

6. UNA VISION CRITICA DE LAS POLITICAS AGRARIAS ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL¹

Miren ETXEZARRETA
Economista.
Universidad Autónoma
de Barcelona

RESUMEN:

Con este trabajo no se pretende un tratamiento histórico sino que se refiere al momento actual, por lo que, como todo estudio actual sobre la economía española, el período se inicia con la crisis de los setenta, o en términos más políticos con la transición democrática.

“Las políticas agrarias españolas” se interpretan por la autora como las líneas generales por las que ha transcurrido la política agraria española durante el período delimitado. Bajo el término “en el contexto internacional” considera que no se trata de realizar un estudio comparativo de las políticas en los diversos países, sino de la política agraria española para situarse en un contexto internacional, es decir, para integrarse en la división internacional del trabajo.

Bajo ambas interpretaciones la autora reconstruye el título como “Una visión crítica la política agraria española desde los setenta respecto a la inserción del agro español en el ámbito internacional”.

¹ Esta ponencia está en gran parte basada en el capítulo 2 de la obra “La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias”, elaborada por Etxezarreta, M. Cruz, J. García Morilla, M. y Viladomiu, L. que será editada en fecha próxima por el Ministerio de Agricultura en su colección Estudios.

1. ¿INSERCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL O INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA?

España ha sido tradicionalmente un país exportador de productos agropecuarios, principalmente a los países europeos. Hasta la guerra civil, nuestro país era conocido como un país exportador de algunas frutas —cítricos, principalmente— y hortalizas a los países más industrializados. Las importaciones de productos agrarios no eran considerables y nuestra agricultura era básicamente “autocentrada” en el sentido de que los inputs necesarios para la actividad agraria se generaban en el país. Nuestra agricultura, si ha de caracterizarse, se podría considerar como una agricultura basada en inputs autóctonos, principalmente productora para el mercado interno, con una parte de las frutas y las hortalizas dedicadas a la exportación.

El paréntesis causado por la guerra civil no alteró sustancialmente este modelo. Por el contrario, si que lo transformó la modernización que se inició en los cincuenta —tras el acuerdo con Estados Unidos de 1953—.

El modelo que, con el apoyo de Estados Unidos se impulsó para la agricultura y, de forma más destacada, para la ganadería española, supuso la aproximación de la agricultura española al modelo de agricultura intensiva y productivista que imperaba en aquel país y en la parte más moderna del continente europeo (lo que a partir de 1957 constituiría la Comunidad Económica Europea). Este modelo supuso la utilización por la agricultura española de inputs importados: tractores, fertilizantes químicos, productos fitosanitarios, y, muy especialmente, la implantación de un modelo ganadero de producción intensiva de carnes baratas —avícola y porcino— basado en razas de animales importadas y piensos compuestos para el ganado. Los sesenta, de industrialización sustitutiva de importaciones, trataron de crear en el país, entre otras, industrias que cubrieran las necesidades de estos inputs. Lo que se logró con mayor éxito en unos que en otros aspectos: la maquinaria, los productos químicos y los piensos (con la excepción de un importante componente de los mismos como la soja y hasta muy recientemente del maíz), se fueron suministrando dentro del país, pero el paquete tecnológico que suponía el modelo ganadero sigue dependiendo todavía hoy del exterior. De todos modos, lo que interesa destacar aquí es que, es a partir de la modernización agraria, que se inicia en los cincuenta y se consolida

en los sesenta, cuando la agricultura española comienza su inserción moderna en los mercados internacionales. En ella las exportaciones se modifican poco respecto a las pautas históricas, pero las importaciones de inputs y el seguimiento de un modelo impulsado desde el exterior se convierten en una variable importante. Es una primera señal de nuestra moderna inserción en la división internacional del trabajo agraria: comenzamos a convertirnos en consumidores significativos de productos agrarios importados, que son factores de producción para nuestra agricultura y, reitero, especialmente para nuestra ganadería.

La política agraria, alimenticia y económica en general impulsó dicho modelo, con la salvedad, ya mencionada, de que como parte del modelo general de industrialización, se intentó generar en el país las industrias que suministrasen algunos de estos inputs. No obstante, bastantes de estas industrias fueron, y son, industrias transnacionales que se establecieron en España y que vinculaban nuestra economía al exterior por otros canales. La modernización agraria supuso, por tanto, una vinculación como consumidores a los mercados internacionales de inputs agrarios y de algunos granos (soja y maíz) principalmente a los mercados de Estados Unidos, y el mantenimiento de las líneas de exportación tradicionales. La situación no cambió mucho hasta los setenta.

Desde que se inició la transición política las autoridades económicas deseaban y esperaban la integración en la entonces Comunidad Económica Europea² (CEE). Aunque la adhesión se formalizó en 1986, desde el principio de la transición democrática la política económica se dirigía a preparar la economía española para la integración. Uno de los ámbitos productivos en los que esta preparación se juzgaba importante era el ámbito agrario. De aquí que la política agraria española, desde mediados de los setenta, tiene como principal objetivo la adaptación del sector para su integración en la Comunidad Europea.

Dicha preparación consistía principalmente en hacer competitiva la agricultura española en la CEE. Parte de ella se consideraba que ya lo era —frutas y hortalizas— y el resto tenía que ponerse a punto aumentando su competitividad a base de aumentar su productividad y su producción por medio de la incorporación de la moder-

² Ignoraremos aquí los repetidos y frustrados intentos del régimen franquista de participar en la misma.

na tecnología. Era una estrategia modernizadora sobre una base expansiva de la producción. Volveremos sobre ello.

Lo que me importa destacar ahora, sin embargo, es que la perspectiva de integración en la ahora Comunidad Europea (CE), o Unión Europea (UE), supuso concentrar toda la política agraria en la consecución de dicho objetivo. Se trataba de insertar a España lo más favorablemente posible en la CE, y en ello se concentró toda la política agraria. Desde el punto de vista del esfuerzo de transformación y mejora productiva de la agricultura española, el contexto internacional quedó conformado y limitado al ámbito comunitario³. De aquí que al referirme al “*contexto internacional*” me veo obligada a concentrarme en el “*contexto europeo*” como ámbito de análisis. Si se juzga por la dirección de la política agraria activa desde los setenta, la inserción de la agricultura española en el ámbito comunitario es el único ámbito de referencia para su análisis a nivel internacional.

No obstante, nótese que he cualificado la política agraria como “*activa*”, en el sentido de referirme a la política agraria que tiene unos objetivos específicos hacia donde quiere conducir el sistema productivo. Porque la propia evolución del modelo anteriormente existente y el nuevo esfuerzo modernizador, sin utilizar una política “*activa*”, suponía también una intensificación y profundización de la inserción de la agricultura española en la división internacional del trabajo agrario siguiendo las mismas pautas que se consolidaron en los sesenta. Es decir, tanto una política activa, dirigida a hacer más competitiva la agricultura española en la esfera comunitaria, como la profundización del modelo modernizador que ello implica —aunque no medie una política activa— conducen a una mayor inserción de la agricultura española en el ámbito comunitario, desde luego, pero a una mayor vinculación con los mercados mundiales de productos agropecuarios y a la internacionalización de los factores de producción.

A ello es necesario añadir la creciente internacionalización y liberalización de los mercados mundiales de productos agrarios que,

³ Una buena ilustración la constituye la política tecnológica de la que se señala: “El Sistema español de Ciencia y Tecnología tiene en su perspectiva la convergencia hacia el nivel y las estructuras del Sistema Comunitario de Ciencia y Tecnología” (CIT-INIA, 1993, p. 3). *RTD + D Overview of Spanish Programmes and priorities in the field of Agriculture, Agroindustry and Fisheries*. Presentado al AD-HOC RECO-AIR meeting de la CE, 8/7/93. Secretaría CIT-INIA. Mimeo.

por muy variadas, han aumentado fuertemente su competencia a nivel internacional y luchan hasta en los ámbitos más recónditos por la demanda efectiva y los mercados. Las duras negociaciones para los Acuerdos del GATT atestiguan de ello. De forma tal que la competencia internacional afecta de forma mucho más intensa a todos los mercados agrarios nacionales que en el pasado.

Tres horizontes de política, por lo tanto, respecto a la inserción en el contexto internacional: competitividad en la CE, intensificación de un modelo productivo internacionalizado, y creciente vinculación a los mercados agrarios mundiales a causa de la creciente internacionalización de éstos y a una acentuada competencia. Sin embargo, *en tanto en cuanto a política agraria "activa" se refiere, creo que el primer elemento a destacar es que sólo existe la política respecto a la integración en la CE, principalmente como oferente de productos agrarios.* Ni se plantea siquiera una actuación de política respecto a la vinculación del modelo productivo al exterior —parece que el modelo actual es el único existente y que no es posible ni siquiera plantearse una modificación del mismo— y, tampoco se percibe que se está aceptando sin cuestionamiento alguno la forma actual de vinculación a los mercados mundiales. Se puede deducir que estas facetas de nuestro sistema productivo se consideran consolidadas, satisfactorias o inmutables por la acción los mercados, y que no le corresponde a la política incidir en los mismos. No estoy muy segura de que esta posición sea consciente, pero me atrevo a decir que es más relevante todavía que ni siquiera se reconozcan como ámbitos de actuación de la acción de la dirección pública de la economía.

