

# **DEL PROTECCIONISMO AGRARIO A LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO RURAL (estrategias de futuro)**

Por  
LUIS ATIENZA (\*)

**N**os encontramos en un intenso proceso de cambio en el sector agrario y en el mundo rural. Están cambiando las funciones sociales del mundo rural. Pierde peso la función históricamente más importante de producción de alimentos y materias primas, y lo gana el papel del medio rural como proveedor de bienes y servicios ligados al esparcimiento y al ocio como base para actividades industriales así como el agente de la conservación del medio natural.

Por ello, los responsables de la política agraria no podemos limitarnos a un enfoque estrictamente sectorial de nuestra responsabilidad. Debemos estimular la adaptación del mundo rural en su conjunto a los cambios en el modelo agrario y a las nuevas funciones sociales que debe desempeñar, de forma que no sólo no se agrande la brecha entre los niveles de renta, equipamiento y calidad de vida del sector agrario y del mundo rural respecto de los sectores no agrarios y del mundo urbano, sino que se reduzca. Elaborar una estrategia para el desarrollo rural que integre la modernización de las estructuras agrarias, la diversificación del tejido productivo en el medio rural, la promoción de la respuesta a las demandas de conservación del medio natural y de uso como lugar de esparcimiento y ocio, la

---

(\*) Secretario General de Estructuras Agrarias.  
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 161 (julio-septiembre 1992).

---

mejora de las infraestructuras y equipamientos del mundo rural, la revalorización social de la actividad agraria y del mundo rural, estimulando la participación de los agentes económicos y sociales directamente implicados constituye la respuesta adecuada a los profundos cambios en que está inmerso el mundo rural en España.

Hacia 1983 la OCDE elaboró un informe sobre las diferentes formas de apoyo que sus miembros habían introducido como instrumentos de sostenimiento de la producción agraria y consecuentemente de la población agraria. Se clasificaron hasta 91 diferentes medidas directas e indirectas, con efectos sobre la estructura agraria o solamente sobre la oferta agraria; en todo caso con un objetivo expreso de mantener una producción y sector considerado estratégico en condiciones de atender la demanda interna de cada Estado.

Estas prácticas, desarrolladas fuertemente a partir del resurgimiento del proteccionismo, justificado, cuando no generado, por la crisis de la energía en 1973, dio lugar a la expansión de una política de áreas de comercio agrario segmentado, en las que cada Estado o grupo de ellos se garantizaba el autoabastecimiento alimentario y sus posibles excedentes, daban lugar a un comercio internacional alimentario viciado, que no pudo ser planteado en las negociaciones del GATT de la ronda Tokyo (1973-1979) ni se han podido resolver, todavía, en la vigente Ronda Uruguay.

Este mecanismo de mercados separados permitió que los países que forman parte de la CEE, evolucionaran desde una situación de relativa escasez, a principios de 1960, a una situación de excedentes de los que puede servir de ejemplo la mención a los niveles de autoabastecimiento de algunos productos.

#### Autoabastecimiento comunitario

	<i>Año 1968 (1)</i>	<i>Año 1985 (2)</i>	<i>Año 1987 (3)</i>
Azúcar .....	82	101	127
Cereales .....	86	118	111
Carne vacuno .....	95	108	108
Carne ovino .....	56	76	80

(1) 6 miembros; (2) 10 miembros; (3) 12 miembros.

Este paso de déficit relativo de alimentos a excedentes estructurales ha dado lugar a una reconsideración general del papel de la agricultura y el mundo rural en las sociedades industriales avanzadas, tanto desde el punto de vista de la oferta de productos como desde la demanda.

La evolución de la tecnología agraria y el crecimiento de la productividad significan que una producción constantemente decreciente de población activa agraria produce una cantidad creciente de alimentos, lo que se ha traducido en que la relación entre personas dedicadas a producir alimentos y el resto de la población ha variado desde 1 por cada 5 personas en 1960 hasta 1 agricultor produciendo alimentos para 15 personas en 1991. La intensificación de la mecanización y el uso de abonos eleva considerablemente la productividad por hectárea y por activo. Menos agricultores pueden alimentar a más personas con menos superficie cultivada.

