

PAC Y DESARROLLO RURAL: UNA RELACION DE AMOR-ODIO

*Eladio Arnalte Alegre**

El artículo analiza las relaciones entre la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) y las transformaciones que están experimentando las zonas rurales europeas, en algunas de las cuales se estaría afirmando un «nuevo modelo» de desarrollo rural, más sostenible medioambientalmente y que puede permitir la revitalización socio-económica de esos territorios. Tras una referencia a cómo se ha introducido el «enfoque rural» en la PAC a lo largo de las últimas décadas, y algunas consideraciones sobre los efectos de la actual PAC en determinadas variables y procesos utilizados para «medir» el desarrollo de las zonas rurales, el artículo analiza la existencia de ciertas dificultades para la consolidación del «nuevo modelo» de desarrollo rural en algunas regiones del sur de Europa. Finalmente, plantea la tesis de que una política agraria «más multifuncional» (asociada habitualmente a ese modelo de desarrollo rural) puede ser poco eficaz en esas regiones del Sur para remover los obstáculos que frenan el desarrollo.

Palabras clave: *política agraria, medio rural, desarrollo sostenible, explotaciones agrarias, PAC.*

Clasificación JEL: *Q10.*

1. Introducción

El análisis de las relaciones entre la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) durante las últimas décadas y el proceso, paralelo, de transformación de las zonas rurales europeas, muestra bastantes elementos de convergencia entre ambos procesos, así como de cooperación de la PAC a esas transformaciones. Pero también pone de relieve significativas divergencias o «desencuentros».

La convergencia se produce cuando las modificaciones y reformas de la PAC introducen cambios en la forma de protección a la

agricultura europea que pueden contribuir al desarrollo sostenible de las zonas rurales y al mantenimiento de un medio rural vivo. Pero la PAC no siempre ha contribuido a ese «modelo» de desarrollo rural, e incluso en los últimos tiempos (con el «enfoque rural» perfectamente integrado ya dentro del discurso oficial de la PAC) tampoco son incontrovertibles sus efectos positivos o su capacidad para guiar el proceso de transformación rural.

Vamos a intentar profundizar en el análisis de esas relaciones a partir de dos líneas de discurso bien identificables en la literatura. La primera línea, en la que predominan los análisis planteados desde la economía agraria, estudia la PAC, sus tendencias y posibilidades de reforma. Actualmente el análisis está dominado por el «paradigma de la multifuncionalidad» y el debate se centra en identificar cuáles son los instrumentos de política agraria más

* Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia.

adecuados para que la agricultura cumpla las nuevas funciones que le encomienda la sociedad: «función ambiental», de conservación del medio ambiente y del paisaje rural, y «función social», de contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado¹. Para una mejor aproximación a los términos del debate actual, es útil tener una perspectiva temporal algo más amplia, y a tal fin iniciamos este artículo (apartado 2) con un breve relato de la progresiva introducción, a partir de los años ochenta, del «enfoque rural» dentro de la PAC.

El actual debate sobre la reforma de la PAC está muy condicionado por los factores institucionales que determinan las políticas agrarias: negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio, volumen del presupuesto agrícola comunitario y posiciones al respecto de los distintos Estados miembros, presiones de los *lobbys* agrícolas y posición de las opiniones públicas nacionales. Por el contrario, ese debate no está, a nuestro juicio, suficientemente apoyado en evidencias empíricas sobre los efectos que la PAC tiene en el desarrollo de las zonas rurales². En el apartado 3, a partir de datos empíricos sobre la evolución reciente de la agricultura española, introducimos algunas consideraciones sobre la incidencia que la actual política agraria está teniendo sobre determinadas variables y procesos que habitualmente se tienen en cuenta a la hora de «medir» el desarrollo de las zonas rurales: empleo, rentas y proceso de concentración de las explotaciones agrarias.

La segunda línea de discurso, con participación más interdisciplinar de distintos científicos sociales, aborda el análisis de los procesos de transformación o reestructuración que están teniendo lugar en numerosas zonas rurales europeas, transfor-

maciones que estarían configurando un determinado «modelo» de desarrollo rural, más sostenible medioambientalmente y que deberá permitir el mantenimiento y la revitalización del tejido socioeconómico de las zonas rurales. En ese contexto, lo que hoy se entiende en Europa como política de desarrollo rural consistiría, básicamente, en acciones encaminadas a favorecer las nuevas articulaciones entre el medio rural y la sociedad en las que se apoyan esas tendencias de desarrollo. Existe consenso en señalar que una PAC «más multifuncional» puede proporcionar significativos estímulos en esa dirección, dado el importante papel que todavía se asigna a las explotaciones agrícolas en el nuevo «modelo» de desarrollo rural.

En el apartado 4 apuntamos algunos interrogantes sobre la viabilidad general en las distintas zonas rurales europeas, y en particular en algunas regiones rurales del sur de Europa, de ese «modelo» de desarrollo. En esos territorios, es posible que unas medidas de política agraria basadas, teóricamente, en la multifuncionalidad de la agricultura tampoco contribuyan de forma significativa al proceso de desarrollo rural e incluso, en algunos casos, pueden tener efectos contrarios a ese proceso.

Por último, una consideración metodológica. El actual debate en torno a la multifuncionalidad de la agricultura está clarificando las categorías y variables a utilizar en el análisis de las relaciones entre la agricultura, el medio rural y la sociedad. Ello nos permite acotar el ámbito temático de este artículo, señalando que las reflexiones aquí incluidas están casi exclusivamente referidas a la denominada «función social» (o «rural») de la agricultura, que contempla las interrelaciones más directas entre la actividad agraria y la viabilidad económica de las zonas rurales, mientras que apenas se hace referencia a la «función ambiental», tratada en detalle en otros de los trabajos contenidos en este volumen.

2. La progresiva (y difícil) introducción del «enfoque rural» en la PAC

La crisis del modelo de la PAC en los años ochenta

Los años ochenta marcan un nítido punto de inflexión en la evolución de la PAC, como consecuencia de la crisis abierta en

¹ El enunciado que la COMISION EUROPEA (1999) hace de las tres funciones que realiza la agricultura europea incluye, junto a esas dos, la función tradicional de «producir alimentos para consumo humano, alimentos para el ganado y fibras para uso industrial».

² ATANCE *et al.* (2001b) realizan una detenida revisión de evidencias empíricas sobre casos de producción conjunta y de fallos de mercado detectables en la agricultura española, como guía para una intervención pública desde la óptica de la multifuncionalidad. Las evidencias que recogen están mayoritariamente referidas a efectos ambientales o sobre la gestión del territorio y en menor medida a los aspectos relacionados con la función social, de contribución de la agricultura al desarrollo rural.

el modelo de política agraria puesto en práctica en las dos primeras décadas de funcionamiento de la Comunidad Europea. Ese modelo se basaba, fundamentalmente, en asegurar a los agricultores europeos por diversos procedimientos —distintos en cada Organización Común de Mercado (OMC)— unos precios para sus productos superiores a los del mercado mundial. Varios factores contribuyen a desencadenar la crisis de ese modelo en los años ochenta:

- Se produce un cambio radical de coyuntura en los mercados internacionales de productos agrarios. A la situación de demanda dinámica y elevados precios que había caracterizado la mayor parte de la década de los años setenta, sucede desde los primeros años ochenta una definida depresión, retomando la tendencia de largo plazo que es característica de los mercados agrarios.

- Ese cambio de coyuntura internacional coincide con la confirmación del «éxito» de la PAC de los años sesenta y setenta. Los estímulos a la producción vía mantenimiento de precios elevados, junto a los efectos (más modestos) de la política de modernización de explotaciones, habían hecho crecer de forma espectacular la producción y los índices de autoaprovisionamiento europeo en los distintos mercados agrarios. Aparecen incluso excedentes de diversos productos que resulta costoso mantener y exportar, dada la situación de los mercados internacionales. También se hacen ya patentes las críticas en el seno del GATT al nivel y formas de protección de la agricultura europea.