2. LA POLÍTICA AGRARIA ESPAÑOLA RESPECTO A LA CE

2.1. La situación socio-económica en España en los setenta

Antes de iniciar el análisis de la política agraria española es también necesario hacer referencia a una serie de sucesos —unos de carácter más político y otros económicos— que enmarcan el período que estudiamos y tienen un gran impacto en los planteamientos de política económica y política agraria en España. Los acontecimientos básicos que enmarcan la evolución de la agricultura española en este período, son los siguientes:

— *La llegada de la democracia*, la descentralización política y el establecimiento de las Comunidades Autónomas supuso la transferencia a éstas de parte de las competencias de la Administración Central. En el ámbito agrario, el centro se reserva el diseño de la política agraria y las relaciones con la CE cediendo a las regiones la gestión de la política. Los gobiernos regionales pueden desarrollar sus medidas de política agraria propias, que en la mayoría de casos han de ser consideradas como complementarias de las anteriores, pero que en otros casos pueden provocar conflictos con las orientaciones generales de la PAC: la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1984 del Gobierno andaluz sería un ejemplo de ello. Por otro lado, las nuevas condiciones políticas permitieron la aparición pública y la consolidación de organizaciones sociales como los sindicatos agrarios.

— *La integración de España en la CE*, como uno de los objetivos básicos de la política española desde los primeros gobiernos de la democracia, aspecto al que ya hemos hecho referencia más arriba.

— *La crisis económica*. Como es bien sabido, en la década de los 70 se inició una profunda crisis económica que afectó a todo el mundo industrializado y se manifestó con intensidad especial en España. Durante el período 1974-1985, la crisis y la prioridad dada a la política de moderación salarial y flexibilización del mercado de trabajo supuso un sustancial deterioro de la situación de la población que modificó y afectó significativamente las expectativas de futuro. En el período 1986-1991, la doble influencia de la recuperación internacional y el primer impacto de la adhesión a las Comunidades Europeas permitió una importante recuperación de la situación socio-económica, abriendo nuevas y optimistas expectativas respecto al porvenir, aunque permanecían algunos de los problemas fundamentales de la economía, en particular el paro que no bajó en ningún momento del 15% de la población activa. Desde 1992 la recesión ha vuelto a afectar con renovada intensidad a la economía española y en el verano de 1994 dista mucho de estar clara su superación.

Desde una óptica agraria, uno de los aspectos de la crisis que, probablemente, mas ha afectado a la agricultura española consiste en la transformación experimentada por el mercado laboral durante los 80. Su deterioro durante este período ha supuesto la falta de oportunidades externas de empleo para la población activa agraria que iba siendo expulsada del sector a causa de la propia dinámica de la agricultura. Incluso durante el período de recuperación de

1986 a 1992, la tasa de paro ha sido lo suficientemente elevada como para que esta situación, y las consiguientes expectativas negativas que genera, no hayan cambiado significativamente.

No obstante, ello no ha impedido que la evolución de la propia agricultura haya forzado en los últimos años una disminución acelerada de la población que ocupa. La caída de la población activa agraria no ha cesado, a pesar de las expectativas negativas de los mercados laborales, tanto en el período de crisis como en el de recuperación subsiguiente. La población activa agraria pasó de 2.393.800 personas en 1979, un 18,6% de la población activa total, a 2.072.400, el 15,3%, en 1985. Es decir, que disminuyó alrededor de 56.000 personas al año en el período de crisis, mientras que en el de recuperación, de 1986 a 1992, pasó de 1.894.100 (13,7%) a 1.350.100 (8,9%), más de 90.000 personas al año⁴. Pero la emigración del medio rural se ha ido convirtiendo en una opción cada vez más difícil. La magnitud del paro ha forzado a muchos activos, que de otro modo hubieran abandonado el medio rural, a continuar en el mismo y también ha incitado a las autoridades económicas y sociales a estimularlos para que permanezcan en su área de origen. Las dificultades en la agricultura y la crisis exterior han provocado en las zonas rurales el aumento del trabajo autónomo, del trabajo a tiempo parcial, temporal y ocasional y de todo tipo de dedicación laboral ante la falta de trabajo regular asalariado. En conjunto, el mercado laboral ha cambiado muy significativamente desde mediados de los setenta, dificultando las oportunidades de salida del medio rural y, lo que no es menos importante, ha contribuido a crear unas expectativas muy negativas acerca de las posibilidades de abandonarlo.

Desde una óptica externa al sector, otro aspecto del impacto en el medio rural de la crisis y la precariedad del mercado laboral es el profundo cambio que ha inducido, junto con otros elementos de menor importancia, en la consideración del medio rural. A finales de los 70 se asiste en Europa Occidental, con algún retraso en España, al redescubrimiento del desarrollo rural. Los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural que se potencian con la crisis, tendrán un importante papel en los planteamientos que la PAC realizará para la agricultura familiar a partir de 1985.

⁴ Datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Varios años.

2.2. La agricultura española en el contexto comunitario

España quizá es el país de la CE que presenta una estructura agraria más compleja. Esto se debe tanto a su gran variedad de productos agrarios como a las diferencias regionales en la configuración de la propiedad territorial.

La agricultura española se caracteriza por producir una gran variedad de productos, tanto continentales como de agricultura mediterránea. Quizá debido a esta variedad, los tres grandes subsectores que gozan de los mayores niveles de protección de la PAC, es decir, leche, carne de bovino y cereales, que suponen alrededor del 42% de la producción final comunitaria, sólo alcanzan el 25% en España.

La estructura territorial de las explotaciones manifiesta una acentuada dualidad, donde las pequeñas o incluso minúsculas explotaciones coexisten con otras de grandes dimensiones. Lo que tampoco dice mucho en una agricultura donde una hectárea de huerta en Levante tiene una dimensión económica superior a 100 ha de secano en la meseta castellana.

La producción se organiza fundamentalmente en explotaciones de tipo familiar que trabajan principalmente tierras en régimen de propiedad. Sin embargo, los grandes latifundios, las explotaciones hortofrutícolas y un número creciente de explotaciones empresariales recurren al trabajo asalariado, lo que explica que la incidencia de éste sea más importante en España que en el conjunto de la Comunidad. El trabajo asalariado supone casi un 20% de los empleos agrarios españoles mientras que la media de la Comunidad se sitúa entorno al 8%.

El peso de la agricultura en la economía española disminuye año tras año. El sector agrario en el momento de la adhesión tenía un peso muy superior, tanto en términos de empleo como de participación en el PIB, al del conjunto de los países comunitarios. Sigue siendo así todavía a pesar de un fuerte descenso en su importancia. La participación del sector agrario en el PIB se situaba en torno al 5% en 1986, porcentaje sólo superado por Grecia e Irlanda en la Europa comunitaria, para descender al 3,7% en la actualidad. Respecto al empleo, la discrepancia en el empleo agrario entre España y la Comunidad de seis miembros era del 100% en el momento de la adhesión, si bien ha descendido al 50% en 1993. No obstante, dados los fuertes desequilibrios territoriales que existen en España y la fuerte concentración de la renta en unos pocos puntos geográficos, la actividad agraria es una fuente de actividad crucial

en una parte muy importante del territorio. Las provincias menos pobladas son las que más dependen de la agricultura y en estas zonas existen muy pocas alternativas laborales.

Es conocido el retraso de la productividad de la agricultura española respecto a la europea, a pesar de haber logrado incrementos de productividad importantes desde la adhesión: en 1987 si se considera 100 la media de VAB por empleado en la agricultura de la Comunidad, el valor correspondiente para España era de 66,1. Las diferencias se acentúan si se consideran los índices de los países productores agrarios más importantes de la CE - Francia 136, Alemania (R.F.) 134, Reino Unido 136, Bélgica 180, Dinamarca 225 y Holanda 257 (CEE, 1990). El desfase era pues considerable. Se hacía necesario no sólo la adaptación de las normas de política agraria a la normativa y directrices comunitarias en términos formales, sino de convertir la agricultura española en competitiva a nivel comunitario.

Aunque muy a menudo España se ha considerado como una posible "*despensa de Europa*", la balanza comercial agroalimentaria presenta desde mediados de los 70 períodos de déficit, seguidos de otros con ligeros superávits. Antes de la adhesión, las exportaciones se dirigían principalmente a los países comunitarios y las importaciones provenían en su mayoría del continente americano. La adhesión a la CE ha tenido un impacto enorme en el comercio agro-alimentario exterior. Durante el período 1986-91, las importaciones agro-alimentarias se incrementaron desde 4.900 millones de dólares hasta 10.200 millones y las exportaciones de 4.200 millones hasta 9.200. El sector ha pasado de tener un pequeño superávit en el primer quinquenio de los 80 a un fuerte déficit a principios de los 90. A finales de 1992, la tasa de cobertura era del 80%. Además, se estima que la cuota de mercado de las importaciones creció desde un 37% en 1986 a un 55% en 1991.

A pesar del desfase en productividad, los estudios previos a la adhesión preveían efectos favorables para el sector agrario español, si bien había algunos matices ante ciertos subsectores, por ejemplo, el sector lácteo. En conjunto, ya se ha señalado que se esperaba que la entrada de España en la CE se traduciría en una mejora de las rentas agrarias y en un aumento de los niveles de precios de los principales productos agrarios. La agricultura española encaró la integración en la CE con la intención de aprovechar precisamente lo que se consideraban las *ventajas comparativas agrarias*, para aumentar su producción y hacer de la agricultura uno de los ámbitos productivos que más podían beneficiarse, y beneficiar al país, de la integración.

