

**IV Congreso Nacional de Desarrollo Rural**  
**“Campo/Ciudad, un futuro común”**  
**Zaragoza, 10-12 febrero 2014**

---

**Ponencia**

**LA AGRICULTURA COMO FACTOR DE INTERACCION RURAL/URBANA  
EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORANEAS**

**Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC)**

Quiero comenzar mi intervención agradeciendo al Comité Organizador del IV Congreso Nacional de Desarrollo Rural, y en especial a Luis Miguel Albisu, su gentileza invitándome a impartir esta conferencia.

Permítanme Uds. destacar dos cosas antes de exponer el contenido de mi conferencia. La primera es el hecho de que un Colegio de Ingenieros Agrónomos organice un Congreso sobre Desarrollo Rural. Sé que no es la primera vez que esto ocurre (de hecho éste es el IV Congreso de tales características), y bien recuerdo cómo en el año 2003 el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Andalucía me invitó, como sociólogo, a impartir una conferencia con el título “Una nueva profesión para una nueva agricultura”, en la que se trataban temas similares a los que ocupa la atención de este Congreso.

Ello indica la consolidación en la comunidad de los ingenieros agrónomos de una orientación polivalente y multifuncional de la profesión, que sintoniza con la diversidad de demandas que surgen del sector agrario y del medio rural. Tales demandas proceden, sin duda, de la tradicional función productiva de la agricultura (que continúa teniendo una significativa importancia en todo lo relacionado con la producción de alimentos y fibras). Pero también provienen de otras funciones que han ido desplegándose conforme han cambiado las necesidades (y exigencias) de las sociedades modernas en materia energética, ambiental, sanitaria, educativa,...

Lo segundo que me gustaría destacar es el hecho de que el título de este Congreso sea “Campo/Ciudad, un futuro común”. Es un título muy oportuno por sintonizar con las nuevas orientaciones de las políticas agrarias, rurales y de cohesión de la UE, tal como han sido recogidas en la nueva programación estratégica 2014-2020. Es ésta una programación que, como saben Uds., pretende impulsar la interacción rural/urbana en el marco de una visión integrada del desarrollo agrario y rural, superando la anterior dicotomía entre agricultura y territorio, entre campo y ciudad, que, con una lógica sectorial, ha venido guiando las políticas agrarias y rurales de la UE.

Este es el escenario en el que voy a situar mi conferencia, centrándome en el papel que desempeña la agricultura en el desarrollo de los territorios y en la interacción entre el medio rural y el medio urbano. Es un escenario que, en contra de lo que se pueda pensar, no es la consecuencia, ni una imposición, de las nuevas políticas europeas, sino el resultado de los profundos cambios sociales y económicos que viene experimentando desde hace al menos tres décadas las sociedades industriales avanzadas. Con frecuencia solemos atribuir a las políticas europeas todo lo bueno y lo malo que nos ocurre (en

estos años, más lo malo que lo bueno), pero la realidad es que, en el caso de la agricultura, la PAC es un instrumento limitado económica y técnicamente, que no puede atender a la gran diversidad de situaciones que existen en los países y regiones de la UE.

Por ello hay que analizar cada situación con una perspectiva que vaya más allá de los efectos de las políticas agrarias y rurales europeas, puesto que, en gran medida, la realidad de nuestra agricultura y de nuestro medio rural responde a las transformaciones que acontecen en el entorno más amplio en que nos encontramos insertos. Es un entorno marcado por la creciente globalización de los mercados y el avance de las tecnologías, pero también marcado por el cambio en los valores culturales y en el modo de concebir la relación de la ciudadanía con la naturaleza.

De algún modo, estos cambios y transformaciones han hecho posible superar las viejas diferencias entre el medio rural y el medio urbano, permitiéndonos plantear de una manera conjunta el desarrollo de los territorios. Ese es el verdadero significado de lo que señala el Foro IESA en su documento de diciembre de 2009 “Del desarrollo rural al desarrollo territorial”, cuya lectura recomiendo a todos los asistentes a esta sesión del Congreso (puede accederse al documento en [www.iesa.csic.es](http://www.iesa.csic.es)).