- El modelo de la PAC también empieza a ser cuestionado desde la óptica medioambiental. La intensificación de los métodos de producción en la que se basaba aquel modelo tiene efectos negativos para el medio ambiente, cada vez más criticados por una sociedad europea en la que se desarrolla en esos años una creciente conciencia medioambiental.

- La situación de los mercados de trabajo europeos también se ha modificado. A la salida de la crisis de los años setenta las economías europeas no regresan a la situación previa de pleno empleo, consolidándose en ellas unas apreciables tasas de desempleo, situación conocida como «paro masivo». En esas condiciones no parecía socialmente aceptable seguir manteniendo

un modelo de modernización y desarrollo agrario que implicaba la salida del campo de la población «sobrante». Es cierto que el éxodo rural ya había sido intenso en las décadas anteriores y que una parte del ajuste ya había tenido lugar, pero no olvidemos que en los años ochenta se incorporan a la Comunidad tres países del Sur del continente con «retrasos» o «desfasas» en el proceso de ajuste estructural con respecto a los del Norte y Centro de Europa.

La Comunidad Europea se encontraba pues, desde los primeros años ochenta, ante una evidente crisis general de su política agraria, manifestada sobre todo en esos años por las sucesivas crisis financieras que afectan al presupuesto comunitario. La respuesta consistió, esencialmente, en el control de precios y la introducción de restricciones de oferta, bajo la forma de cuotas (cuotas lácteas en 1984) u otros mecanismos estabilizadores generalizados a los principales productos en 1988. En ese año se establece también un límite genérico (la «línea directriz agrícola») al crecimiento del gasto agrícola.

Paralelamente se avanza ya en la toma de posición acerca del tipo de agricultura «deseable» para Europa, posición que debía ser coherente con la imposibilidad de seguir enviando agricultores hacia el «paro urbano». El Libro Verde de la Comisión señalaba explícitamente en 1985 que «ante la pregunta sobre si [la Comunidad Europea] desea mantener un gran número de agricultores [...] la respuesta sólo puede ser positiva. La necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, de conservar el medio ambiente natural y de salvaguardar el paisaje creado a lo largo de dos milenios de agricultura» se consideran razones suficientes para esa elección, al tiempo que se afirma que «una agricultura con el modelo de la de los Estados Unidos de América, con vastos espacios agrícolas y pocos agricultores, no es posible ni deseable en nuestras condiciones europeas en las cuales la unidad básica sigue siendo la explotación agrícola familiar» (Comisión Europea, 1985, página II). Como se puede comprobar, el Plan Mansholt, que en los años sesenta proponía la reducción del número de explotaciones, había sido ya enterrado y el objetivo de defender lo que hoy se denomina «modelo euro-

peo de agricultura» estaba ya perfectamente explicitado hace ahora 17 años.

Pero ¿cómo salvaguardar ese modelo con una política agraria en crisis? En ese contexto y ante esos dilemas es cuando la opción de una «política rural» toma fuerza en los planteamientos comunitarios.

Algunas iniciativas de desarrollo rural «integral» y no sólo agrícola habían sido adoptadas ya desde los primeros años ochenta en forma de programas para determinadas zonas desfavorecidas. El soporte teórico para el nuevo enfoque es aportado por el documento de la Comisión Europea de 1988, titulado «El futuro del mundo rural», primera formulación a nivel comunitario de una política de desarrollo rural. El documento identifica los problemas característicos de tres tipos de zonas rurales europeas y diseña políticas específicas para cada una de ellas. Cabe destacar que en esas políticas el acento está decididamente puesto en un desarrollo «no agrario» para las zonas rurales: mejoras de infraestructuras, medidas forestales, apoyo a las PYME en diversos sectores, educación, nuevas tecnologías de comunicaciones, etcétera. Como medida innovadora en relación con la producción agraria únicamente se menciona la política de calidad. En coherencia con su contenido, la ejecución de esa incipiente política rural fue confiada a la nueva política regional y de re-equilibrio territorial diseñada con la reforma de los Fondos Estructurales en 1988.

Las reformas de los años noventa

La PAC inicia los años noventa reconociendo el fracaso de las medidas estabilizadoras de los años ochenta y recibiendo, al mismo tiempo, mayores presiones en los foros internacionales (Ronda Uruguay del GATT) para reformar de manera más radical su sistema de apoyo a la agricultura europea. La reforma finalmente adoptada en 1992 (reforma MacSharry) consiste, en lo esencial, en la reducción de los precios de garantía de los principales productos de la agricultura y ganadería continentales, reducción que es compensada mediante la introducción de

un sistema de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado. La reforma pretende, teóricamente, eliminar o reducir los efectos no deseados de la protección vía precios sobre el volumen de producción agraria, al tiempo que hace disminuir la dependencia de la renta agraria respecto a ese volumen de producción (*decoupling* o desconexión). Las ayudas directas pasan a convertirse en el instrumento básico de protección a las rentas de una población agraria que explícitamente se desea mantener³.

Evidentemente puede hacerse otra lectura de la reforma de 1992: Revela una no excesiva confianza en que la política rural sea capaz de cumplir, al menos a corto plazo, la función que parecía asignarle el diseño general de la política europea a finales de los años ochenta: Diversificar realmente las economías rurales para reducir su dependencia de la agricultura y hacerlas menos sensibles a los ajustes de la política agraria.

Tampoco avanza la reforma de 1992 en la conexión de las ayudas directas a la renta con las «otras funciones» que ya les han sido reconocidas a los agricultores. No hay ninguna exigencia de «buen comportamiento medioambiental» a los agricultores para poder percibir las ayudas⁴, ni tampoco se ligan éstas al cumplimiento de funciones rurales, de contribución al mantenimiento del tejido socio-económico rural. Sólo cabría la explicación teórica (desarrollada más tarde, a finales de los años noventa, dentro del debate sobre la multifuncionalidad) de que esas funciones se cumplen «conjuntamente» con la producción agrícola.

La reforma de 1992 sí que introdujo un elemento básico para la constitución de lo que a finales de la década se va a denominar el «segundo pilar» de la PAC: los programas agroambienta-

³ Los documentos programáticos de la reforma (en especial el «primer documento MacSharry» de febrero de 1991) insisten en los pronunciamientos del Libro Verde a favor de un modelo de agricultura «que es expresión de un modelo de sociedad» y reconocen específicamente las distintas funciones del agricultor (la productiva y la de «protección del medio ambiente y de desarrollo rural») (COMISION EUROPEA, 1991, página 11).

⁴ Aunque se apuntan los efectos medioambientales positivos de la nueva lógica productiva, con precios agrícolas menores, así como del *set-aside* obligatorio.

les aprobados junto a otras medidas de acompañamiento de la reforma.

La nueva reforma de la PAC aprobada en el Consejo Europeo de Berlín en 1999 (la Agenda 2000) aporta muchas menos novedades teóricas a las relaciones agricultura-ruralidad. La reforma consiste en una profundización de la realizada en 1992, con una nueva reducción de los precios agrarios institucionales que es compensada parcialmente por incrementos de las ayudas directas. El principio de condicionalidad de las ayudas aparece reconocido en el Reglamento «horizontal» (Reglamento 1259/99), aunque sus consecuencias prácticas pueden ser reducidas. El Reglamento establece una genérica eco-condicionalidad de las ayudas (unas mínimas exigencias de realizar «buenas prácticas agrícolas» para percibir las) y faculta a los Estados miembros para introducir una limitada modulación de las mismas (puede suponer, como máximo, la reducción de un 20 por 100 de las ayudas que recibe un agricultor), modulación que tiene en cuenta el empleo generado en las explotaciones, variable que la normativa asocia, por tanto, con el cumplimiento de la «función social» de la agricultura.

La reforma incluye también el Reglamento 1257/99, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, saludado por el discurso oficial de la Comisión Europea como «las bases de una política de desarrollo rural global, coherente», llamada a convertirse en «el segundo pilar de la PAC» (Comisión Europea, 1998, páginas 4-5).