2.3. La adaptación a la CE

Para adaptarse a la normativa comunitaria, el Gobierno dictó, a principios de los 80, una serie de medidas y normas hechas a imagen y semejanza de aquella: La Ley de Agricultura de Montaña de 1982 o el Real Decreto de Reestructuración y Reconversión del Viñedo de 1984 son buenos ejemplos de ello. A partir del momento de la integración, en 1986, se procede a un rápido ajuste, de modo que ya a finales del primer año se estaban aplicando bastantes de las Directivas y Reglamentos comunitarios al sector agrario español. Pero la adaptación a la integración en la CE requería, sobre todo, un esfuerzo de fortalecimiento del sector y un aumento de la competitividad de la agricultura española, que no puede ser resuelto sólo a través del Boletín Oficial del Estado, ni sus efectos pueden ser detectados a corto plazo. Por ello se establecieron en los años ochenta, una serie de medidas de Política Agraria dirigidas específicamente a adaptar el sector a la economía y agricultura comunitaria y a convertirla en competitiva con ella.

De esta forma, cuando se produjo el ingreso de España en la CE, el 1 de enero de 1986, el Gobierno se había dotado ya de una estructura normativa de aplicación a las políticas agrarias que le permitirá realizar rápidamente el proceso de adaptación formal de su normativa a la europea. Al terminar 1986, buena parte de la normativa se había adaptado a la comunitaria y cuando la normativa se retrasó —como sucedió con el Real Decreto 808 que es de 1987—, la Administración consiguió que en Bruselas se homologasen provisionalmente medidas en vigor antes de la adhesión.

Los imperativos de la adhesión produjeron un cambio en los objetivos, orientaciones y prioridades de la política agraria española en una doble vertiente. Por una parte, de *acciones estructurales* territoriales de alcance específico (política de zonas regables, concentración parcelaria, comarcas mejorables, zonas de ordenación de las explotaciones, etc), se pasó a acciones de *carácter horizontal* y dirigidas al conjunto de las explotaciones, sin delimitación previa de zonas afectadas o beneficiadas. Por otra parte, frente a acciones que incidían sobre las infraestructuras o los equipamientos directamente, con resultados muy concretos, se ha pasado a actuaciones de tipo indirecto, generalmente sustentadas en incentivos financieros.

No podemos aquí detallar las medidas adoptadas (Etxezarreata et al, en prensa, cap. 2) pero es necesario destacar que toda la transformación deseada del sector agrario español se planteaba en el

marco de un sustancial crecimiento de la producción y a través de una agricultura y ganadería intensivas, profundizando el modelo de agricultura productivista y en expansión que se había tratado de desarrollar desde mediados de los cincuenta.

Y esto sucedía precisamente en un momento en que se gestaba en la CEE un importante cambio en la orientación de su política agraria. Cuando España se incorporó a la Comunidad Europea, en 1986, se encontró con un proceso en marcha, que continúa intensificándose desde entonces, con el objetivo de controlar la producción y por el que se limitaban fuertemente las ventajas anteriores de la intervención. Desde el momento de la integración se produce una fuerte contradicción entre las orientaciones de la política agraria española —estímulo a la competitividad basada en la modernización y expansión productiva— y la comunitaria, de orientación recesiva. En un momento en que en España el proceso de modernización no había dado aún todos sus frutos y ni siquiera muchas de las explotaciones habían amortizado las inversiones realizadas para ello. Es en la situación de incertidumbre y desconcierto que se produce a partir de la reforma de la PAC donde radica la mayor parte de los problemas de su aplicación en España.

Se percibe con claridad que el elemento dominante que cataliza y acelera la reestructuración de la agricultura española durante los ochenta es, sin ninguna duda, la integración en la CE. Es también probable que muchos de los problemas que la agricultura española ya tenía y que, de todos modos, hubiera tenido que enfrentar durante este período, se hayan diluido como tales y parezcan consecuencia de la integración europea, pero no es menos verdad que la pertenencia a la Comunidad determina la forma en que estos problemas se plantean y las vías para su posible resolución. Por ello nos detendremos brevemente en la evolución de la Política Agraria Común a fin de insertar en ella la política agraria española desde los ochenta.

3. LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

3.1. La necesidad de la reforma de la PAC

En 1957, al firmarse el Tratado de Roma, la población europea aún vivía bajo el síndrome de desabastecimiento de alimentos que había sufrido Europa durante la Segunda Guerra Mundial. Cuando en el período 1957-60 se formuló la política agraria de la recién

constituida Comunidad Europea, dio lugar a una política agraria proteccionista de la actividad interior e incentivadora de la producción y de la mejora de la productividad. El pensamiento dominante era la necesidad de aumentar la producción de alimentos de todas clases, casi sin tener en cuenta el coste. Todo ello en el marco de una agricultura familiar, que se aceptaba abiertamente como forma mayoritaria y objetivo deseado de organización social de la agricultura.

Los objetivos explícitos de esta política consistían en asegurar el abastecimiento de productos alimenticios para la población comunitaria, la mejora de la productividad, bajos precios de los alimentos para los consumidores y equiparar las rentas de los agricultores con los ingresos de las familias urbanas.

Para lograr tales objetivos se estableció, bajo los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, un sistema de apoyo al sector agrario, creando también, como vehículo de la financiación y administración de la política agraria, el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Para regular los mercados de los productos más importantes de los países miembros se estableció un sistema de intervención con los precios y los mercados garantizados para la producción interna por medio de stocks reguladores. Su administración se encargó a la Sección Garantía del FEOGA. Se esperaba que este sistema estimularía la producción, garantizaría las rentas a los agricultores y facilitaría el suministro a bajo precio a los consumidores. El principio de solidaridad financiera implicaba que el presupuesto comunitario asumiría el coste que comportara esta intervención. Por otra parte, las importaciones de productos agrarios provenientes de países terceros se controlaban por medio de un arancel móvil o derechos compensatorios, ("*prélèvement*") calculado como la diferencia entre el precio objetivo (el deseable en el interior de la Comunidad) y el precio del mercado mundial. Por su parte, las exportaciones resultaban subvencionadas por el importe de la diferencia entre los precios del mercado mundial y los precios internos que el FEOGA garantizaba —restituciones a la exportación— si los primeros eran más bajos (como sucedía siempre).

En el momento de entrada en funcionamiento de la PAC, los Estados Unidos se manifestaron muy recelosos de un proteccionismo que dañaría la expansión de su agricultura. Para conseguir su beneplácito fue necesario liberalizar totalmente la entrada de oleaginosas (Viladomiu, 1987) como compensación a la fuerte protección que se estableció para los cereales.

Estas intervenciones destinadas a regular los mercados se completaron más tarde con una serie de actuaciones de tipo estructural encaminadas a acelerar la modernización de las explotaciones agrarias de las que se encargó la Sección Orientación del FEOGA. Constituyen lo que vienen denominándose las Políticas Estructurales de la PAC, diferenciadas de las de garantía de precios e intervención en los mercados. Siempre han sido, sin embargo, mucho menos potentes financieramente que los apoyos a los precios y mercados (hasta mediados de los ochenta, los apoyos a los precios absorbían el 95% del gasto de la CE en agricultura).

El incremento de producción y eficiencia de la agricultura europea en las últimas tres décadas ha sido espectacular. La política de apoyo descrita y la aplicación de importantes innovaciones tecnológicas han permitido un rapidísimo crecimiento de la producción y de los rendimientos tanto en superficie como por persona ocupada. El grado de autoabastecimiento de ciertos mercados europeos, que con anterioridad era bajo, fue aumentando hasta sobrepasar el 100%. La agricultura europea se ha convertido en altamente eficiente y produce no sólo para sus propias necesidades, sino que se ha convertido en uno de los principales exportadores en los mercados mundiales. Es la historia de todo un éxito.

Al mismo tiempo comienzan a ponerse de manifiesto las derivaciones de carácter negativo de esta evolución. Hasta el punto que, a lo largo de los últimos diez años, todos los grupos afectados por la PAC han manifestado una postura crítica en cuanto a su funcionamiento y, a menudo, han reconocido la necesidad de una reforma en profundidad.

El eje central de la problemática de la agricultura de la CE gira en torno al tema de los excedentes agrarios. Para reducirlos se ha recurrido, cada vez más a menudo, a realizar ventas en los mercados mundiales. Ventas que resultan estar subvencionadas al pagar el FEOGA a los agricultores la diferencia entre los bajos precios mundiales y los precios internos garantizados más elevados.

Al principio de los ochenta, otros dos elementos adicionales cooperaron para hacer más patente esta problemática e incidieron decisivamente en el inicio de la reforma en 1983. Por una parte, la atonía del consumo mundial y la presión a la baja sobre los precios mundiales⁵ vino a acelerar el crecimiento de los gastos del FEOGA.