Precisamente, la primera parte de mi conferencia la dedicaré a subrayar los principales elementos del cambio social, económico y cultural que experimentan los territorios rurales europeos, para pasar más adelante a exponer en qué medida esos cambios afectan a las funciones de la agricultura. Finalizaré con una referencia a la nueva programación estratégica de la UE 2014-2020, mostrando hasta qué punto la reforma de la PAC está en sintonía con esos cambios y de qué modo la agricultura es tratada en las nuevas políticas rurales y de cohesión.

### **Algunos elementos del proceso de cambio social y económico en el medio rural**

Entre los elementos más destacados del proceso de cambio social y económico que experimentan las áreas rurales europeas y, dentro de ellas, la actividad agraria, cabe señalar los siguientes.

- La tendencia a la *reducción de las diferencias rural/urbanas*, que, salvo en áreas muy localizadas, han permitido equiparar los niveles de vida entre el medio rural y el medio urbano, intensificándose, además, las relaciones e intercambios económicos y sociales entre las poblaciones rurales y urbanas. No obstante, hay que tener en cuenta la gran diversidad de los territorios rurales europeos, donde coexisten, por un lado, territorios que han mejorado sensiblemente las condiciones de vida de sus poblaciones, que están experimentando etapas de esplendor en actividad económica y que no sólo no pierden población, sino que la han incrementado, y, por otro lado, zonas en declive con altos niveles de envejecimiento y serios riesgos de abandono. Esa diversidad no impide afirmar que en términos generales, y como tendencia al menos en la UE-15, las áreas rurales están hoy en mejores condiciones que hace cincuenta años, gracias sin duda a factores tales como: i) las ayudas del primer pilar de la PAC, que han significado una importante transferencia de rentas; ii) los programas de la iniciativa Leader, que, a pesar de su escasa dotación, han tenido un significativo efecto multiplicador; iii) las inversiones realizadas en infraestructuras y equipamientos gracias, sobre todo, a los fondos estructurales (principalmente, el FEDER) y de cohesión de la UE, propiciando un amplio desarrollo de las

comunicaciones viarias y de transporte en el medio rural, y iv) la gran expansión de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

- El cambio de naturaleza de los flujos migratorios, que han dejado de ser, como lo eran antaño, flujos permanentes y unidireccionales desde el campo a la ciudad, para convertirse hoy en flujos más complejos y de múltiples sentidos. Se vive en unos lugares y se trabaja en otros; la gente se desplaza, en múltiples sentidos y a lo largo del año, del pueblo a la ciudad o de la ciudad al pueblo (ya sea por trabajo, por estudios, por placer o por razones familiares); los jóvenes viven en un frenético trasiego y movilidad,... La movilidad geográfica facilitada por la mejora de las comunicaciones y los medios de transporte, pero también la movilidad virtual favorecida por el acceso a las nuevas tecnologías, son factores que contribuyen a esos cambios en los flujos migratorios.
- La transversalidad de los aspectos ambientales y paisajísticos exigida a todas las acciones sectoriales (en lo que se refiere, por ejemplo, a la lucha contra el cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales), que condiciona el uso del territorio por parte de la población y en concreto el desarrollo de la actividad agraria.
- Las nuevas demandas sociales respecto a los espacios naturales, que hacen que los territorios ya no se perciban sólo como lugares de producción, sino como lugares para la contemplación estética, el ocio o la recreación, introduciendo restricciones al uso de tales espacios por actividades extractivas (sea la agricultura, la minería,...)
- El creciente número de actividades económicas que se instalan en el medio rural aprovechando las ventajas comparativas, y en las que el uso de energías limpias y la consideración de sus implicaciones sobre el entorno circundante, desempeñan un destacado papel al condicionar su instalación a una adecuada y necesaria ordenación del territorio.
- La plena integración del medio rural en las pautas generales que rigen la vida social y económica, hace que el mundo rural pierda su singularidad como espacio de vida (las diferencias en materia política, cultural o religiosa están marcadas más por variables como la edad o el nivel de estudios, que no por el hecho de vivir en un pueblo o en una ciudad). Es además una integración no subordinada ni dependiente, como antaño, sino que se produce en el marco de una nueva síntesis rural/urbana en la que se revalorizan los territorios rurales como espacios de bienestar y calidad de vida.
- La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento a la gestión de las empresas, entre ellas las explotaciones agrícolas y ganaderas, que permiten un uso más racional y eficiente de los recursos naturales y una mejor organización de la actividad agraria. Ello altera, sin duda, los modelos tradicionales de agricultura e incorpora a los agricultores a un escenario completamente nuevo para el que se exige una forma también nueva de cualificación profesional.
- La creciente apertura de los mercados en el seno de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, así como la globalización de la economía financiera, que afectan sin duda a los escenarios de competitividad en los que se tienen que desenvolver las actividades empresariales instaladas en el medio rural.