El proceso de incremento de la productividad agraria se articuló con el desarrollo urbano e industrial, que simultáneamente, reducía la importancia de la población rural en la estructura social y territorial de España; así:

- La aportación de la agricultura al PIB ha evolucionado desde el 27,9% del PIB total en 1960 hasta el 4,5% en la actualidad.
- La población rural ha pasado de representar más del 50% de la población total en 1940, al 25% en 1991 (referido a la población que vive en núcleos de menos de 10.000 habitantes). Además esta población ocupa una superficie del 82% del territorio nacional. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en el 60% de la superficie de España la densidad media de población es de 25 habitantes por kml, cifra alarmantemente próxima al despoblamiento, aún más acusado en algunas provincias y comarcas.
- La población activa agraria se ha reducido igualmente desde el 40% en 1960 hasta una cifra en torno al 10% en 1992.

Desde el punto de vista de la demanda de productos alimenticios, el proceso de transformación generado por el desarrollo contribuye a la aparición de excedentes, puesto que al incremento de la produc-

---

ción no le corresponde una aceleración en la demanda de alimentos, y ello debido tanto a razones cuantitativas como cualitativas.

Entre las cuantitativas se tienen que considerar la constante regresión de los indicadores demográficos:

- La tasa bruta de natalidad ha pasado de 21 nacidos por cada mil habitantes en 1961 a 10 en 1990.
- La tasa bruta de mortalidad ha pasado de 8,3 a 8,0 por mil habitantes en las mismas fechas, es decir el crecimiento de la población es considerablemente bajo en España representando, una tasa de crecimiento acumulativo anual de 0,8% entre 1960 y 1991.

En términos cualitativos se tiene que considerar el cambio de pautas de consumo de la población, tanto por lo que se reconoce habitualmente como cambios en los «gustos del consumidor» como por las variaciones en el nivel medio de renta. Las variaciones de nivel de renta no se reflejan proporcionalmente en el nivel de consumo alimentario. Al contrario, dada su baja elasticidad-renta, se produce una caída del peso de la alimentación en la estructura del gasto por habitante, que pasa de representar casi el 50% del presupuesto familiar en 1950 al 27% en 1989.

La composición del consumo alimentario se ha modificado igualmente, reduciéndose considerablemente el consumo de pan, cereales y sus derivados. Se produce un incremento muy considerable de huevos, carne, leche y sus derivados, así como una elevación muy importante del consumo de productos alimenticios transformados, lo que ha situado a la agricultura en la posición del sector intermedio, al ser sólo una proporción reducida de la producción agraria la que llega directamente al consumidor. Progresivamente, la demanda se hace más sofisticada y valora en mayor medida la calidad.

La actividad agraria ha sufrido mutaciones que, necesariamente, tienen que afectar al mundo rural. La demanda del producto agrotransformado ha trasladado el control del sistema a la industria agroalimentaria. La demanda de calidad y accesibilidad de productos ha trasladado, de nuevo, el control del sistema desde la industria a los mecanismos de distribución, a las redes de comercialización y ha

---

hecho aparecer como nueva necesidad los procesos de organización de la logística de la oferta alimentaria.

La preocupación por el desarrollo del mundo rural se expresa en esta nueva situación como un problema de política integral y no como política o estrategia de desarrollo sectorial. No es sólo la agricultura la que sostiene el progreso del mundo rural. Aunque no es conveniente contraponer desarrollo rural a desarrollo agrario, y aunque la agricultura sigue siendo y debe continuar como soporte básico de la actividad económica en amplias zonas, la diversificación del tejido económico constituye uno de los ejes del desarrollo del mundo rural.