⁵ Este exceso de oferta y caída de precios fue debido tanto al impacto general de la crisis sobre los países desarrollados como a la incapacidad de algunos de los países en desarrollo más importantes de hacer frente a sus compromisos financieros externos lo

Por otra, la previsible entrada de nuevos miembros en la CE, con potencial agrario muy significativo, hacía temer que de mantenerse la PAC los aumentos de los excedentes podían dispararse. Había que evitar que se reprodujera la experiencia de Irlanda, quien desde su entrada en la Comunidad en 1973 había triplicado su producción agraria. Grecia, Portugal y España no debían seguir la trayectoria irlandesa. Uno de los motivos de la redefinición de la PAC, con la consiguiente limitación del apoyo a la actividad agraria, fue evitar que los nuevos países miembros desarrollaran rápidamente su potencial agrario comportando un nuevo aumento de los excedentes y, en consecuencia, de los gastos del FEOGA.

El problema de los excedentes, y algunos otros a los que nos referiremos más adelante, fueron forzando la idea de la necesidad de una reforma de la PAC e impulsando a los agentes implicados a plantearla. Desde la Comisión de las Comunidades Europeas y las Administraciones de los países miembros, hasta los consumidores, pasando por los agricultores, se llegó a aceptar, si bien por razones distintas y con expectativas también diferentes, la necesidad de una amplia reforma de la PAC.

A ello hay que añadir las presiones internacionales que tras durísimas negociaciones han conducido a los acuerdos del GATT. Debido principalmente a que los excedentes tienen efectos muy perjudiciales en los países anteriormente exportadores a la CE. Por un lado, su principal cliente no sólo les deja de comprar sino que se convierte en un importante proveedor y competidor en los mercados mundiales. La situación es particularmente tensa con Estados Unidos, que ha visto disminuir su cuota en los mercados mundiales, por lo que denuncia constantemente la ilegalidad de las subvenciones⁶ y ha convertido las amenazas comerciales en el lenguaje corriente de las transacciones internacionales en los últimos años. Por otro, el volumen de producción excedentario de la CE revierte a unos mercados mundiales con presión de la oferta, lo que aumenta los excedentes y deprime los precios, perjudicando a los demás productores, especialmente a los que no disfrutaban de sistemas internos de apoyo, como los países subdesarrollados productores de materias primas. Existen, por tanto, razones para que todos los países

que comportó una caída de la demanda y un aumento de la oferta en los mercados mundiales de productos agrarios.

⁶ Evidentemente, EEUU también subvenciona su agricultura. Según estimaciones de la OCDE, las subvenciones agrarias en 1991 fueron de 84 mil millones de dólares en la CE y de 35 mil millones en los EEUU.

exportadores hayan manifestado repetidamente su repulsa ante las exportaciones subvencionadas que realiza la CE y solicitado una reforma de la PAC.

Las consideraciones acerca del medio ambiente también conducen a propuestas de reforma de la PAC. La agricultura europea actual —al igual que la de los demás países desarrollados— es una agricultura intensiva, dura y se afirma que altamente contaminante. Al aumentar la sensibilidad ecológica de la población europea, se plantea cada vez con mayor fuerza la conveniencia de orientarla hacia una agricultura sostenible.

En resumen, la agricultura de la CE está practicando una agricultura ineficiente en términos de asignación de recursos a actividades no deseadas, costosa en términos presupuestarios, conflictiva en sus relaciones internacionales y perniciosa en términos ambientales. Tampoco está cumpliendo uno de sus objetivos prioritarios como es la equiparación de rentas. En cuanto a la explotación familiar, que constituye su explícita opción social, su número se está reduciendo sustancialmente, diluyéndose entre las grandes explotaciones, aquellas que se mantienen recurriendo a múltiples actividades o las que sobreviven sumidas en la marginación. La explotación familiar agraria a dedicación completa reduce su importancia numérica en la composición social de las unidades de producción agrarias. Por todo ello, con unos elementos incidiendo con más fuerza que otros, no es extraño que se plantee una transformación de la política que la dirige.

No obstante, conviene no perder de vista que la reforma debe mantener los aspectos positivos de la PAC, como marco básico en el que las autoridades comunitarias responsables sitúan la agricultura europea. Se habla tanto de las disfuncionalidades de la PAC y la necesidad de su reforma que se tiende a ignorar que cubre aspectos relevantes en un sistema productivo. La PAC ha facilitado un suministro alimentario amplio, produciendo de forma (microeconómicamente) eficiente unas materias primas para la alimentación interna, sanas y baratas, que permiten una contención del proceso inflacionario y unos salarios más bajos para la población⁷. A pesar de la pérdida relativa de importancia de la agricultura, aún constituye

⁷ Claro que puede argumentarse que ésta podría ser más barata a través del comercio internacional, pero si ya en el Tratado de Roma se consideraba la producción de alimentos como una variable estratégica y que se quería mantener, es importante que cumpla su función de forma eficiente.

una actividad significativa en el aparato productivo de los países y contribuye a mantener un tejido productivo más equilibrado. Su demanda es relevante para la producción industrial y los servicios de la CE, y, aunque con diferencias entre los diversos países, está facilitando la obtención de importantes divisas y absorbe una parte significativa de la población activa en una época de fuerte recesión del empleo. Facilita, además, una distribución más extensiva de la población en el territorio y un mantenimiento más adecuado del espacio. La CE necesita reformar la PAC, pero no va a estar dispuesta a poner en peligro los importantes elementos positivos que le proporciona su agricultura. No se debe tirar al niño con el agua sucia del baño.

3.2. Las reformas de la PAC

La transformación profunda de las bases de la PAC establecidas en los años 60 se inició ya al principio de los 80 y continúa en la actualidad. En ella se pueden distinguir tres etapas:

En la *primera etapa*, que comprende hasta 1985, se pretendió principalmente congelar los gastos que comportaba la PAC o, cuando menos, romper con la tendencia alcista que venían registrando en aquellos años. Para ello, era necesario evitar el crecimiento de la producción. Con este objetivo se redujeron los precios de sostenimiento, se introdujeron las cuotas para la producción de leche y se endurecieron las cuotas que ya se venían aplicando a la producción del azúcar desde el origen de la PAC, y se pusieron en marcha las tasas de corresponsabilidad para los cereales.

Estas medidas se acompañaron de una revisión de la política de estructuras realizada en 1983-84 y con nuevos planteamientos presentados en el Libro Verde sobre la PAC (1985), que introdujeron ciertas modificaciones en la política de estructuras, como la de reemplazar las directivas socioestructurales de 1972 por el conocido Reglamento 797/85 (Etxezarreta, Rossel y Viladomiu, 2989). Se mantuvieron las ayudas para mejorar las condiciones productivas y las destinadas al establecimiento de jóvenes agricultores y se incrementaron de forma significativa las partidas presupuestarias destinadas a los programas de formación. Pero los objetivos prioritarios revisados eran notables por su nuevo énfasis en restaurar los equilibrios del mercado, al mismo tiempo que comenzaban a manifestar interés en aspectos tales como el mantenimiento de comunidades rurales via-

bles y la conservación y protección del medio ambiente. Las novedades se concretaron en las condiciones que se exigían a la hora de conceder ayudas —las mejoras para las cuales se solicitaba la ayuda no debían suponer incrementos en la producción de productos excedentarios— y en la posibilidad de utilizar las inversiones para diversificar las actividades de las explotaciones al margen de la producción agraria. Se establecieron por tanto subvenciones a las inversiones destinadas a potenciar el turismo, la artesanía y la transformación y elaboración de alimentos en las explotaciones agrarias. Por otra parte, se reforzaron las Indemnizaciones Compensatorias, los programas regionales específicos y se agilizó el reglamento 355 sobre Comercialización y Transformación de productos agrarios con el objetivo de acelerar la realización de las producciones.

En la *segunda etapa*, que comprende el período 1985-91, se tomaron una serie de medidas de gran importancia que consolidaban el significativo giro de la PAC. En el ámbito de la política de precios e intervención de mercados se intentaron mejorar las medidas de control de la producción que se manifestaban insuficientes para hacer frente al crecimiento de los gastos (estabilizadores). La incapacidad para controlar los gastos del FEOGA condujo a lo que llamaremos la dimensión “negativa” o restrictiva de la política de estructuras y a la reformulación de dicha política para adaptarla a un contexto estabilizador. A partir de 1987 se adoptan medidas destinadas a facilitar la reducción de la producción, aunque esta nueva orientación no supuso anular las líneas anteriores encaminadas a fomentar la modernización agraria. Se van aprobando nuevas normas que suponen ayudas para fomentar la reconversión y extensificación de la producción, las ayudas destinadas a la retirada de tierras (*set-aside*), al cese anticipado de la actividad agraria (pre-jubilación) y, más tarde, las ayudas destinadas a fomentar las zonas forestales.

Paralelamente, y también en 1988⁸, se realizó una reforma en el funcionamiento de los Fondos Estructurales, es decir, una transformación en el funcionamiento del conjunto de los tres Fondos de la Comunidad con finalidad estructural: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y FEOGA-Orientación. Se procedió a una consideración integrada de los recursos estructurales y a una ampliación presupuestaria para que pudiera contemplarse la problemática de los países menos desarrollados de

⁸ Se aprueba en 1987, pero comienza a funcionar en 1988.

Europa. Se pretendía que los Fondos Comunitarios actuaran conjuntamente a la hora de resolver una serie de problemas socio-económicos existentes en los países miembros. La reforma de los fondos estructurales supuso una revisión de sus prioridades, mecanismos y tipos de cofinanciación e instrumentos de política económica de todas las políticas estructurales. De entre estos temas, se eligió el desarrollo rural (al destacar el objetivo 5b). Pero el FEOGA-Orientación no sólo había de cubrir este aspecto sino que intervenía en el desarrollo de las zonas menos desarrolladas (Objetivo 1) y en la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias (Objetivo 5a).