Todos esos cambios hacen que se vayan replanteando algunas de las ideas sobre la agricultura y el desarrollo rural, tal como se han concebido en las últimas décadas.

En el caso de la agricultura, se debate en foros diversos si tiene sentido continuar dedicando recursos públicos a financiar políticas sectoriales (como la agraria) con instrumentos tradicionales (ayudas directas,...) destinados a garantizar las rentas de un determinado sector de la población (agricultores), o si no sería mejor destinar esos fondos al apoyo de políticas diseñadas con una lógica integral que contribuyan al desarrollo de los territorios buscando impulsar los intercambios económicos y sociales entre las poblaciones rurales y urbanas. Obviamente, la comunidad agraria discrepa de esos planteamientos y apuesta por políticas que, al tiempo que impulsen un sector agrario europeo que sea competitivo y capaz de responder a los desafíos de la globalización económica, garanticen las rentas de los agricultores.

En el caso del desarrollo rural, se considera que es más importante para el desarrollo de los territorios rurales la definición del mapa de centros educativos o de salud, la red de carreteras, la red de banda ancha de las telecomunicaciones, la instalación de parques tecnológicos o la definición de las fuentes de energía renovable, que no la concesión de un programa de desarrollo rural del estilo de los programas Leader o de los programas del actual reglamento FEADER. Obviamente, los actuales Grupos de Acción Local ven con preocupación el nuevo escenario al no sentirse aún capacitados para afrontar los retos de las nuevas dinámicas que acontecen en los territorios.

Es el modo de afrontar el futuro de la agricultura y de los territorios rurales lo que, en definitiva, está realmente cambiando tanto en el ámbito de la política, como de la opinión pública. Respecto a la agricultura, su futuro comienza a afrontarse desde perspectivas más territoriales que sectoriales, con una lógica de “bienes públicos”, más que con una lógica de “competitividad”, lo que es motivo de controversia.

Respecto a los territorios rurales se amplía el punto de mira contemplándolos no como espacios singulares, sino como espacios abiertos e integrados en las dinámicas globales que acontecen en su entorno circundante (en la escala local, pero también en escalas de mayor tamaño que ni siquiera se detienen en el ámbito regional, gracias a las posibilidades que ofrece la red de telecomunicaciones y las nuevas tecnologías).

Ambas formas de aproximarse a los temas agrarios y rurales son, sin duda, objeto de debate, y dan lugar a interesantes discusiones entre los diversos grupos sociales y económicos implicados en el mundo de la agricultura.

### **La agricultura en el nuevo contexto de cambios**

Sea como fuere, el nuevo contexto de cambios tiene para la agricultura tres tipos de consecuencias.

- Genera nuevas exigencias y limitaciones a la actividad agraria, bien sea mediante restricciones al uso y explotación de los recursos naturales con fines productivos (exigencias basadas en una lógica de sostenibilidad ambiental), bien sea mediante restricciones a la utilización de determinados insumos en el proceso de producción (pesticidas, tratamientos fitosanitarios, aditivos,...) (restricciones basadas en una lógica orientada a la salud y la seguridad de los alimentos).