Pese al tono de esas declaraciones oficiales, que suponen una continuidad con las declaraciones «ruralistas» de la Conferencia y Declaración de Cork en 1996, el Reglamento representa sobre todo una reorganización administrativa de varias medidas ya existentes, incluyendo a modo de «cajón de sastre» los programas agroambientales junto a las clásicas medidas de la política socio-estructural comunitaria, apenas reformuladas. Ese flamante «segundo pilar» de la PAC sigue teniendo la misma escasa financiación que tradicionalmente ha tenido la política de estructuras y ocupando como ella, al menos de momento, una posición marginal dentro de la PAC.

El debate actual

Aunque las referencias a las funciones no productivas de la agricultura en la documentación oficial comunitaria se remontan al menos al «primer documento MacSharry» de 1991, ha sido en los últimos años noventa cuando el término «multifuncionalidad» de la agricultura ha hecho fortuna en la literatura sobre política agraria. El fructífero debate⁵ ha permitido a este «nuevo término» o nueva «idea-fuerza» abrirse camino como guía analítica para la reorientación y reforma de la PAC.

Mucha menor utilidad analítica tiene el término «modelo europeo de agricultura», cuya defensa o salvaguardia pretende apoyar la política europea en el carácter multifuncional de la agricultura. No aparecen en la literatura definiciones precisas de ese «modelo» y predominan sobre todo los discursos que enfatizan las diferencias entre el medio rural y sus relaciones con la sociedad en Europa y en otros países desarrollados («Europa no es América ni Australia...», Mahé, 2001) o el rechazo explícito del modelo agrícola norteamericano (Comisión Europea, 1985, antes citado). Buller (2001) señala que la noción de un «modelo europeo» es fundamentalmente una construcción política (una serie de objetivos generales de la política agraria, según un discurso del Comisario Fischler), y subraya el limitado valor empírico y analítico de un modelo único que pretenda abarcar la diversidad de ruralidades europeas. Otros autores señalan su relación con un «modelo europeo de sociedad» (García Azcárate, 2001), ligado al mismo proyecto de integración europea, y subrayan que su defensa dependerá de la voluntad de la UE de «mantener un modelo social propio ante el desafío de la mundialización» (Massot, 2000).

La literatura que entra en el debate sobre la reforma de la PAC a partir del «paradigma de la multifuncionalidad» plantea como tesis general la necesidad de diseñar instrumentos mejor dirigidos hacia el objetivo de la obtención de los bienes públicos

⁵ Dentro de la literatura española reciente se puede ver, al menos, REIG (2001), ATANCE y TIO (2001), MASSOT (2001), GARCIA AZCARATE (2001), DIEZ PATIER *et al.* (2001).

asociados a las funciones no productivas del agricultor (Reig, 2001; Mahé, 2001). La traducción de esta tesis general en propuestas concretas presenta lógicamente una mayor diversidad. Y el panorama de las propuestas de reforma se complica todavía más si intentamos tener en cuenta las posturas nacionales que están planteando los países miembros⁶.

Un posible esquema de la «doble dirección» en la que puede evolucionar la PAC en el medio plazo si, como es probable, asume, al menos en cierta medida, los postulados de la multifuncionalidad, sería el siguiente:

a) Un trasvase progresivo del peso de la protección desde el primer hacia el segundo pilar de la PAC, desarrollando algunos de los instrumentos ya vigentes dentro del Reglamento 1257/99 o introduciendo otros nuevos. Se piensa en particular en la generalización de los programas agroambientales (dirigidos a estimular el cumplimiento de la función ambiental) y en el desarrollo del régimen de ayudas a la agricultura en zonas desfavorecidas, con un carácter de programa regional encaminado a remunerar la función social de mantenimiento de los agricultores en esas zonas (Reig, 2001; Díez Patier *et al.*, 2001).

Como instrumentos nuevos se apunta, sobre todo, alguna forma de ayuda básica al agricultor, totalmente desconectada de la producción y posiblemente asociada también a la localización de las explotaciones en zonas desfavorecidas. Algunas formulaciones (Mahé y Ortaño-Magné, 2000, página 58-61) hablan directamente de unas «ayudas sociales para agricultores pobres» condicionadas a la realización de «trabajos públicos rurales».

b) La segunda línea de evolución, complementaria de la anterior, sería extremar las «condiciones horizontales» de las ayudas (en la línea de un Reglamento 1259 endurecido), de manera que vinculen de forma más estrecha la percepción de las ayudas directas a la realización de las funciones no productivas del agricultor. Los «ahorros» obtenidos (mediante una aplicación más decidida de fórmulas de eco-condicionalidad, modulación o regresividad

de las ayudas) permitirían teóricamente⁷ el trasvase de un mayor volumen de fondos para la financiación del segundo pilar.

Este esquema sobre la posible evolución de una PAC «más multifuncional» que la actual muestra también cómo la reforma de la Agenda 2000, pese a las críticas que ha recibido sobre su escaso avance en la línea multifuncional, sí que logró establecer una arquitectura reglamentaria de la PAC que puede perdurar en el tiempo y permitir futuros desarrollos, más o menos intensos según cuál sea la relación de fuerzas determinante de la política agraria. A corto y medio plazo parece probable, sobre todo si las presiones internacionales sobre la «caja azul» (las ayudas directas) no son demasiado fuertes⁸, que los debates se centren sobre todo en la segunda de las direcciones apuntadas, es decir el mantenimiento y la forma que deben adoptar las actuales ayudas directas, dando por supuesto que los avances del segundo pilar continuarán, pero no a una velocidad desmesurada.

3. Algunos efectos de la PAC sobre el desarrollo rural

En este apartado se intenta profundizar en el análisis de las relaciones entre la actual PAC y tres variables (evolución del empleo, de las rentas y de la estructura de las explotaciones), normalmente asociadas a la «función social» de la agricultura, como indicadores de su contribución al desarrollo de las zonas rurales. El análisis está referido a la agricultura española y se apoya en algunos datos sobre su evolución reciente.

Dado el estado actual del debate que se ha resumido en el punto anterior, se centra el análisis en la PAC «del primer pilar» y se busca en particular la posible relación de las variables citadas con el instrumento de intervención más controvertido, las ayudas directas. Lógicamente esa opción limita la validez sectorial del análisis (como subrayan Atance y Tió,

⁶ Ver en MASSOT (2001) una síntesis de las posturas planteadas hasta el verano de 2001.

⁷ Evidentemente ese «ahorro» podría tener otros destinos, como la reducción del presupuesto comunitario para gasto agrícola. Y no olvidemos las nuevas perspectivas financieras que se abren con la ampliación al Este.

⁸ GARCIA AZCARATE ha señalado recientemente que «para la continuación de la caja azul, tenemos argumentos económicos mucho más convincentes “que la multifuncionalidad”, en particular su impacto limitado en la distorsión del comercio» (2001, página 112).

2001, importantes subsectores dentro de la agricultura española tienen sistemas de intervención distintos), pero mantiene el interés del mismo para una parte considerable del territorio rural español en el que se localizan cultivos y ganadería protegidos mediante ayudas directas, incluyendo la mayoría de las zonas con problemas graves de depresión rural.

PAC, empleo agrario y desarrollo rural

Cuando se identifican los elementos que integran la denominada función social o rural de la agricultura, son bastante generales las referencias al mantenimiento del empleo agrario que, de forma indirecta, contribuye al mantenimiento del empleo en los otros sectores productivos (servicios en particular) y a la viabilidad económica del conjunto de las zonas rurales. Sin embargo, son más cuestionables los análisis que plantea la relación agricultura-viabilidad rural (a través del empleo agrícola) en términos de producción conjunta, ya que, como señala Cahill (2001, página 37) «en los países desarrollados en las últimas décadas, el empleo agrícola ha caído al incrementarse la producción agrícola». La mayoría de los análisis insisten en la debilitada relación entre empleo agrícola y desarrollo rural (Bryden y Bollman, 2000) y apuntan métodos para fomentar el empleo agrícola y rural a escala regional o local, causando menores distorsiones que una protección general a la agricultura (Reig, 2001).

Sin embargo, dentro de la óptica de corto plazo (a la espera de un desarrollo no agrario de las zonas rurales a más largo plazo) que, como hemos visto, subyace en muchas actuaciones de la PAC, el empleo agrario sigue siendo valorado y asociado a la viabilidad de las zonas rurales dentro de la filosofía de la actual PAC y, de hecho, es uno de los indicadores a utilizar al aplicar la modulación de las ayudas directas.