Las medidas correspondientes al Reglamento 797/85 y sus consiguientes modificaciones están ahora consolidadas en la Regulación (CEE) N.º 2328/91 de Julio de 1991, la cual incorpora todas las medidas estructurales del Objetivo 5(a) excepto las que se refieren a la comercialización y manufactura de productos agrarios, los aspectos forestales y de pesca.

Pero los cambios más significativos de esta etapa se sitúan en el nivel del discurso comunitario, que destaca la necesidad de considerar los problemas de la agricultura en un ámbito más amplio, tomando como referencia el mundo rural en lugar de como, hasta entonces, estrictamente los aspectos agrarios. Ya en 1985, con la elaboración del informe sobre "Las perspectivas sobre la Política Agraria Comunitaria", conocido como Libro Verde, la Comisión adopta los nuevos enfoques que se dan a la problemática agraria. El desarrollo agrario va a ser sustituido por el desarrollo rural y la mejora de las rentas agrarias por la potenciación de la pluriactividad-pluringresos. Más tarde, con "*El futuro del mundo rural*", de 1988, se perfila aún con mayor claridad la opción de un desarrollo del mundo rural no basado en la actividad agraria.

La nueva lógica de la PAC, especialmente de la política estructural, ya no se basa en la ampliación de las explotaciones y la intensificación de la producción, sino en la reducción de costes, la extensificación y las mejoras cualitativas en la producción, que van en la misma línea de los esfuerzos de la política de precios y mercados para reducir los excedentes de producción y los niveles de polución generados por la agricultura intensiva. Asimismo, se considera la pluriactividad y los pagos por "mantenimiento del medio ambiente" como solución parcial a los bajos ingresos agrarios y a los límites que imponen a las oportunidades de producción.

Además, y ya al final de esta etapa, arranca con intensidad la consideración de la dimensión medio ambiental de la actividad agraria y su necesaria incorporación a la reforma de la política agraria en curso. En 1988 se publica el Informe de la Comisión sobre *"Agricultura y Medio Ambiente"* (Com(88)final) donde se destaca el problema medioambiental del desarrollo agrario.

Las nuevas preocupaciones sobre el desarrollo rural y el medio ambiente, la respuesta de los agricultores a la reforma de la PAC y en especial a las nuevas líneas de política estructural, así como el aprendizaje de los mecanismos y funcionamiento de la pluriactividad, son los problemas que surgen a lo largo de estos años.

Pero el nuevo enfoque de los problemas rurales y la opción por la utilización de una decidida política de estructuras para facilitar el desarrollo rural no se ha traducido en un cambio importante de las aportaciones presupuestarias. El presupuesto del FEOGA-Orientación es escasamente el 5% del total que mueve el FEOGA y a pesar de su crecimiento en los últimos años, este porcentaje no ha variado. Su incidencia en el comportamiento de los agricultores tiene que ser, por tanto, necesariamente inferior a la que tiene la política de precios.

Además, las actuaciones estructurales se llevan a cabo en países comunitarios con recursos estrictamente nacionales o en régimen de cofinanciación con recursos comunitarios o nacionales. Es decir, a diferencia de lo que ocurre a la hora de dar salida a los excedentes que se financian bajo el principio de solidaridad financiera, en el caso del FEOGA-Orientación cada país debe aportar un porcentaje (para España normalmente entre el 50 y el 75%) de los recursos que quiera destinar a cualquiera de los programas estructurales que se pongan en funcionamiento. Los países miembros tienen la última palabra a la hora de determinar si estas medidas entrarán en vigor y los niveles de compensación que los agricultores obtendrán al acogerse a las diferentes líneas. Las diferencias en la aplicación de las medidas estructurales son muy significativas. A título de ejemplo, señalemos que en 1989 el programa de retirada de tierras no funcionaba ni en Portugal ni en Dinamarca y que los niveles de compensación eran 600 ecus por hectárea retirada de la producción en Holanda, 220 ecus en Luxemburgo, entre 100 y 120 ecus en las zonas desfavorecidas españolas y de 170 a 300 ecus/ha. para superficies en regadío.

Dado que España se adhirió a la Comunidad al iniciarse esta etapa, a los elementos propios a la reforma se añaden los derivados

de la etapa de transición y adaptación consecuencia de los acuerdos del Tratado de Adhesión. En consecuencia, los agricultores españoles han experimentado, y están experimentando, de forma conjunta los efectos de la adhesión, de la entrada en funcionamiento de la PAC y de su reforma.

La reforma de los ochenta manifestó sus límites con relativa rapidez. De hecho, las reformas introducidas parten de una serie de hipótesis que no siempre se han manifestado ciertas. Así, se parte de la idea de que una disminución del nivel de precios garantizados se traducirá en una caída de la oferta. Pero en la práctica, la caída del precio de un producto estimula la búsqueda de una producción alternativa y, si ésta no es fácil de hallar, los agricultores, en muchos casos, responden de forma "perversa", es decir, en vez de abandonar la producción, la aumentan al máximo para mantener sus ingresos que se han visto diezmados por la disminución de los precios y por el encarecimiento relativo de los inputs que utilizan. Otra hipótesis que no se ha manifestado correcta es que la retirada de tierras se traducirá en una disminución significativa de la producción. En la práctica, las hectáreas afectadas por el *set-aside* no han supuesto una disminución sustancial de la producción, debido a que han retirado las superficies menos productivas, algunas de las cuales muy posiblemente casi no se trabajaban.

En conjunto, a lo largo de 10 años de reforma de la PAC, los límites introducidos para unas producciones y la caída de rentabilidad de otras han resultado en un rápido crecimiento de la producción de aquellos productos no sometidos a ningún tipo de restricción o con niveles de rentabilidad superiores.

Los casos más vistosos son los de las oleaginosas y la carne de vacuno. La congelación de los niveles de producción de leche al aplicarse las cuotas, son la base del rapidísimo crecimiento de las producciones de carne. Inicialmente se pensó que este aumento súbito de la producción de carne era coyuntural y se debía a las matanzas de vacas a las que había conducido la aplicación de las cuotas. Sin embargo, en los últimos años se continúa asistiendo a un crecimiento constante de los excedentes cárnicos. Así mismo, la caída de la rentabilidad de la producción de cereales explica el aumento rapidísimo que ha experimentado la producción de oleaginosas. La producción de oleaginosas de la CE no alcanzaba, en 1979, los 3 millones de Tm., superando los 12 millones diez años después.

Esta capacidad de adaptación de la agricultura europea a los nuevos condicionantes de la PAC reformada ha generado nuevas

tensiones internacionales y la necesidad de una redefinición constante de la política agraria como lo han demostrado las largas negociaciones y los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. Como hemos indicado antes, la libre entrada de oleaginosas en los mercados europeos fue la contrapartida que la CE debió aceptar para conseguir la aceptación por EEUU de la PAC, pero, con la actual producción de oleaginosas en Europa, esta compensación actualmente vale bien poco. EEUU ha ido perdiendo importancia como proveedor de la CE: en 1980 le vendieron 11,5 millones de Tm. mientras que en 1991 eran sólo 5,1 millones, a pesar de que la CE se había ampliado incorporando a España, uno de los grandes importadores de granos estadounidenses.

Desde el inicio de la Ronda Uruguay del GATT en 1986, las tensiones agrarias entre EEUU y la CE se han ido sucediendo, obligando a la Comisión a estudiar y proponer a los países miembros una serie de medidas que combinasen las necesidades de la Reforma de la PAC con las exigencias de las negociaciones del GATT.

En marzo de 1992 el GATT condenó las prácticas proteccionistas europeas y dio la razón a los EEUU, que habían denunciado la ilegalidad de las subvenciones comunitarias a la exportación. Para forzar a Europa a limitar su producción de oleaginosas a los niveles deseados por EEUU, Washington amenazó con aumentar las tasas de productos que importaba de Europa e iniciar una guerra comercial con el viejo continente.

En este contexto se sitúan las propuestas que se fueron confeccionando desde principios de los 90 bajo la iniciativa del Comisario de Asuntos Agrarios, el irlandés Mac Sharry y que se plasmaron en su versión final en 1992 al ser aprobadas por el Consejo. Constituyen la tercera, y por ahora la última, fase de la reforma.

El espíritu básico de la reforma reside en la voluntad de proceder al gradual desmantelamiento de la política proteccionista construida en torno al sector agrario. Es decir, avanzar hacia un ajuste a las condiciones de los mercados, hacia la disminución del proteccionismo agrario y la liberalización del comercio. El núcleo central de esta reforma consiste en sustituir el sistema de los stocks reguladores, con precios garantizados y compromiso de adquirir la totalidad de la producción, por una ayuda directa a los productores. Los precios en el interior de la CE irán cayendo hasta situarse próximos a los de los mercados mundiales, pero se concederá una compensación o prima a los productores. Esta disminución de precios ha de permitir realizar exportaciones a países terceros sin necesidad de

ayudas directas conocidas como restituciones a las exportaciones. Este sistema inicia su funcionamiento en la campaña 93/94 y se aproxima al sistema clásico de los *deficiency payments* (pagos diferenciales), con la peculiaridad de que las compensaciones se calculan según la producción que se venía realizando en las 3 últimas campañas y no acepta incrementos de producción a indemnizar en el futuro.