- Sitúa a la agricultura en un contexto de creciente incertidumbre ante la apertura de los mercados y la eliminación de los tradicionales sistemas de protección vinculados a las políticas agrarias (mecanismos de intervención, precios garantizados, ayudas ligadas a la producción,...), provocando un escenario de volatilidad que afecta la competitividad de muchas explotaciones.
- Le abre la posibilidad de desempeñar nuevas funciones, que amplía el campo de acción de su tradicional función productora de alimentos (nuevos consumidores, nuevas demandas alimentarias,...), pero que también le permite desplegar nuevas áreas de actividad en sintonía con el principio de la multifuncionalidad. Por ejemplo, funciones en la dinamización de las zonas periurbanas, en la mitigación de los efectos del cambio climático, en la lucha contra los incendios forestales, en la producción de fibras o plantas medicinales, en la creación de espacios de ocio (como los campos de golf), en actividades educativas (granjas escuela), en tareas de rehabilitación social de enfermos mentales o en la inserción social de las personas mayores a través de los huertos urbanos, por citar algunas.

Todas ellas son nuevas exigencias y funciones, que complementando, en unos casos, y sustituyendo, en otros, a la que ha sido su tradicional función de producir alimentos, ubica a la agricultura y a los agricultores en un nuevo escenario social, económico y político.

Es un nuevo *escenario social*, en el sentido de que la agricultura y la política agraria pasan a ser un asunto no sólo de los agricultores, sino del conjunto de la sociedad. En base al principio de “bienes públicos”, la agricultura es percibida por los ciudadanos como una actividad que debe ser recompensada por su contribución a todo ese conjunto de funciones que ahora se le demanda.

Es también un nuevo *escenario económico* en la medida en que la apertura creciente de los mercados agrícolas modifica el marco de referencia donde los agricultores habían venido definiendo sus estrategias empresariales. En ese nuevo escenario, la rentabilidad de las explotaciones agrarias depende menos de su capacidad productiva, que de su inserción en los mercados y en las redes de comercialización. Pero es también un nuevo escenario económico en la medida en que las nuevas funciones que puede desempeñar la agricultura le abren al agricultor la posibilidad de aprovechar nuevas fuentes de renta (muchas de ellas no vinculadas a la actividad productiva), lo que le obliga a tener la preparación y formación adecuada para ello.

Es también un nuevo *escenario político*, dado que los asuntos relacionados con la agricultura dejan de ser monopolio del *lobby* agrario (ministerios de agricultura, sindicatos agrarios, federaciones de cooperativas,...) para ser objeto de debate entre grupos de intereses diversos (agrarios, rurales, industriales, ambientalistas, industrias, consumidores,...). Este nuevo escenario político se refleja en dos niveles: en la reforma de las estructuras administrativas (con la integración de las competencias agrarias en macroministerios o macroconsejerías) y en la composición de las instancias de concertación social (con la presencia de organizaciones representativas de la diversidad de intereses existentes en la sociedad civil). Esta apertura de las dinámicas de concertación agraria a una mayor pluralidad de intereses se explicaría por el hecho de que la agricultura deja de ser un tema sectorial (exclusivo de los agricultores) para convertirse en un tema de interés general, dadas sus diversas implicaciones

(económicas, culturales, sanitarias, sociales, ambientales,...). Además, es lógico que, conforme se consolida el principio de la multifuncionalidad de la agricultura, y sus funciones trasciendan el ámbito productivo, sean más diversos los intereses implicados en la regulación de la actividad agraria.

En definitiva, la agricultura se enmarca en un escenario social, económico y político, que es muy diferente al que ha guiado durante mucho tiempo las estrategias de los agricultores. Este nuevo escenario les crea, sin duda, incertidumbres y les genera temores, pero les ofrece también nuevas oportunidades y les plantea nuevos desafíos, rompiendo la ideología corporativista que ha sido históricamente la principal seña de identidad de la agricultura, e incorporando en el sector agrario y en el medio rural una nueva cultura basada en la diversidad y pluralidad de intereses.

### **La agricultura en un nuevo espacio de interacción rural/urbana**

En este nuevo escenario, se modifica el papel que ha desempeñado tradicionalmente la agricultura en la interacción rural/urbana, generándose nuevos flujos de intercambio entre el medio rural y el medio urbano.