Se puede realizar una primera aproximación al comportamiento, a nivel macroeconómico del empleo agrario en España, durante un período en el que la reforma de 1992 ya estaba vigente, a partir de los datos sobre la demanda de trabajo en las explotaciones agrarias que ofrecen las Encuestas sobre la Estructura de las Explotaciones de 1993, 1995 y 1997. Contradi-

ciendo las tendencias hacia una «inexorable reducción del empleo agrícola» (Bryden y Bollman, 2000, página 195), esos datos señalan una práctica estabilización del empleo total generado en la agricultura española (1.112 miles de UTA en 1993, 1.090 en 1995, 1.099 en 1997) y una clara sustitución de empleo familiar por asalariado, que incrementa su peso porcentual en 5 puntos (de 24 a 29 por 100) a lo largo de esos cuatro años⁹.

Los datos por Comunidades autónomas muestran que los procesos de reducción de trabajo familiar y de incremento de trabajo asalariado pueden considerarse generalizados en las distintas agriculturas españolas¹⁰, pero el balance de ambos procesos ofrece resultados bien diferenciados entre los distintos territorios. El conjunto del empleo agrario crece de forma muy importante en algunas agriculturas intensivas (10 por 100 en Murcia, 13 por 100 en Andalucía, 4 por 100 en La Rioja) mientras que cae significativamente en las agriculturas extensivas del interior (12 por 100 en Castilla y León, 7 por 100 en Castilla-La Mancha) y en la cornisa cantábrica (12 por 100 en Galicia, 8 por 100 en el País Vasco).

A pesar de que el nivel de agregación de estos datos no permite un diagnóstico muy preciso, sí que es posible establecer la hipótesis de que el crecimiento del empleo agrario (casi exclusivamente empleo asalariado) se está produciendo como consecuencia de la expansión de las producciones más intensivas, no protegidas por la PAC mediante el sistema de ayudas directas (con la excepción del olivar). En los cultivos y en la ganadería extensiva de la España interior no parece que exista mucho margen de maniobra para incrementar la demanda de trabajo, aunque es probable que el sistema de protección, en la medida que ha mantenido los cultivos y estimulado el crecimiento de algunos tipos de ganado, haya provocado el crecimiento del empleo asalariado en esas zonas

⁹ Un análisis más detallado de esos datos puede verse en ARNALTE (2002). Los Censos Agrarios están referidos a un período más amplio (1989 a 1999), pero también señalan una considerable reducción de la demanda de trabajo familiar (16 por 100) y un incremento del asalariado (26 por 100). Los datos sobre la oferta de trabajo agrario que proporciona la EPA (menos útiles para el análisis aquí planteado) no muestran conclusiones muy divergentes (GONZALEZ y GOMEZ BENITO, 2002).

¹⁰ Solamente Andalucía registra un crecimiento apreciable del trabajo familiar, 7 por 100, junto a un fuerte crecimiento del trabajo asalariado eventual.

(en las cuales sigue teniendo un peso muy minoritario), sustituyendo al empleo familiar que se continúa reduciendo fundamentalmente por razones demográficas.

En este contexto, ¿qué sentido tiene el uso de indicadores de empleo en la modulación de las ayudas? Antes de responder a esa pregunta, debemos considerar también que esos índices, allí donde la modulación se aplica o se ha proyectado aplicar (Delgado *et al.*, 2000), están siendo utilizados como una discriminación positiva, para permitir a las grandes explotaciones (las únicas a las que se aplica la modulación) obtener una «bonificación» si generan empleo por encima de determinado nivel. De esta forma, esas grandes explotaciones «generadoras de empleo» (pero que se mantienen dedicadas a agricultura o ganadería extensivas, protegidas por ayudas directas) verán reducidas las ayudas en una proporción menor que la que les correspondería tras la aplicación de criterios puros de equidad¹¹.

La utilización de criterios de empleo bajo estas fórmulas no parece una vía muy eficaz para incrementar el empleo agrario. Incrementos más significativos podrían lograrse mediante una reorientación de las explotaciones, «saliendo» de las OCM protegidas por este sistema, allí donde las condiciones agronómicas y de mercado hagan viable esa reorientación. Más bien, la utilización de esos criterios parece responder al mantenimiento del viejo estereotipo del «buen latifundista», cuya función social de crear empleo se remunera de esta manera, cuando lo que está en cuestión es la legitimidad de la gran explotación para recibir esos elevados niveles de protección.

Efectos de las ayudas directas sobre la renta de las zonas rurales

La incidencia de la protección agraria, y más concretamente de las ayudas directas, sobre la renta de las zonas rurales y el desarrollo de las mismas, es un tema todavía más difícil de

documentar estadísticamente que el estudio del empleo agrario. Tampoco es un tema muy tratado en la literatura internacional, aunque se empiezan a introducir en algunos foros análisis específicos al respecto (Senni, 2001).

Las ayudas directas, como instrumento teóricamente dirigido a elevar las rentas en las áreas rurales, experimentan una serie de «desviaciones» respecto a ese objetivo que podemos agrupar en las siguientes categorías:

- Aquellas ayudas que son percibidas por agricultores «urbanos», que no residen en las zonas rurales, situación perfectamente posible en agriculturas extensivas que es posible «trabajar a distancia», como algunas de las protegidas por este sistema. La mejora de las comunicaciones está potenciando también la difusión de este tipo de situaciones.

- Cuando las tierras son cultivadas bajo regímenes de tenencia indirectos, las ayudas son absorbidas, en su totalidad o en un porcentaje importante, por el precio de cesión de la tierra. Así ha ocurrido de forma generalizada con el canon de arrendamiento en las tierras de cultivo cerealista. También se han difundido regímenes de tenencia atípicos (más próximos a contratos de aparcería) mediante los cuales los agricultores que se jubilan o emigran ceden la tierra a agricultores profesionales del pueblo, pero mantienen ellos la percepción de las ayudas¹². En estas situaciones, las ayudas directas originarán incrementos de rentas «rurales» o «urbanas» en función del lugar de residencia del propietario cedente de las tierras.

- No aceptan, sin embargo, una lectura simple en términos de ruralidad los datos sobre la poco equitativa distribución de las ayudas directas (agravada por la «dual» estructura de las explotaciones en la agricultura española), ni tampoco las referencias a fraudes en la percepción de las ayudas (los «cazaprimas» pueden ser rurales o urbanos).

¹¹ Los criterios puros de equidad significan mayor reducción de las ayudas en las explotaciones de mayor dimensión económica o en las que perciben más volumen total de ayudas.

¹² Estos comportamientos explican que en Castilla y León, pese a la espectacular reducción del número de explotaciones que registran las Encuestas de Estructuras y el Censo Agrario, el número de solicitudes de pagos compensatorios en cultivos herbáceos se haya mantenido prácticamente constante en el conjunto de la región desde su implantación en 1993 hasta 1997/1998 (SAÑUDO, 2001).

Este primer esbozo metodológico del tema muestra ya las dificultades con que puede tropezar un intento de cuantificar esas «desviaciones» y evaluar el impacto (incluidos los efectos multiplicadores) de las ayudas directas que efectivamente se perciben en los pueblos sobre la renta y la viabilidad económica de las zonas rurales. La impresión es que las «desviaciones» son importantes en el caso español, afirmación que es compatible con reconocer, tal como hacen algunos autores (Molinero y Alario, 1994), que en bastantes zonas rurales españolas «la población se está manteniendo gracias a las ayudas de la PAC».