En su origen, se señaló la necesidad de avanzar hacia un sistema de ayudas directas a la renta orientadas a apoyar principalmente a los pequeños agricultores (en los borradores de las propuestas de Mac Sharry se proponía el proporcionar ayudas directas a las rentas sólo a los pequeños productores). Se indicaba de forma insistente que el sistema de protección basado en una política de garantía de precios había comportado una gran concentración de las ayudas en los grandes productores. A mayor producción, mayor subvención. Por tanto, la Comisión era especialmente sensible en detectar las respuestas que los agricultores estaban dando a la nueva orientación de la política agraria, en especial las nuevas medidas estructurales, así como a avanzar hacia una definición de una PAC más justa, equitativa y redistributiva.

Sin embargo, el sistema de compensaciones que se ha establecido finalmente no se modula en función del nivel de renta de los agricultores, ni tiene efectos redistributivos, sino que se trata de una ayuda que guarda relación directa con la producción que venía realizándose y se concede a todos los productores⁹. A la hora de introducir las últimas modificaciones de la PAC, la proyección internacional y las presiones de los grandes grupos de productores han prevalecido por encima de la racionalización de un sistema agrario más equilibrado.

Las medidas establecidas no se aplican de igual forma en los diferentes productos. En concreto, suponen una drástica disminución de los precios y cantidades de intervención y la exigencia de dejar sin cultivar un porcentaje determinado de la tierra anteriormente cultivada de cereales, y disposiciones similares para los productos ganaderos, en el marco de una serie de medidas que afectan la regulación de las principales Organizaciones Comunes de Mercado. Además, se han establecido algunas medidas de acompañamiento, políticas estructurales dirigidas a potenciar la

⁹ Solamente se diferencia en que los pequeños productores no están obligados a dejar un cierto porcentaje de la tierra de cultivo en barbecho.

disminución y extensificación de la producción (potenciación de jubilaciones anticipadas, ayudas a la extensificación, congelación de tierras, repoblaciones forestales, utilización de tierras con fines ecológicos o recreativos) y la concesión de ayudas para la protección del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales.

Estas medidas complementarias operan en régimen de cofinanciación con el Estado miembro que decida adoptarlas (son de carácter voluntario) y se superponen a las medidas estructurales que en los años anteriores habían entrado en funcionamiento, dirigidas ya a los mismos objetivos.

El sistema establecido puede disparar el crecimiento de los gastos presupuestarios comunitarios retornando a los problemas que comportaron las reformas de los 80. A no ser que se opte por rebajar drásticamente el nivel de vida de los agricultores europeos, los gastos que se derivarán de las compensaciones directas no tienen por qué ser menores que los resultantes del sistema de stocks reguladores (Loyat, 1992)¹⁰.

Por otro lado, las medidas de 1992 no parecen haber servido para superar el conflicto con EEUU o para desbloquear las negociaciones en el seno del GATT. Los acontecimientos del mes de noviembre de 1992 supusieron un claro recrudecimiento de las tensiones y la política de Clinton no parece facilitar los acuerdos. A *grosso modo*, sus exigencias se concretaban en que los países de la CE deben limitar las ayudas a las exportaciones y a la producción, congelar imperativamente la producción y aceptar unas importaciones mínimas obligatorias provenientes de los Estados Unidos¹¹. EEUU pretende encorsetar así la agricultura europea evitando su proyección mundial y obligar a los países miembros de la CE a aceptar una cuota de participación obligatoria en la realización de la producción estadounidense.

¹⁰ En base al modelo de simulación ECAM se estima que el mantenimiento de las rentas de los agricultores europeos supondrá un importantísimo crecimiento de los gastos comunitarios, del orden de los ocho mil millones de ECUS anuales (LOYAT, 1992).

¹¹ Así, por ejemplo, el conflicto de las oleaginosas debe solventarse aceptando no superar una superficie máxima de 5.128.000 ha. destinadas a su producción en la campaña 1995-96 y poner en barbecho un porcentaje de las superficies. Además, se establece la obligatoriedad de importar un 3% de productos estadounidenses a partir de 1994 y al cabo de seis años este porcentaje deberá alcanzar el 5%.

Los acontecimientos recientes parecen indicar que la última reforma de la PAC va a requerir nuevos cambios próximamente y que los agricultores deberán mostrar una capacidad creciente de adaptación a un contexto cambiante.

Esta dinámica está también en la base de un profundo cambio en la preocupación por el desarrollo rural y en la concepción del mismo en las condiciones de fin de siglo. Dada la importancia que ello tiene en la actualidad dedicamos a este aspecto el apartado siguiente.

4. NUEVOS ENFOQUES SOBRE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Fruto del conjunto de fuerzas internas y externas a las que nos hemos referido, se introduce una amplia y profunda transformación en la consideración y planteamientos sobre el medio rural.

Respecto a las fuerzas internas:

— La concentración de la producción agraria en unidades productivas de dimensión creciente y la nueva tecnología empleada en el sector han ido reduciendo muy sensiblemente la población activa que las actividades agrarias pueden absorber. La situación actual de excedentes y fuerte competencia en los mercados mundiales, en una coyuntura de precios decrecientes, intensifica estos efectos sobre la evolución de la agricultura de los noventa. Va disminuyendo continuamente y en cifras muy significativas la capacidad de absorber población activa de la agricultura, tendencia que va a acentuarse en el futuro.

— Las oportunidades de trabajo fuera del sector que existieron en las épocas de crecimiento y el atractivo del modo de vida urbano, junto con el fracaso en la equiparación de rentas y los graves problemas económicos que las nuevas condiciones están generando en las explotaciones familiares más débiles, han provocado la desaparición de muchas explotaciones. Por lo tanto, el medio rural, que hasta muy poco tenía su base material en la actividad agraria se encuentra ahora con que ésta no absorbe la población suficiente para constituir núcleos rurales sostenibles.

— A nadie se le oculta que las medidas de ajuste al mercado establecidas para la actividad agraria a las que hemos hecho referencia anteriormente, tendrán un efecto negativo para las explotaciones menos competitivas. Ya en 1987, la Comisión admitía que las medidas restrictivas propuestas pueden perjudicar

más a las explotaciones que son económica y estructuralmente más débiles y que es necesario introducir algunas medidas correctoras de carácter diferencial para que los pequeños agricultores tengan un futuro (Com (91)100 Final). La acentuación de las medidas restrictivas a la producción desde entonces y en la reforma de 1992 —con muy débiles medidas correctoras de carácter diferencial— no puede hacer más que aumentar las dificultades de las pequeñas y de muchas medianas explotaciones. La crisis de la agricultura familiar se ha visto fuertemente acelerada.

Esta situación de expulsión de mano de obra no es nueva en la agricultura. Viene produciéndose desde el inicio de la industrialización y se intensifica con la modernización del agro tras la II Guerra Mundial. Durante todo el período de expansión industrial de posguerra, el excedente de mano de obra de la agricultura encontraba empleo fuera del sector. Pero es la situación externa la que ha cambiado radicalmente a partir de la crisis económica de los 70, con altas cifras de paro en la industria y el medio urbano. La población activa ya no es necesaria en la agricultura, pero tampoco tiene a dónde ir. Por lo que hemos de considerar también el impacto de algunos elementos externos al proceso productivo agrario:

Respecto a los elementos externos:

— La falta de empleo, el paro masivo en medios industriales y la percepción de que constituye una situación permanente hace que diversos estamentos sociales y políticos vuelvan la vista al campo —como tantas otras veces— para ver si desde allí puede mejorarse algo la situación. Es a partir del tema del paro que se comienza a considerar con intensidad y entusiasmo el desarrollo rural, del que básicamente se espera que retenga población en el campo: que la población se quede en los pueblos —idealmente que vuelva a ellos— y no aumenten los parados urbanos. Incluso se han hecho intentos, no demasiado exitosos, de incitar a la población parada de las áreas urbanas para que volviera a las áreas rurales. Es aquí donde fundamentalmente hay que buscar el origen de la nueva preocupación, del renovado interés en el ámbito rural. Y este interés sigue creciendo a medida que aumenta la percepción del paro como un fenómeno estructural.

“La degradación de la situación del empleo en las zonas industriales tradicionales y el freno a la concentración urbana en la mayor parte de los países desarrollados, debe conducir hoy a favore-

cer el mantenimiento en el medio rural del mayor número posible de sus habitantes permanentes, incluso a que acojan a nuevos habitantes y tender a un nuevo equilibrio entre las grandes ciudades y las zonas rurales” (Leupolt, 1977).

“Hemos entrado en un período de gran desempleo... que tiene consecuencias graves en varios aspectos... sus consecuencias son diversas para los distintos grupos de población... y pueden ser devastadoras y terribles... En mi visión todas estas personas encuentran trabajo en el campo, en pequeñas explotaciones o en otras ocupaciones rurales...” (Samberg, 1979).