Pero hay que empezar por cuestionar la existencia de un mundo rural homogéneo. Es necesario considerar un espacio rural periurbano de un modo diferenciado de las áreas rurales fuera del entorno urbano, afectadas por el declive del mundo rural agrario y de las áreas más desfavorecidas y de baja productividad. La vocación económica general de las comarcas, su dependencia respecto del sector agrario, la especialización productiva, su tejido social, el grado de envejecimiento de la población, la articulación del territorio son factores de los que depende la posición de esa comarca ante el reto del desarrollo.

La unicidad del mundo rural únicamente es postulable en condiciones de agricultura de subsistencia o premoderna, que evidentemente ha quedado fuera del marco de referencia de los países occidentales avanzados. En estas últimas sociedades industriales o post-industriales la heterogeneidad del mundo rural se expresa tanto en la complejidad de sus problemas como de sus soluciones.

Desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, debemos recordar, ante todo, que el mundo rural está constituido por una miríada de entidades locales agrupadas en 8.077 municipios (Censo de 1991), que recoge la población residiendo en más de 60.000 entidades singulares de población, rurales en un 95%, por lo que respecta al tamaño de población pero no necesariamente a la actividad agraria dominante.

Estimular, fomentar, favorecer, facilitar el desarrollo de los recursos endógenos es una indiscutible prioridad en la transición de una sociedad rural asistida a un mundo rural autosostenido. Las ini-

---

ciativas locales de desarrollo, las agrupaciones colectivas de intereses han constituido uno de los mecanismos valiosos para la rehabilitación del mundo rural, puesto que el desarrollo endógeno implica la generación de un colectivo empresarial y de un mundo de relaciones abierto al exterior. Hay en el momento presente algunos ejemplos más o menos paradigmáticos como pueden ser los casos de Ubrique, Guissona, Béjar o Aguilar de Campoó, entre otros. Todos ellos han hecho crecer la población a través de la diversificación de recursos con un grupo empresarial que ha pasado del patrón de conducta de búsqueda de protección, al más activo de búsqueda de resultados. Los psicólogos sociales lo denominan «motivación para el logro» del colectivo activo. Las iniciativas de desarrollo rural acogidas al programa comunitario Leader apuntan en esa dirección.

El desarrollo de las iniciativas locales puede ser facilitado o dificultado por las Administraciones Públicas en la medida en que el esquema de trabajo de las Administraciones competentes comparta una visión integrada y no sectorial de las necesidades de desarrollo de las áreas rurales. Esto es bastante más fácil de enunciar que de alcanzar puesto que presupone coordinación institucional y coordinación intersectorial.

Es necesario por un lado integrar las actuaciones, tanto de las Administraciones Local y Autonómica como de las Administraciones Central y Comunitaria, cada una en el ámbito de sus competencias, no sólo en lo que se refiere a programas específicos de apoyo al desarrollo Local y Comarcal, sino en lo que se refiere a dotar a las políticas sectoriales de una lógica de desarrollo rural, impulsando su coordinación.

Por otro, es necesario realizar un esfuerzo de coordinación interdepartamental en cada una de las Administraciones, para garantizar la coherencia de las actuaciones de carácter sectorial.

La convergencia de todos estos centros de decisión en su acción de apoyo al desarrollo rural, debe insistirse, no puede sustituir, en modo alguno, el impulso individual y social de las Comunidades rurales. Solamente debe allanar el camino. El desarrollo rural tiene que fundamentarse en una articulación de esfuerzos económicos y sociales sobre la base de la participación y el máximo acuerdo por

---

parte de los agentes sociales implicados, y en particular por los habitantes del medio rural.

La noción «medio ambiente» parece ser una expresión redundante si se asocia con el término rural o mundo rural, simplemente porque ocurre fuera del entorno urbano, sobre todo si se efectúa la asociación entre medio ambiente y agricultura. Esta es una asociación espúrea, en tanto que la producción agraria, consiste en un proceso de racionalización y sistematización del medio natural que puede ser tan agresivo con el medio como cualquier industria contaminante, en lo que algunos autores han denominado «agricultura minera» (por su carácter extractivo) o de alta intensificación productiva.