PAC, ajuste estructural y desarrollo rural

La necesidad de «mejorar la estructura de las explotaciones agrarias» sigue siendo reconocida en la normativa comunitaria sobre desarrollo rural (Reglamento 1257/1999, artículo 2) y a tal fin siguen estando vigentes los instrumentos de la clásica política de estructuras dentro del segundo pilar de la actual PAC. La Comisión Europea señala explícitamente el papel de los estímulos al ajuste estructural dentro de una PAC ya dirigida a «salvaguardar el rol multifuncional de la agricultura» (Comisión Europea, 1999). La sensibilidad ante esa problemática es, además, particularmente alta en países como España, en donde se considera que existen «retrasos» en el proceso de ajuste y reestructuración de la agricultura y, en consecuencia, las explotaciones presentan «déficit» de modernización. Desde la óptica del desarrollo rural, las valoraciones positivas de esos procesos se apoyan en la consideración de que unas explotaciones agrarias mejor dimensionadas y, por tanto, más competitivas en los mercados agrarios, pueden contribuir a la viabilidad económica de las áreas rurales.

Sin embargo, los procesos de ajuste estructural también suponen la eliminación de explotaciones agrarias (las más pequeñas y menos competitivas) y la consiguiente reducción del número de agricultores titulares de explotación. Esa evolución entra en conflicto con el objetivo de la PAC, proclamado ya desde mediados de los años ochenta, de mantener el número de agricultores

a los cuales se asigna una función de gestión del territorio y de los que se valora su contribución al mantenimiento de la población rural¹³.

El marco de referencia para este análisis puede estar siendo modificado de forma radical en los últimos años, al menos en lo que respecta a la agricultura española, a la luz de los datos que dan cuenta del intenso proceso de ajuste que ha registrado esta agricultura durante los años noventa, rompiendo así con la rigidez que históricamente había mantenido la estructura de las explotaciones agrarias españolas¹⁴. Esos datos sugieren también la esterilidad de los debates sobre el tema desarrollados a mitad de los años noventa (en torno a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, aprobada en 1995), debates centrados en cómo estimular el proceso de reestructuración, proceso que, mientras discutíamos, estaba experimentando una fuerte aceleración.

El proceso de ajuste estructural se ha acelerado en la agricultura española una vez integrada ésta en Europa, aplicándose en ella la PAC y, a partir de 1992, con un sistema de ayudas directas en las producciones continentales. Las previsiones apuntaban (ver, por ejemplo, Arnalte, 1993) a que la introducción de las ayudas directas frenaría el proceso de evolución estructural, al estabilizar las pequeñas explotaciones y elevar los precios de la tierra (en los mercados de compra-venta y de arrendamiento), dificultando así el crecimiento de las explotaciones viables. Los datos disponibles para las regiones donde predominan los cultivos extensivos, como Castilla y León, muestran que ese bloqueo no se ha producido. En esa región el número de explotaciones ha pasado de 145.000 a 118.000 en sólo cuatro años,

¹³ Es aceptable el argumento de SUMPSI (2000, páginas 56-57) que permite resolver, parcialmente, esa contradicción. Señala que la reestructuración no tiene efectos contrarios al desarrollo rural cuando los titulares de explotaciones que desaparecen en el proceso ya no residían en las comarcas o zonas rurales.

¹⁴ Según la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias, entre 1987 y 1997 habrían desaparecido en España 584.000 explotaciones, un tercio de las existentes al inicio del período. Según los Censos Agrarios, entre 1989 y 1999 han desaparecido 495.000 explotaciones. Los ritmos de reestructuración que se deducen de ambas fuentes (tasas medias anuales de crecimiento del tamaño de las explotaciones en torno a 3-4 por 100) triplican a los registrados en las décadas anteriores.

entre 1993 y 1997, y su tamaño ha crecido a un ritmo medio anual de 6,3 por 100. Algunas hipótesis explicativas (Arnalte, 2002) señalan la incidencia del continuado declive demográfico de la población de titulares de explotaciones de la región, así como la existencia de los bien definidos «efectos de escala» en la tecnología de esos cultivos (ver Alonso y Serrano, 1998; Atance *et al.*, 2001a) que siguen estimulando el proceso de ajuste y concentración. Las ayudas directas solamente habrían provocado transferencias de renta (vía mercado de la tierra o del arrendamiento) hacia los propietarios, modificando las condiciones del proceso pero sin bloquearlo. Además es necesario considerar la hipótesis apuntada por algunos autores franceses (Carles y Millet, 1997), los cuales atribuyen el fuerte crecimiento reciente de la dimensión territorial de las explotaciones de cultivos herbáceos en ese país, a la estrategia de adaptación de los agricultores ante las perspectivas de caída de precios y de necesidad de competir en un mercado mucho más liberalizado, perspectiva que se concreta como un horizonte definido a medio plazo tras la reforma de 1992.

Un debate pendiente es definir el papel de la política de estructuras en este nuevo contexto. Posiblemente esa política no deberá ya tener como objetivo la aceleración del proceso de reestructuración, sino orientarlo para hacer compatibles los objetivos de competitividad de las explotaciones y de presencia de agricultores que aseguren una adecuada gestión del territorio rural¹⁵.

En cualquier caso habría que evitar algunas contradicciones y falta de perspectiva sobre estos temas que es frecuente encontrar en algunas declaraciones y textos legales. Así, en la presentación del proyecto de Ley de Orientación Agrícola, en junio de 1998, el Ministro francés de Agricultura destacaba los riesgos para la agricultura europea de entrar en una carrera de competitividad en el mercado mundial de materias primas, objetivo que

solamente sería alcanzable «al precio de la destrucción de, al menos, 300.000 explotaciones agrícolas francesas y centenas de miles en Europa. Nadie desea ese resultado» (Assemblée Nationale, 1998, página 6). Pues bien, esa «tragedia» a evitar en la agricultura francesa era exactamente de la misma magnitud que la que acababa de producirse: entre 1987 y 1997 el número de explotaciones agrarias pasa en Francia de 981.800 a 679.800, perdiendo pues 300.000 unidades productivas.

4. Limitaciones de un modelo de desarrollo rural apoyado en la multifuncionalidad de la agricultura

La segunda línea de discurso apuntada en la Introducción analiza los procesos de transformación que está experimentando el medio rural europeo y el «modelo» de desarrollo que están configurando esas transformaciones. Nos interesa, en particular, introducir algunas consideraciones sobre la eficacia de una política agraria que responda a los postulados de la multifuncionalidad para estimular ese desarrollo rural, justamente en aquellas regiones (como algunas del sur de Europa) donde más dificultades está encontrando para consolidarse.

Las transformaciones de las últimas décadas están afirmando en una parte del territorio rural europeo un «modelo emergente de desarrollo rural» caracterizado por Baptista en 1998¹⁶. El proceso de modernización agrícola, que había dominado las transformaciones del espacio rural europeo desde la posguerra, en especial en los países del centro y norte del continente, empieza a mostrar síntomas de agotamiento desde el inicio de los años ochenta. Pero los límites de aquel proceso aparecen en un mundo rural más articulado y conectado con unas sociedades urbanas cuyas rentas han crecido y cuyo sistema de valores se ha modificado. Esas sociedades urbanas ejercen nuevas demandas al mundo rural, exigiendo calidad en los alimentos y proponiendo el disfrute del territorio rural como espacio de ocio, valo-

¹⁵ ATANCE *et al.* (2001b) apuntan dos escenarios no excluyentes de evolución de los sistemas agrícolas extensivos de secano, la creación de grandes unidades de cultivo y el abandono de amplias superficies. Ambas situaciones tendrían impactos medioambientales negativos.

¹⁶ Ver el capítulo «El modelo emergente de desarrollo rural y su validez para las zonas rurales europeas» elaborado por Fernando Baptista dentro de la obra colectiva ARNALTE *et al.* (1998).

rando la conservación de su medio ambiente y su riqueza cultural y patrimonial. En esas nuevas circunstancias, las políticas de desarrollo rural pasan a ser entendidas como el conjunto de medidas que, apoyadas en las nuevas demandas sociales, deberán favorecer aquellas tendencias así como la dinamización económica y social de esos territorios. Los análisis subrayan, asimismo, el carácter endógeno de ese modelo de desarrollo, apoyado fundamentalmente en iniciativas empresariales de base local o regional surgidas en las mismas zonas rurales.

Las explotaciones agrícolas tienen también un papel esencial en ese modelo, sobre todo porque la agricultura sigue ocupando una parte importante del espacio rural y tiene, por tanto, un peso decisivo en su gestión. Pero, asimismo, porque en muchas zonas rurales europeas, los agricultores son casi los únicos «actores potenciales» de un desarrollo rural.