Históricamente, el papel desempeñado por la agricultura en las dinámicas de interacción rural/urbana se basaba en dos tipos de flujos:

- *Sociedad rural* → *Sociedad urbana*, a través de varios procesos de intercambio: producción de alimentos con destino al abastecimiento de la población de las ciudades; y éxodo de mano de obra procedente del medio rural con destino al sector industrial o de servicios.
- *Sociedad urbana* → *Sociedad rural*, a través de la venta de insumos y maquinaria a los agricultores por parte de las industrias y sus intermediarios, y mediante los mecanismos de las políticas agrarias formuladas desde los organismos públicos (en forma de ayudas, subvenciones, servicios de extensión agraria,...)

En el nuevo escenario de cambios sociales, económicos y políticos, se abren nuevos flujos de relaciones entre la sociedad rural y la sociedad urbana, basados en las nuevas demandas y exigencias a la actividad agraria y en las nuevas funciones de la agricultura.

Citaré a continuación algunos de esos nuevos flujos de interacción rural/urbana sobre la base de la agricultura en sus diversas dimensiones (productivas y no productivas)

- En materia de empleo, los flujos laborales cambian, de tal modo que hoy puede verse un mayor flujo de trabajadores desde la ciudad al campo. Los asalariados agrícolas de hoy viven muchos de ellos en áreas urbanas y se desplazan al lugar de trabajo de manera similar a lo que ocurre en los centros industriales o de servicios. A ello está contribuyendo, sin duda, la crisis económica que incita a la búsqueda en el sector agrario de empleo que no existe en otros sectores. Pero incluso en el caso de los agricultores ese flujo ha cambiado: la mayor parte de los titulares de explotaciones agrarias residen en pueblos y ciudades, y sólo se desplazan a sus negocios para supervisar su gestión. Hay, por tanto, en ambos casos una interacción rural/urbana de diferente naturaleza a la que ha sido tradicional.

- En materia de producción/comercialización de alimentos, están cambiando las pautas de la relación rural/urbana. Ya no es sólo un flujo unidireccional campo/ciudad, en el que los productos agrarios iban a los mercados urbanos para su comercialización a través de una amplia red de intermediarios. Ahora, además de ese flujo que sigue existiendo, se desarrollan otras formas de interacción rural/urbana, como las cadenas cortas de comercialización, los sistemas de proximidad, la agricultura periurbana,... que acercan los consumidores a los productores o viceversa (pensemos, por ej. en los sistemas “de la granja a la mesa” o en los mercados ecológicos donde los productores establecen una relación directa con los consumidores) (ver la web [www.arcoagro.es](http://www.arcoagro.es)).
- En el área del medio ambiente y la preservación de los espacios naturales, es indudable la importancia de la agricultura, en tanto que contribuye a la creación de nuevos espacios y paisajes (con su correspondiente ecosistema) y a la conservación de paisajes tradicionales que habrían desaparecido si la actividad agraria hubiera sido abandonada. Son esos paisajes (antiguos y nuevos) los que constituyen la base para el desarrollo de actividades de ocio por parte de la población urbana (por ejemplo, deportes de naturaleza, turismo rural, agroturismo,...) o para impulsar actividades relacionadas con la gastronomía (ver la proliferación de programas televisivos sobre estos temas).
- En materia educativa, los agricultores están experimentando formas interesantes de mostrar los entresijos de la agricultura a los niños de las ciudades mediante la creación de “granjas escuela”, donde, en colaboración con los centros de educación, se produce una estrecha interacción rural/urbana.
- Asimismo, en asuntos relacionados con la medicina, la agricultura siempre ha tenido una notable presencia en la producción farmacológica, que se ha intensificado en los últimos años en determinados sectores medicinales (por ejemplo, la producción de aloe-vera).
- En materia de salud, se le ofrece a la agricultura nuevos espacios de oportunidades. De una parte, en todo lo relacionado con la nutrición y la alimentación sana, así como con la lucha contra la obesidad y las enfermedades cardiovasculares; son áreas en las que la agricultura puede desempeñar un importante papel a través de sistemas de producción ecológica o integrándose en el movimiento *slow-food*. De otra parte, la agricultura también puede contribuir a la rehabilitación de enfermos de salud mental o afectadas por problemas asociados al consumo de sustancias tóxicas (drogas, alcohol,...), gracias, por ejemplo, a los excelentes resultados que está teniendo la actividad agraria como parte de las terapias destinadas a este sector de la población.
- Merece ser destacado también el amplio espacio que se le está abriendo a la agricultura en la inserción social de las personas mayores, mediante la creación de “huertos urbanos” en los entornos periféricos de las ciudades.
- Asimismo, la creciente dependencia energética del modelo actual de consumo y las limitaciones de las energías renovables para satisfacer la demanda, plantean la necesidad de explorar nuevas fuentes de producción de energía. En ese entorno la agricultura adquiere una nueva función, ya sea en el área de la producción de biomasa, ya sea en el de la producción de biocarburantes.