Más recientemente ha aparecido una corriente de producción que tiende a orientarse a la producción de calidad que, si bien resulta reducida, se encuentra en la línea de futuro, en la que la sociedad rural comercializa el tipo de producción «natural» como tipo de calidad, dentro del marco de las producciones sujetas a denominación de origen y con volúmenes de productos controlados.

Desde octubre de 1989 se ha reconocido por la Administración Central la «Agricultura Ecológica» como una denominación de origen genérica, producción de calidad sin soporte de «productos químicos de síntesis», como se decía en su primera redacción. Esta opción debería articularse tanto como fuese posible a los programas de desarrollo rural, en la medida que esta oferta de alimentos es, por su naturaleza, diferente de la oferta global de productos alimenticios y se dirige a ámbitos de demanda de mayor capacidad de compra. Se trata de productos de alto valor añadido y alta elasticidad-renta de la demanda.

Complementariamente a este recurso al abandono de producciones intensivas en la cantidad y con poca exigencia en la calidad diferencial, se produce un redescubrimiento del ecologismo que evoluciona desde la nula protección conservacionista, a la integración de la conservación del medio natural en la trama productiva. Si la agricultura en general es una agresión al medio y la agricultura intensiva puede ser exterminadora del medio, la protección de los ecosistemas se convierte en una ocupación de la población agraria y rural, en un servicio que prestan a la colectividad y cuyo retorno o remuneración

---

deberá establecerse, en la medida en que se considera como tal servicio.

El inventario de necesidades de protección del medio natural es muy importante: pérdidas en los ecosistemas sensibles, salinización o agotamiento de las aguas subterráneas o superficiales, pérdidas de fauna y flora que afectan al patrimonio genético empobreciendo las variedades existentes, reducción o desaparición de la cubierta vegetal en grandes áreas, con su corolario de erosión alta o extrema en el 18% del territorio nacional (proporción que supera el 40% en alguna Comunidad Autónoma) con un empobrecimiento de los recursos hídricos al incrementar simultáneamente el riesgo de avenidas y reducir la vida útil de los pantanos. Y todo esto sin mencionar los incendios forestales, que pertenecen a otro tipo de excesos.

Este conjunto de situaciones ha facilitado la toma de conciencia por parte de la sociedad en general, y de la población rural en particular de que el medio ambiente es un recurso escaso, que requiere protección y apoyo. Y que dicho apoyo y atención es una actividad ligada a la actividad agraria, lo que en los medios internacionales se conceptúa actualmente como «agricultura sostenible».

La población rural agrícola tiene que ser gestora, por tanto, del recurso escaso que es el medio ambiente, no como ocupación alternativa sino complementaria e integrada en su actividad agrícola; sencillamente esta actividad se ha hecho más flexible, más global que antes; tiene que contemplar más parámetros que cuando la prioridad era el productivismo y el espíritu desarrollista.

La política forestal debe jugar un papel importante en la adaptación del medio rural a las nuevas funciones sociales. El bosque contribuye a la diversidad de la flora y de la fauna, a la pureza del aire, a la regulación y limpieza de las aguas, es fuente de materias excedentarias, y estabiliza empleo y población en el medio rural.

El desarrollo rural aparece entonces como la consecuencia de la evolución de la sociedad moderna, como una etapa de la evolución de la sociedad global y consecuentemente de la sociedad rural.

La evolución de la tecnología de producción de alimentos hace que cantidades decrecientes de población agraria mantengan cantidades crecientes de población con superficies cada vez más pequeñas, ello implica que la población agraria decrece, sin duda, y que el pro-

---

ceso de ajuste tiene que articular la continuidad de la oferta de alimentos —clave de la actividad agraria—, con el mantenimiento del territorio, lo que redundará en la aparición de mayor diversificación en la pirámide ocupacional, como se viene produciendo en algunas regiones rurales.