Las «propuestas» del modelo para las explotaciones agrícolas se articulan en dos ejes: «Por una parte, la reconversión de los sistemas productivos agrarios para que cumplan funciones asociadas a la protección ambiental y protección del paisaje y, por otra, la diversificación de las actividades y las rentas de las explotaciones agrarias [...], orientándolas hacia producciones agrícolas de calidad o a la prestación de determinados servicios rurales» (Baptista en Arnalte *et al.*, 1998, página 56-67). Lógicamente, la política agraria puede jugar un papel decisivo en la implementación de esas propuestas, orientando el comportamiento de las explotaciones agrarias en esas dos direcciones.

Proponemos en este apartado unas breves reflexiones a partir de esta formulación, insistiendo en particular en las dificultades (ya planteadas en el análisis de 1998) para extender ese modelo de desarrollo al conjunto de las zonas rurales europeas. El análisis continúa referido, como el resto del artículo, a los aspectos más relacionados con el desarrollo económico de las zonas rurales, sin abordar la faceta medioambiental de esa problemática.

La diversificación de las explotaciones agrarias

La diversificación de las explotaciones agrarias se entiende actualmente en sentido amplio, incluyendo tanto la evolución

hacia producciones agrícolas o ganaderas «no convencionales», como la incorporación a la explotación de fases de los procesos de comercialización o elaboración de productos agroindustriales, o bien la oferta en la explotación de servicios turísticos o relacionados con actividades de ocio. Esa diversificación constituye un elemento central de los modelos de desarrollo rural que estamos tomando como referencia, en los cuales se subraya su contribución a la génesis de un «empresariado rural» capaz de liderar la revitalización socioeconómica de esas zonas.

Evoluciones en ese sentido se están produciendo en muy diversas zonas rurales europeas, pero las valoraciones sobre su alcance divergen. Frente a juicios optimistas sobre su difusión y posibilidades, muy frecuentes en la literatura, otros autores son más cautos. Para Francia, Blanc y Perrier-Cornet (1999, página 9) señalan que «el alcance de esta ampliación de la esfera agrícola [...] derivada de la diversificación de las actividades agrarias y de la multifuncionalidad de la agricultura, es todavía moderado», entre otras razones porque los agricultores no tienen el monopolio de la producción de esos servicios. Marsden (1998) señala, por su parte, que la diversificación agrícola está todavía en una etapa temprana de desarrollo en el Reino Unido, a pesar del énfasis académico y político que se está poniendo en el tema, con solamente un 15 por 100 de los agricultores involucrados en actividades de este tipo.

Una línea argumental plantea la tesis de que esa vía de evolución de las explotaciones agrarias constituye una oportunidad precisamente para aquellas que «no han entrado en el camino de la modernización», lo cual podría proporcionar ventajas comparativas a este respecto a los países del Sur o de la periferia europea, donde se habría modernizado un menor porcentaje de explotaciones que en los países «centrales» de la Unión (ver Laurent, 1998). Sin embargo, para aceptar esta tesis, es necesario valorar las características de las explotaciones que no se han modernizado y de sus titulares, los cuales, en bastantes zonas rurales de la periferia europea, tienen una edad media muy elevada y escasa capacidad para convertirse en esos nuevos «empresarios rurales».

Algunos ejemplos españoles pueden ilustrar el debate. La agricultura catalana, en la que ya a finales de los años ochenta

se identificaban síntomas de «modernización no productivista» (Etxezarreta *et al.*, 1995), parece estar registrando actualmente un apreciable proceso de diversificación de explotaciones, difundido por todo el territorio catalán, aunque esa diversificación adopta distintas orientaciones en las distintas comarcas, en función de sus recursos naturales y de las posibilidades de dar respuesta a las diferentes demandas urbanas (Francés y Méndez, 2001). Para esa evolución, en Cataluña se parte de un territorio rural bastante articulado en torno a un tejido empresarial agrícola modernizado, con agricultores profesionales y con capacidad de innovación, que se aproxima a la estructura típica de la agricultura en algunos países centrales europeos.

La situación no es ni mucho menos generalizable a otras regiones rurales españolas. En una zona como la Alpujarra granadina, con evidentes potencialidades turísticas, el análisis de Sayadi y Calatrava (2001) muestra, a partir de una encuesta a los agricultores de la zona, las dificultades existentes para el desarrollo del agroturismo. Posiblemente las mismas que podrían detectarse en otras muchas zonas rurales españolas donde también falta un tejido empresarial agrícola consolidado, capaz de reorientar su actividad en función de la demanda de los nuevos mercados y de los estímulos de una política agraria multifuncional.

La demanda privada de bienes y servicios rurales

Tras el análisis desde el lado de la oferta que se acaba de esbozar sobre las posibilidades de que las explotaciones agrícolas reorienten su actividad hacia los «nuevos mercados rurales», es interesante contemplar, aunque sea brevemente, la situación y perspectivas de la demanda en esos mercados. Partimos de la hipótesis de que, independientemente de la existencia de bienes públicos asociados a la actividad agraria y a los territorios rurales que justifican la intervención pública, los procesos de transformación actualmente en curso en las zonas rurales europeas se apoyan, fundamentalmente, en la demanda privada de ese conjunto de bienes y servicios que podemos denominar «rurales»: alimentos «típicos», productos artesanos, servicios turísticos y de disfrute del espacio natural, entre otros.

Las valoraciones sobre las características y posibilidades de esa demanda son también diversas. Autores como Mahé y Orta-lo-Magné (2000, páginas 23-24, 129-130) dan cifras sobre la considerable expansión de distintas demandas sobre el medio rural y destacan que «esas evoluciones no son fenómenos de moda: nacen del alza continuada de las rentas en las sociedades post-industriales que afectan gradualmente sus hábitos de consumo y modos de vida». Aunque parece algo aventurada la afirmación de que el crecimiento de esa demanda no responde a una moda y va a ser continuado, la consistencia de esas tendencias parece confirmada actualmente en la mayoría de países europeos.

Sin embargo, los problemas aparecen cuando se entra a analizar cómo se están articulando esos «mercados de la ruralidad» en algunos territorios concretos. Con referencia al sur de Italia, María Fonte (1999, página 24) señala que allí «no existe un mercado de la ruralidad, en los términos y en la dimensión en que ese mercado se ha difundido en el Norte de Europa y en el Centro de Italia [...]». La debilidad de la estructura y de las instituciones del mercado es una carencia grave en muchas áreas del Mezzogiorno y no se puede pensar en resolver el problema de las «áreas internas» pasando desde el mercado de productos agrícolas al mercado de la ruralidad».

A corto o medio plazo, es muy probable que aquellas demandas se manifiesten también sobre los «productos rurales» del sur de Italia (bien sean ejercidas por la sociedad local o regional, o bien desde el exterior), pero el análisis de Fonte advierte sobre otro riesgo importante en esas situaciones: que ante la debilidad de las instituciones en una zona rural concreta, el proceso de desarrollo tenga poco de endógeno.

A este respecto es también interesante detallar un análisis reciente de Baptista (2001, páginas 45-51, 58-59) sobre las relaciones entre territorio rural y mercado. Parte este autor del concepto de «lo local» (la identidad «local» en el mercado) como un territorio socialmente reconocido y una zona geográficamente localizada, siendo el reconocimiento de su imagen por los consumidores el factor decisivo para la entrada en el mercado de lo que allí se produce. Pero la construcción de esa entrada en el mercado puede ser «endógena», es decir promovida y aprove-

chada por los habitantes de las comunidades rurales, o puede ser hecha por actores externos que buscan oportunidades de inversión en esos nuevos mercados rurales. Así, la construcción de «lo local» no es más que un elemento o un rasgo del mercado pero «no contiene ni asegura, anticipadamente, ningún futuro ni ningún proyecto social o económico». La revisión del estado de desarrollo de esos nuevos mercados en las zonas rurales portuguesas le permite constatar, a pesar de las diferencias entre territorios, «las dificultades de la población rural para entrar en el mercado de «lo local» y del medio ambiente», lo cual no le impide prever que ese espacio rural, incluso sin participación de la población local, «será debidamente rentabilizado».