— La cambiante percepción del espacio. Es ya antigua la preocupación de los países industriales por los desequilibrios territoriales, aunque era más teórica que el sujeto de medidas concretas y eficientes de política económica como lo prueba la pobreza de sus resultados. A estas inquietudes, en años recientes, se han añadido otras nuevas con incidencia especial en los planteamientos sobre el medio rural. Por un lado, la creciente importancia que se viene concediendo —también bastantes veces más retórica que real— a los problemas medio ambientales, y su preocupación por el mantenimiento del espacio; por otro, la nueva percepción urbana del espacio como un ámbito de aprovechamiento no directamente productivo sino como proveedor de otros elementos valorados por las sociedades ricas, tales como un cierto equilibrio espacial de la población, el reconocimiento de que la población rural puede desear permanecer en sus lugares de origen o la población urbana trasladarse al medio rural, el aprovisionamiento de espacio para su disfrute en el tiempo libre o por razones paisajísticas. Es decir, que el espacio pasa a ser menos importante por su capacidad productiva y a ser valorado por otros elementos que requieren una consideración muy distinta de la que ha dominado hasta la actualidad.

Se parte ya claramente de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones básicas de forma simultánea: una actividad productiva agraria y, a su vez, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural (Com 91(100)Final). Para estimular las actividades no productivas se plantean las medidas estructurales en términos de diversificación de la producción, ayudas a actividades no agrarias, a la repoblación forestal y al medio ambiente, a las que ya se ha hecho referencia.

Estos últimos elementos, con ser relevantes, probablemente no hubieran tenido en sí mismos la fuerza necesaria para inducir una

transformación en la consideración del medio rural con la fuerza con que se plantea desde fines de los setenta. Es la simultaneidad de estos nuevos planteamientos con el grave problema del paro lo que facilita una interpretación positiva del medio rural. Es al generalizarse y hacerse permanente el paro cuando se redescubren los problemas que genera el abandono del sector, el desequilibrio espacial, etc, como apoyo y racionalización del papel que se espera pueda jugar el medio rural para suavizar algunas consecuencias del desempleo. En síntesis: la agricultura moderna no absorbe ya la población suficiente para asegurar la vitalidad de los núcleos rurales, una gran parte de la agricultura familiar no es necesaria desde el punto de vista de la producción pero se desea su mantenimiento en el medio rural, el conjunto de la economía no tiene capacidad para absorber la mano de obra que expulsa el sector agrario, los desequilibrios territoriales se han acentuado y las capas medias de la población requieren el aprovisionamiento del espacio rural para objetivos no productivos. Es necesario remodelar el uso del espacio y, al mismo tiempo, que absorba a parte de la población activa que no podrá encontrar empleo en la industria y el ámbito urbano. La población rural debe mantenerse en el medio rural y, si es posible, absorber nuevos residentes procedentes de las zonas urbanas. Estas son las referencias básicas que delimitan el contexto de la política para el medio rural a final del siglo.

La renovada funcionalidad del medio rural, además, habrá de lograrse dentro de ciertos parámetros socio-económicos entre los que se desenvuelve la economía en la actualidad. Unos debidos a opciones específicas, otros impuestos por la dinámica social.

Entre los primeros se ha de mencionar la opción por el mantenimiento de la explotación familiar agraria como organización social dominante en la agricultura. Desde el Tratado de Roma, los dirigentes de la CEE manifestaron la opción por este sistema de producción frente a otras formas productivas. La vasta transformación realizada en la agricultura desde entonces no ha alterado esta opción de principio, sino que se reafirma explícitamente en múltiples ocasiones (véase, por ejemplo, el documento comunitario "*El Futuro del Mundo Rural*" (op. cit.). Esta opción es relativamente inevitable teniendo en cuenta que en 1990 la CE cuenta aún con más de 8 millones de explotaciones familiares, por lo que su rápida eliminación en las condiciones actuales es impensable. No por ello deja de ser bastante contradictoria con la estructura productiva real: menos del 20% de las explotaciones producen más del 80% del pro-

ducto total, el 6% de las de cereales representan el 50% de la superficie cerealista y el 60% de la producción, un 15% de las explotaciones lecheras produce el 50% de la leche de la CE y el 10% de las ganaderías detenta el 50% de la cabaña bovina. Los ingresos por la producción agraria, por tanto, son extremadamente asimétricos y muchas explotaciones perciben ingresos muy bajos.

Este planteamiento implica la aceptación de una visión dual de la agricultura y el medio rural, donde unas explotaciones grandes y eficientes, muy profesionalizadas y con poca mano de obra, producen mucho —el ámbito de la producción agraria—, y un número mayor de explotaciones sobreviven con agriculturas bastante marginales y una combinación pluriactiva de actividades e ingresos —ámbito del “desarrollo rural”—. Cabe preguntarse si esta dicotomía cada vez más nítida será capaz de cubrir sus dos objetivos.

De los segundos, los parámetros socio-económicos impuestos por la dinámica social, cabe destacar la importancia de las líneas generales de la política económica —los esquemas neoliberales actuales— que implican la reducción de la intervención y el apoyo público directo a la vida económica, la posición central que entre los objetivos de política económica ocupa el control de la inflación y la preocupación por el nivel del gasto público. Estos aspectos suponen que la tendencia a la disminución del apoyo público al sector se reforzará, que se querrá controlar a la baja el precio de los productos agrarios y que se tratará de reducir el gasto público dirigido a la agricultura. Si a ello añadimos las tendencias a la reducción del porcentaje dedicado a la agricultura dentro del presupuesto comunitario, podemos concluir que las posibles soluciones que se hallen para el mantenimiento de la población en el medio rural además tendrían que absorber pocos fondos del erario público.

4.1. Desarrollo rural y pluriactividad

Las estrategias que actualmente se consideran más adecuadas para resolver los problemas que hemos señalado en el párrafo anterior giran en torno a los conceptos de Desarrollo Rural Integrado (Etxezarreta, 1988) y de Pluriactividad. Básicamente se refieren a la conveniencia de lograr el desarrollo rural mediante esquemas de actividad económica de base territorial, por los que se potencie la dinamización de los recursos existentes en la misma, suponiendo no sólo el aprovechamiento de los recursos humanos sino también

la utilización de los recursos fundiarios y financieros disponibles para estimular todas aquellas actividades que puedan tener lugar en el medio rural. Ello permitiría la obtención de ingresos suficientes para un nivel de vida satisfactorio.

Estos esquemas generalmente implican que las familias que vivan, o deseen vivir en el medio rural, obtengan un nivel adecuado de ingresos por medio de la combinación de múltiples actividades, tanto de índole agraria como de cualquier otro tipo, aprovechando las oportunidades que brinde el medio rural o creándolas y autoempleándose. Estas múltiples actividades son realizadas por los diversos miembros de la familia y pueden ser de diversa índole sin que necesariamente hayan de consistir en empleos permanentes o regulares¹². Al contrario, se considera positiva la combinación de diferentes actividades con requerimientos de tiempo parciales que, conjuntamente, proporcionan trabajo e ingresos a la familia. Esta combinación de actividades familiares es lo que ha venido a denominarse PLURIACTIVIDAD —pluriactividad de actividades económicas que implican fuentes de ingreso múltiples—. Ya no se plantea tanto la paridad entre las rentas agrarias y las de los demás sectores, sino el que muchas familias obtengan una renta familiar adecuada por el ejercicio de múltiples actividades.

La pequeña y mediana agricultura familiar constituye una actividad especialmente adecuada para integrarse en este esquema. Siendo con frecuencia insuficiente para proporcionar los ingresos necesarios para la vida de una familia, o para absorber la mano de obra disponible en la misma, puede, sin embargo, constituir la base de un núcleo familiar desde el que se ejerzan diversas actividades combinables con aquella. De hecho, desde tiempos inmemoriales, los agricultores utilizan estas formas de organización económica. Por ella, las familias rurales pueden quedarse en sus lugares de origen, potenciando su desarrollo. En teoría, la misma fórmula podría valer para atraer al campo a la gente en paro de las ciudades e incluso a personas empleadas con gusto por la vida rural.

En la actualidad se considera que la agricultura familiar, combinada con la industrialización difusa y otras actividades, contribuirá

¹² De hecho, éste es el elemento que diferencia lo que se ha venido denominando "Agricultura a Tiempo Parcial", en la que el agricultor combina el trabajo en su explotación con empleos estables y regulares en la industria y los servicios, de las formas actuales, en que el carácter de las actividades no agrarias es mucho menos permanente y estable.

a mantener y consolidar las comunidades rurales, estimulará su actividad y dinamismo y podrá dotarlas de una alta calidad de vida que les permitirá retener, incluso atraer, población. Entre las actividades más adecuadas para esta combinación destacan particularmente el turismo y actividades de ocio, las que permiten el desarrollo de las comunicaciones y la informática, las que pueden dar lugar el mantenimiento y mejora de la infraestructura, la revitalización de la vida local, el aprovisionamiento de los servicios sociales, así como las de formación necesarias para estas nuevas tareas.

Encontrar soluciones siguiendo esta línea tiene un interés no sólo económico, en tanto que supone una mejor utilización de los recursos, sino también político ante la situación difícil del empleo y la intensificación de los problemas en el campo que genera la reforma de la PAC. Si, además, en razón del tipo de modelos que se propugnan, basados principalmente en la iniciativa y el esfuerzo familiar, se logra que se establezcan con bajo recurso al erario público supondría un logro considerable. No es extraño que este tipo de esquemas posean actualmente un gran atractivo para los dirigentes políticos y sociales. Contrastar tan halagüeñas perspectivas con la realidad es una tarea necesaria y pendiente.