En resumen, el Desarrollo rural en las condiciones actuales se define como un paquete integrado de objetivos agrarios y no agrarios orientados al refuerzo y configuración de un espacio socioeconómico autosostenido y lo bastante equilibrado como para facilitar la recuperación de una imagen prestigiosa de la vida en el medio rural.

En la transición de la agricultura tradicional a la «moderna», en los años 60 el mundo rural a la vez que se capitalizaba, emitía población activa que era absorbida por la industria y/o la emigración, realizándose, de este modo, un reajuste más o menos automático de la pirámide ocupacional. La demanda de trabajo del sector industrial y el predominio de la economía de aglomeración industrial se conjuntaron produciendo el efecto de vaciado y desarticulación del medio rural. Creció simultáneamente el producto agrario, el industrial y ambas productividades en términos físicos.

En la actualidad el crecimiento de la productividad por activo en la agricultura, no puede ni debe ser complementado por un mecanismo de desplazamiento de la población, a un sistema industrial igualmente sometido a un proceso de ajuste y reestructuración, sino que debe orientarse a la generación de sus propios recursos, aprovechando tanto la actual tendencia a la descentralización industrial como a la expansión de los procesos de descentralización conocidos como de «fábrica difusa», que permiten replantear el proceso de industrialización en el medio rural. Al mismo tiempo es necesario aprovechar como fuente de actividad económica y empleo la creciente demanda de servicios de ocio que se dirige al mundo rural.

Existe un consenso generalizado acerca de la sobrevaloración de las posibilidades de la industrialización en el medio rural, que ha conducido a actuaciones voluntaristas de escaso resultado, por no haber tenido en cuenta los factores prioritarios de localización de actividades industriales.

En la actualidad los procesos de industrialización rural, aprovechando la tendencia a la desconcentración industrial, presentan un

---

conjunto de requisitos que tendrían que ser contemplados en todo programa de desarrollo rural, especialmente los referidos a la capacitación profesional de la mano de obra, puesto que los sistemas de industrialización desconcentrados tienen más necesidades de mano de obra con niveles de cualificación crecientes. Igualmente, para la industrialización endógena, se hace necesaria la articulación de centros de servicios que faciliten la producción, así como de centros de formación I+D en ámbitos próximos.

Finalmente, debe hacerse mención detallada del papel de la agricultura en el marco de una sociedad rural más diversificada, en la que ésta no será el único soporte de la actividad económica, sin dejar de ser una base esencial de la actividad, modulada por las nuevas condiciones de la producción agraria y el comercio internacional que hemos comentado antes.

El proceso de ajuste de la actividad agraria que se deriva de la nueva política agraria comunitaria, tiene un contenido estructural profundo, orientado a la preservación de la agricultura familiar, que desde los Acuerdos suscritos en Stressa (Italia) por los entonces Estados miembros de la CEE con las organizaciones profesionales se declararon consustanciales con la sociedad rural europea.

Esta orientación implica la necesidad de aceptar que la política agrícola, dentro de los procesos de desarrollo rural, tiene que atender de un modo crecientemente eficaz la modernización de la agricultura familiar, lo que lleva emparejado un profundo proceso de reestructuración que facilite el redimensionamiento de la misma hasta niveles de viabilidad.

En España existe un amplio margen para la modernización convencional de la agricultura, que debe tener entre sus ejes más importantes:

- a) El aumento en la dimensión física y económica de las explotaciones agraria. Ello requiere realizar reformas legales que promuevan la movilidad de la tierra, fundamentalmente potenciando los arrendamientos, y que desincentiven la división entre otras vías a través de la jubilación anticipada con reestructuración, o de fórmulas asociativas.
  - b) La modernización de las explotaciones agrarias, tanto por la vía de la reconversión productiva, para adaptarse a los cam-
-

bios en la demanda, como por la introducción de nuevas tecnologías o nuevos equipamientos productivos. En este apartado debe incluirse el estímulo a la diversificación de rentas en las explotaciones agrarias mediante actividades artesanales, de transformación o comercialización de productos agrarios, forestales, medioambientales, cinegéticos o agroturísticos.