Regiones del Sur de Europa, desarrollo rural y multifuncionalidad

En los dos epígrafes anteriores hemos puesto el acento sobre aspectos concretos del «modelo emergente» de desarrollo rural en Europa, subrayando las dificultades que esos procesos están encontrando, especialmente en las regiones del sur del continente. Aunque no es posible plantear en el contexto de este artículo un análisis detenido sobre el tema, apuntamos como reflexión final la idea de que las dificultades para la afirmación en el sur de Europa de ese modelo de desarrollo rural pueden tener razones más profundas, ligadas a la configuración histórica de esos territorios, que ha seguido recorridos diferenciados respecto a las regiones del centro y norte del continente.

Para estimular esa reflexión pueden ser útiles otras dos referencias a textos de María Fonte: «a la cita con la crisis del fordismo, que ha lanzado el modelo de desarrollo difuso en el centro y noreste de Italia y la estrategia de desarrollo rural en la Unión Europea, el Mezzogiorno llega con un territorio, tanto urbano como rural, degradado, una experiencia de industrialización muy limitada en el tiempo y una sociedad desarticulada en su conjunto» (1999, páginas 21-22). Este razonamiento la lleva a concluir, más adelante, que «cuando se habla del *nuevo desarrollo rural*, las áreas «internas» del sur de Italia no encuentran ni

su historia ni su imagen reflejadas en la descripción que se hace de ese desarrollo» (2001, página 276).

Esta historia a la que hace referencia Fonte tiene, como es sabido, algunos puntos en común con la historia y la estructura actual de la agricultura y los territorios rurales en otras regiones del sur de Europa, en particular en España y en Portugal. En nuestro caso, la estructura social asociada al sistema agrario del latifundismo sigue caracterizando amplias comarcas rurales del sur de España. Esa estructura social, cuya responsabilidad en el retraso de los procesos de industrialización y desarrollo económico de esas regiones está bien acreditada, tampoco parece la más idónea para que, de acuerdo con los «nuevos modelos», se desarrolle ahora en esos territorios una sociedad rural dinámica.

Nos interesa en especial subrayar cómo determinadas políticas agrarias pueden consolidar esas estructuras agrarias y sociales que operan como un obstáculo al desarrollo. Así ocurrió con la reforma de la PAC de 1992, al introducir el sistema de ayudas directas que consolidó las estrategias empresariales de los grandes propietarios basadas en el monocultivo y la extensificación (Ceña, 1996). Actualmente, cabe el riesgo de que en aplicación, supuestamente, de los postulados de la multifuncionalidad¹⁷, se reconozcan a las grandes explotaciones en esas regiones unas funciones, ambientales o sociales, que legitimen su derecho a la percepción de ayudas públicas y refuercen la posición de los grandes propietarios en la estructura social de esas zonas.

Junto a la constatación de las dificultades existentes para que los procesos de desarrollo rural se articulen en las regiones del sur, no podemos dejar de mencionar la existencia de otros desarrollos, importantes en términos de crecimiento económico, que están teniendo lugar en zonas rurales del sur de España. Nos referimos a los desarrollos basados en la fuerte expansión de la horticultura intensiva que se están produciendo en zonas de Murcia, Almería o Huelva. Algunos análisis ya han puesto de manifies-

¹⁷ En un documento reciente del Ministerio de Agricultura español se puede leer que «para todo tipo de explotaciones agrarias, debe valorarse su contribución a los objetivos de la multifuncionalidad» (MAPA, 2001, página 13).

to la escasa sostenibilidad, tanto ambiental como social, de esos procesos (Pedreño, 1999, para Murcia; Delgado y Moreno, 2002, para Almería). Pero resulta curioso que, en medio de un debate europeo y español dominado por el paradigma de la multifuncionalidad de la agricultura y los «nuevos» modelos rurales, los procesos de desarrollo más visibles en las zonas rurales del sur de la península sigan siendo aquéllos basados en el aprovechamiento de las ventajas comparativas en los mercados agrícolas (incluida la disponibilidad de mano de obra inmigrante) y en la explotación de los recursos naturales. Es posible que, en el fondo, estos procesos estén reflejando también (pero aquí con otro sistema agrario, distinto de la gran explotación) la desarticulación social que sigue caracterizando a esas regiones del sur.

5. Conclusión

El lector que haya llegado hasta aquí ya debe ser consciente de que unas reflexiones como las que anteceden no se encaminan a la obtención de una conclusión firme y definitiva. También habrá comprendido que el propósito de este trabajo ha sido, sobre todo, introducir una serie de matices, interrogantes y algunas divergencias en el aparente «pensamiento único» que se está afirmando en los medios académicos en torno a cómo debe evolucionar la PAC y cuál es el modelo a seguir para que se desarrollen y revitalicen las zonas rurales. Subrayamos únicamente aquí algunas ideas que, a nuestro juicio, pueden guiar desarrollos posteriores de esta línea de razonamiento.

La primera de estas ideas es la contradicción en la que se puede caer al utilizar el «paradigma de la multifuncionalidad», justificado por la defensa de las rentas de los pequeños agricultores y la valorización de sus funciones no productivas (ver Josling, citado por Massot, 2001), para legitimar las ayudas y la protección a toda la heterogénea agricultura europea. El punto más débil de la argumentación oficial es la enconada defensa de la existencia (y unicidad) de un «modelo europeo de agricultura», que no responde a la diversidad de realidades agrarias y rurales europeas, realidades que tampoco están sustentadas en un modelo social único o específico. La justificación de la protección a par-

tir de estos planteamientos va acompañada de la invocación del principio de la contractualidad, como garantía del cumplimiento de las distintas funciones por parte de los agricultores. Se están haciendo progresos sensibles en la aplicación de esa contractualidad a las ayudas ligadas a la función ambiental de la agricultura. Pero será bastante más difícil una regulación contractual del cumplimiento de las «funciones sociales» del agricultor, a no ser que se trivialice en exceso la indexación de esas funciones.

El razonamiento anterior tiene que ver también con las dificultades existentes, puestas de manifiesto a lo largo del apartado 3, para cuantificar efectos concretos de los distintos instrumentos de política agraria sobre el desarrollo económico de las zonas rurales. Pese a la inseguridad del debate derivado de la falta de evidencias empíricas, se pueden apuntar al respecto algunas valoraciones generales. Así, un determinado instrumento, las ayudas directas, aplicadas de forma indiscriminada como actualmente se hace, pueden tener efectos claros de mantenimiento de la población y del tejido rural en áreas deprimidas de los secanos interiores españoles. Sin embargo, esas mismas ayudas están reforzando la posición económica y social de los grandes propietarios que han representado un obstáculo histórico para el desarrollo de las regiones del sur del país.

Una última línea de reflexión tiene que ver con la potencialidad del «modelo emergente» de desarrollo rural que hemos utilizado como referencia, modelo al que se asocia una política agraria «más multifuncional», para resolver los problemas de desarrollo en los territorios rurales de la periferia europea. Es cierto que ese modelo ha demostrado capacidad para revitalizar numerosas zonas rurales europeas y españolas, pero no parece un instrumento suficientemente potente para abordar los problemas derivados del histórico retraso en el desarrollo económico que todavía afecta a algunas regiones del sur.

Un ejemplo, que han recogido con profusión los medios de comunicación en los primeros días de abril, puede ser ilustrativo a este respecto. Nos referimos a la amenaza de cierre de la fábrica Fontaneda que da trabajo a 200 obreros en el municipio de Aguilar de Campoo, cabeza de la comarca rural del norte de Palencia. Los efectos de ese cierre sobre el tejido socioeconómi-

co de la comarca ¿se pueden afrontar mediante políticas de desarrollo rural, entendido de acuerdo con aquel modelo de referencia? ¿O más bien sería necesaria una política regional, con instrumentos quizás más «duros», que propicie una redistribución geográfica de la actividad económica?