5. CAMBIOS EN LA COMPOSICION SOCIAL DEL MEDIO RURAL

La nueva situación de la agricultura significa que sus apoyos tienen que basarse en grupos sociales más amplios que en el pasado. Los agricultores reconocen crecientemente la necesidad de contar con aliados en otros grupos sociales lo que implica que la política agraria tiene que ser adaptada adecuadamente para satisfacer los intereses de estas alianzas. Las demandas de estos otros grupos son diversas y no necesariamente, ni frecuentemente, consistentes entre sí. Incluyen demandas de nuevos empleos no agrarios en las áreas rurales que permitan a la población permanecer en sus lugares de origen, mejores infraestructuras físicas y sociales, protección y mejora del medio ambiente, oportunidades educativas y de tiempo libre, participación en los asuntos sociales... La formación gradual de nuevas alianzas y el desarrollo de nuevos movimientos sociales tiene consecuencias para la organización territorial y funcional del Estado. La práctica de dejar que la política agraria sea definida por los intereses agrarios junto con los Ministerios de Agricultura ha si-

do ya cuestionada, si bien aún no ha sido reemplazada por nada más coherente. Los intereses de los consumidores, los intereses ambientales y los intereses de la mayoría de la población rural —actualmente con muy poca relación con los aspectos agrarios— se están articulando para legitimarse y participar en la política agraria, lo que indica un papel creciente de las organizaciones regionales y locales, frente a una disminución de la importancia de las estructuras “*profesionales*”. De la misma forma, esto requiere considerable flexibilidad en las nuevas medidas estructurales para satisfacer a la variada realidad rural de Europa.

El hecho que se haya situado la diversificación, el medio ambiente y la pluriactividad en la agenda política refleja, sin duda, los cambiantes valores en que se basa la política rural y las fuerzas económicas y sociales que la guían. No obstante, la aparente coincidencia de algunas fuerzas económicas y políticas clave no debe conducir a pensar que han desaparecido importantes áreas de desacuerdo y conflicto que pueden aflorar a medida que las nuevas políticas se consolidan. Entre ellas hay que considerar:

— Los poderosos intereses de la agricultura tradicional, presta a luchar por mantenerse. De hecho, se refuerzan con el argumento de que los efectos de las políticas anteriores ya son conocidos y predecibles, mientras que no se conocen las consecuencias de los nuevos enfoques. En general, las organizaciones que representan a los grandes agricultores defienden los sistemas de apoyo tradicionales basándose en “las empresas familiares”, “el profesionalismo”, “la eficiencia técnica” y “la dedicación exclusiva”.

— Los agricultores con explotaciones más modestas que demandan apoyos específicos para las mismas, con propuestas como la de diferenciar precios para distintos tipos de explotaciones y políticas estructurales específicas. Las diferencias entre ambos grupos se acentúan a medida que la política de precios y mercados se endurece y da lugar a conflictos a medida que los recursos se trasladan de unos tipos de política a otros. De hecho, la propuesta inicial de cambio de la PAC de Mac Sherry en Febrero de 1992, que favorecía más a los pequeños agricultores, fue alterada de manera sustancial antes de la aprobación final para acomodar los intereses de los grandes agricultores que ejercieron fuertes presiones para ello.

— Problemas entre agricultura y consideraciones ambientales. A los agricultores no les convence que les consideren “jardineros de la naturaleza” en vez de “productores de alimentos”. La separación de objetivos “conservacionistas” de los que reflejan

el “desarrollo” no ha sido una división acertada. Algunos agricultores cuestionan la tendencia de designar áreas rurales de atención especial, como los parques nacionales, o las medidas anti contaminación que se les imponen. También en ámbitos más amplios se cuestiona la designación de áreas específicas para el desarrollo frente a la necesidad de buenas prácticas ambientales y económicas generalizadas. Quizá las ideas de “desarrollo rural sostenible” ofrezcan alguna esperanza de que los aspectos ecológicos y agrarios puedan combinarse adecuadamente, pero, por ahora, los conflictos existen e incluso pueden intensificarse al cambiar la distribución de los recursos.

— El papel de los “locales” y los de “fuera” presenta otra área de conflicto en aquellas comunidades que reciben residentes de otras zonas, especialmente de las urbanas, que pueden pretender incidir en la vida local apareciendo como oponentes a las aspiraciones de mayor control democrático de los naturales del área. En ocasiones, puede percibirse una clara división entre los “*locales de toda la vida*” y los “*intrusos de fuera*” (caso del municipio francés donde los residentes veraniegos denunciaron a la policía a un agricultor por hacer ruido a las diez de la noche con su cosechadora mientras éste trabajaba con urgencia para recolectar antes del inicio de las tormentas). Los dos polos de la sociedad rural tienen distintas percepciones de la vida y el desarrollo rural, están en distintas posiciones para beneficiarse de las nuevas oportunidades o para sufrir nuevas limitaciones respecto a la política de vivienda, transporte, educación y formación. Existe también el peligro de que los nuevos residentes pretendan controlar la política local para potenciar sus intereses.

— Hay que tener en cuenta también que los valores pueden ser distintos en las diversas regiones. Como la mayor parte de las medidas estructurales requieren también de financiación nacional, tales diferencias pueden crear problemas. Por ejemplo, las cuestiones medioambientales se perciben con más intensidad en el Norte que en el Sur de la UE. Por ello, las primeras áreas están mejor situadas para beneficiarse de la financiación de la CE en estos aspectos.

— Las posibilidades de actividades no agrarias en ámbitos rurales puede diferir fuertemente entre distintas áreas. Áreas con buenos sistemas de altos niveles de educación y formación, comunicaciones e infraestructuras estarán mucho mejor situadas para ejercer otras actividades económicas. Las de-

mandas de gastos en tales infraestructuras puede potenciar la rivalidad entre regiones¹³.

Está claro que, por muchas razones, la distribución de los beneficios de la política rural puede no ser equilibrada lo que requiere realizar un importante esfuerzo para canalizar los conflictos que las nuevas políticas puedan producir. Los intereses económicos de los agricultores tienden a perder importancia en la Europa actual y crecen los de otros ámbitos relacionados con el medio rural: empresas agro-alimentarias, consumidores, ambientalistas y contribuyentes. De hecho, se da una creciente coincidencia de objetivos entre ambientalistas, consumidores y contribuyentes, que reflejan predominantemente las opiniones de una clase media articulada y urbana y cuya alianza es actualmente importante y creciente. Pero ignoran con frecuencia las condiciones reales de las áreas rurales y los procesos reales de desarrollo rural, por los que llevan muchos años trabajando los rurales tradicionales. Es un reto aprovechar las oportunidades que ofrecen estas nuevas fuerzas sin, por ello, adentrarse en un esquema que sólo refleje la concepción del medio rural de los urbanos que muy a menudo es egoísta, romántica, y tradicional, en lugar de proyectarla hacia el futuro como comunidades eficientes y dinámicas. Las políticas rurales que reflejan individualismo y una visión muy estrecha de lo empresarial pierden de vista el punto esencial de que son precisamente los valores colectivos y humanos los que han mantenido muchas áreas rurales frente a la adversidad. Las políticas que tratan de establecer una visión estrecha de los valores ambientales o paisajísticos corren también el riesgo de convertir el medio en un museo paralizado, un lugar del pasado en vez del futuro, un lugar para el ocio urbano más que para la sociedad rural. Este desafío es el que las políticas rurales deben tratar de resolver.

¹³ Este último punto no es ni mucho menos una nimiedad, un litigio entre vecinos que pueda resolverse en organismos estatales de arbitrio. Recordemos, por ejemplo, que uno de los principales argumentos del discurso político que ha utilizado la centrífuga y xenófoba Liga Norte en Italia para emprender su fulgurante ascenso electoral ha sido precisamente denunciar el coste para el norte de los eternos planes de actuación especial y las ayudas estatales y comunitarias al Mezzogiorno.

BIBLIOGRAFIA

- CEE (1990): *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Informe 1990. CEE.
- ETXEZARRETA, M. (1988): *Desarrollo Rural Integrado*, Serie Estudios, 50, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid.
- EXTZEZARRETA M., ROSSEL, J. y VILADOMIU, L. (1989): "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras". En *Información Comercial Española*, 666, Febrero, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- ETXEZARRETA; miren et al (en prensa): "La agricultura familiar frente a la nueva política comunitaria". MAPA. En prensa, Cap. 2.
- INIA (1993): *RTD + D Overview of Spanish Programmes and priorities in the field of Agriculture, Agroindustry and Fisheries*. Presentado al AD-HOC RECO-AIR meeting de la CE, 8/7/93. Secretaría CIT-INIA. Mimeo.
- LEUPOLT, M. (1977): "Integrated Rural Development". En *Sociología Ruralis*, Vol. XXVII, 1-2, pp. 13.
- LOYAT, J. (1992): "La réforme de la politique agricole communautaire: une évaluation pour le modèle ECAM". En *Economie rurale*, 211, Septiembre-Octubre, París.
- SAMBERGS, A.E. (1979): "Nuevo empleo rural: Una visión y sus posibilidades." En *Agricultura y Sociedad*, 13, Octubre/Diciembre, MAPA, Madrid, p. 181.
- VILADOMIU, L. (1987): *La inserción de España en el complejo soja mundial*. Colección Estudios. MAPA. Madrid.