- c) El rejuvenecimiento de los titulares de explotación –en España el 58% tienen más de 55 años– constituye un objetivo estratégico para introducir en la actividad agraria la vocación empresarial y garantizar el nivel de formación necesario para la actividad agraria del futuro. Las primas a la incorporación de jóvenes, el trato más favorable en los sistemas de ayuda y la recuperación del prestigio social de la actividad agraria y del mundo rural en general son los instrumentos más importantes para garantizar el relevo generacional en el campo. Es necesario fortalecer las estructuras de formación agraria, y de difusión de conocimientos sobre productos y procesos entre los agricultores.
- d) El fomento del asociacionismo agrario para promover su participación en procesos de comercialización y transformación y por tanto en el valor añadido agroalimentario, así como el establecimiento de unas reglas de juego que impidan prácticas restrictivas de la competencia y abusos de posición dominante en perjuicio de los agricultores.

En la Secretaría General de Estructuras Agrarias no sólo estamos trabajando activamente en el desarrollo de la política de modernización convencional de las estructuras agrarias –hemos puesto en marcha en cooperación con las CCAA un programa de modernización mediante el RD 1887/91, estamos preparando el desarrollo de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, vamos a presentar el Plan de restauración hidrológico-forestal y hemos iniciado la revisión de las medidas legales dirigidas a la movilización de la tierra y el redimensionamiento de las explotaciones– sino que coordinamos el programa comunitario LEADER en España, en cuyo marco se han puesto en marcha 42 iniciativas de desarrollo rural en España, que representan 43.800 millones de pesetas de inversión y

---

van a constituir una excelente experiencia para la política de desarrollo rural en el futuro.

Estas iniciativas Leader constituyen una oportunidad para comprobar la fortaleza del tejido económico y social de las comarcas implicadas, así como la capacidad de los agentes económicos y sociales para trabajar en común, elaborar un diagnóstico, establecer unas prioridades y poner en marcha los programas de actuación correspondientes. Representan la noción del desarrollo «construido» frente al desarrollo «reivindicado». Los programas aprobados se orientan en un 51% a la promoción del turismo rural, en un 15% a la valoración de producciones agrícolas locales, en otro 15% a la promoción de la artesanía y de servicios locales, y el resto a actuaciones de formación y otras.

Por último, hemos iniciado con el informe «El Desarrollo del Mundo Rural en España» y las Jornadas celebradas los días 29 y 30 de Junio en Madrid un debate sobre este apasionante tema. En él queremos discutir el diagnóstico sobre los problemas de nuestro heterogéneo mundo rural, sobre sus fuerzas y sus debilidades, y sobre las líneas de actuación a desarrollar. En ese debate esperamos oír el máximo número de voces y en él queremos contar con las opiniones que deseen expresar todos ustedes.

#### RESUMEN

Tras confirmar el proceso de cambio que está afectando a las funciones sociales del mundo rural, el autor considera primordial elaborar una estrategia para el desarrollo rural, que integre la modernización de las estructuras agrarias, la diversificación del tejido productivo en el medio rural, la promoción de la respuesta a las demandas de conservación del medio natural y la revalorización social de la actividad agraria. Para el logro de estos objetivos es necesaria la integración de las actuaciones de las diversas Administraciones y lograr el máximo acuerdo entre los agentes sociales implicados.

Se contempla el futuro de la Agricultura Ecológica y la necesaria protección del medio natural, así como se enumeran los ejes más importantes para lograr la modernización del marco rural español.

---