Referencias bibliográficas

- [1] ALONSO, R. y SERRANO, A. (1998): «Evaluación de los efectos de la reforma de la PAC de 1992 y de la Agenda 2000 sobre las explotaciones agrícolas de la comarca de Arévalo-Madrigal (Ávila)», *Revista de Estudios Agro-sociales y Pesqueros*, número 184, páginas 9-36.
- [2] ARNALTE, E. (1993): «Modelo productivo de la agricultura europea y reforma de la Política Agrícola Común», en ARNALTE, E.; GARCIA ALVAREZ-COQUE, J. M^a.; ROMERO, J. y SORNI, J. (Eds.) *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*, páginas 277-289, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- [3] ARNALTE, E. (2002): «Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española», en GOMEZ BENITO, C. y GONZALEZ, J. J. (Eds.) *Agricultura y Sociedad en el Siglo XXI*. (En prensa).
- [4] ARNALTE, E.; BAPTISTA, F.; LOURENÇO, F.; MUÑOZ, C. y RODRIGO, I. (1998): «El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo», Serie Agri-106. Parlamento Europeo, Estrasburgo.
- [5] ASSEMBLÉE NATIONALE (1998): *Projet de Loi d'orientation agricole*. Paris.
- [6] ATANCE, I.; BARDAJI, I. y TIO, C. (2001a): «Los efectos de diversos escenarios de ayudas agrícolas en el Unión Europea», *Información Comercial Española*, número 783, enero-febrero, páginas 101-117.
- [7] ATANCE, I.; BARDAJI, I. y TIO, C. (2001b): «Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)», *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela.
- [8] ATANCE, I. y TIO, C. (2001): «La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número 189.
- [9] BAPTISTA, F. O. (2001): «O espaço e o rural», en BAPTISTA, F. *Agriculturas e Territórios*, Celta Editora, Oeiras.
- [10] BLANC, M. y PERIER-CORNET, P. (1999): «Emploi agricole: les cadres d'analyse à l'épreuve des dynamiques actuelles», *Économie Rurale*, número 253, páginas 8-14.
- [11] BRYDEN, J. y BOLLMAN, R. (2000): «Rural Employment in Industrialised Countries», *Agricultural Economics*, número 22, páginas 185-197.
- [12] BULLER, H. (2000): «Is This the European Model?», en BULLER, H. y HOGGART, K. (Ed.) *Agricultural Transformation, Food and Environment*, páginas 1-8, Aldershot, Ashgate.
- [13] CAHILL, C. (2001): «The Multifunctionality of Agriculture: What Does It Mean?», *EuroChoices*, primavera, páginas 36-41.
- [14] CARLES, R. y MILLET, G. (1997): «Nouvelle PAC: l'exploitation de grande culture en Ile-de-France de 1991 à 1995», *Économie Rurale*, número 241, páginas 18-26.
- [15] CEÑA, F. (1995): «Les effets de la nouvelle PAC sur l'agriculture en Andalousie», en ELLOUMI, M. (Ed.) *Politiques agricoles et stratégies paysannes*, páginas 53-70, ALIF-IRMC, Túnez.
- [16] COMISION EUROPEA (1985): «Perspectives de la Politique Agricole Commune. Le Livre Vert de la Commission», *Notes rapides de l'Europe Verte*, número 33, julio.
- [17] COMISION EUROPEA (1991): *Evolución y futuro de la PAC: Documento de reflexión de la Comisión*, COM(91) final, febrero.
- [18] COMISION EUROPEA (1998): *Agenda 2000, propuestas de la Comisión. Exposición de motivos*, marzo.
- [19] COMISION EUROPEA (1999): «Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?» *Info-Paper D.G. Agriculture*, octubre.
- [20] DELGADO, M.; ALEJANDRE, J.; VAQUERO, F.; DE SANTOS, M. L. y ERICE, D. (2000): «La modulación en España: un posible modelo de aplicación», *Agricultura familiar en España 2000*, páginas 77-83, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- [21] DELGADO, M. y MORENO, I. (2002): «La agricultura intensiva almeriense: Los límites de un modelo», *Le Monde Diplomatique*, febrero, páginas 2 y 23.
- [22] DIEZ PATIER, E.; CORES, E. M. y CEBRIAN, E. (2001): «La contribución de las diversas funciones de la agricultura a la PAC del futuro», *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela.
- [23] ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCIA, M. y VILADOMIU, L. (1995): *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agraria comunitarias*, Serie estudios MAPA, Madrid.
- [24] FONTE, M. (1999): «La rinascita della ruralità e il Mezzogiorno d'Italia nell'economia post-fordista», *La Questione Agraria*, número 79, páginas 11-29.
- [25] FONTE, M. (2001): «Reconstructing Rurality in Mediterranean Italy», en GRANBERG, L.; KOVACH, I. y TOVEY, H. (ed.) *Europe's Green Ring*. Aldershot, Ashgate, páginas 263-282.
- [26] FRANCES, G. y MENDEZ, M. (2001): «El agroturismo como estrategia de diversificación de las explotaciones agrarias catalanas», *IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Economía Agraria*, Pamplona.

- [27] GARCIA AZCARATE, T. (2001): «Reflexiones sobre el futuro de la Política Agraria Común», en ALVAREZ, A. (coord.) *Economía Agraria y Recursos Naturales, Nuevos enfoques y perspectivas*, páginas 103-114, Asociación Española de Economía Agraria, Madrid.
- [28] GONZALEZ, J. J. y GOMEZ BENITO, C. (2002): «Una nota sobre la evolución del mercado de trabajo agrario», en GOMEZ BENITO, C. y GONZALEZ, J. J. (eds.) *Agricultura y Sociedad en el Siglo XXI*. (En prensa).
- [29] LAURENT, C. (1998): «Activités agricoles et territoires ruraux. Nouvelles questions de recherche», en DELORME, H. (dir.) *Les territoires ruraux en Europe. Questions de recherche*, octubre, CNRS.
- [30] MAHE, L. P. (2001): «Can the European Model be Negotiable in the WTO?», *EuroChoices*, primavera, páginas 10-16.
- [31] MAHE, L.P. y ORTALO-MAGNE, F. (2001): *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences PO, Paris.
- [32] MARSDEN, T. (1998): «New Rural Territories: Representing the Differentiated Rural Spaces», *Journal of Rural Studies*, 14(1), páginas 107-117.
- [33] MASSOT, A. (2000): *El modelo europeo de agricultura ante el desafío de la globalización*, Real Sociedad Económica de Amigos del País, Valencia.
- [34] MASSOT, A. (2001): «La multifuncionalidad agraria: un nuevo paradigma a la búsqueda de una política común en la era de la globalización», en ALVAREZ, A. (coord.) *Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*, páginas 57-102, Asociación Española de Economía Agraria, Madrid.
- [35] MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION (2001): *Elementos de reflexión para el establecimiento de criterios de prioridad ante las modificaciones y reforma de la PAC*, Grupo «El Escorial», Madrid.
- [36] MOLINERO y ALARIO (1994): «La dimensión geográfica del desarrollo rural». *Revista de Estudios Agro-sociales*, número 169, páginas 53-87.
- [37] PEDREÑO, A. (1999): *Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales*, Serie Estudios MAPA, Madrid.
- [38] REIG, E. (2001): «La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto», *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela.
- [39] SAÑUDO, A. (2001): *Reformas de la PAC y cambios estructurales en la agricultura extensiva de Castilla y León*, trabajo fin de carrera. ETSIA, Universidad Politécnica de Valencia.
- [40] SAYADI, S. y CALATRAVA, J. (2001): «Análisis de la potencialidad agroturística para el desarrollo rural: el caso de la montaña Penibética», *IV Congreso Nacional de la Asociación Española de Economía Agraria*, Pamplona.
- [41] SENNI, S. (2001): «Lo sviluppo rurale tra ricerca e politica. Impressioni margine del 73° seminario della European Association of Agricultural Economists», *QA - La Questione Agraria* número 3, páginas 179-186.
- [42] SUMPSI, J.M. (2000): «Perspectivas de la agricultura española tras la Agenda 2000», *Agricultura familiar en España 2000*, páginas 53-60, Fundación de Estudios Rurales, Madrid.