- En el área del ocio y el esparcimiento, la agricultura se ha convertido en una fuente importante de actividad, tal como se comprueba en la explotación, con esos fines, de los grandes cortijos y haciendas para albergar la celebración de eventos de diversa índole (congresos, bodas, paseos ecuestres,...), siendo un nuevo modo de interacción entre el medio rural y el medio urbano.
- En el ámbito de la cultura, están abriéndose interesantes espacios de colaboración entre agricultores y artistas (pintores, cineastas,...) en los que se promueve el consumo de determinados alimentos (vino, aceite, carne,...) remarcándose su carácter de “productos de la tierra” en una especie de síntesis rural-urbana (por ej. El programa de TV “Un país para comérselo”).

A la búsqueda de una nueva forma de situar a la agricultura en el espacio de interacción rural-urbana, está contribuyendo, sin duda, la estrategia de apertura al mundo urbano que vienen desarrollando desde hace ya tiempo algunos sindicatos agrarios (como UPA y COAG), mediante la organización de campañas como “Orgullo Rural” o la creación de plataformas como “ArcoAgro”. Es una forma de romper con la cultura de repliegue corporativista que había caracterizado al mundo agrario y que le había separado del resto de la sociedad, y un modo de reivindicar para los agricultores su integración como ciudadanos con iguales derechos y deberes que el resto de la población.

Como señala el Foro IESA en su primer documento al que he hecho referencia al principio de mi conferencia: “No hay futuro para las áreas rurales sin una agricultura capaz de combinar, bajo la égida de la multifuncionalidad, la eficiencia productiva, la seguridad en el consumo de alimentos y la sostenibilidad ambiental, incorporando las nuevas demandas de la población”.

### **Observaciones sobre la agricultura en la nueva programación estratégica de la UE**

La UE aborda un nuevo periodo de programación (2014-2020) en el que se le plantean desafíos renovados al desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales europeos. Entre esos desafíos destaca, por una parte, el reto de superar el actual modelo restrictivo del desarrollo rural (limitado hasta ahora a zonas y comarcas de pequeñas dimensiones territoriales), postulando enfoques integrales más amplios y mejor adaptados a los cambios que experimentan las áreas rurales europeas; por otra parte, destaca el reto de integrar en la política agraria una lógica más territorial que sectorial, poniéndola en relación con las políticas rurales y de cohesión.

Con estos nuevos enfoques, la UE apuesta por promover una mayor cooperación entre el medio rural y el medio urbano, potenciando el valor económico, social y cultural del territorio e impulsando un mejor aprovechamiento de las posibles sinergias entre los distintos actores socioeconómicos e institucionales. Se plantea, por tanto, el propósito de integrar la dimensión territorial de la agricultura y el desarrollo rural en el marco más amplio de la “cohesión”, uniendo recursos, fondos y políticas con el objetivo de avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la población que reside en las áreas rurales. El objetivo principal de la nueva programación no es ya garantizar las rentas de un determinado sector de la población (como venía ocurriendo con las ayudas agrícolas), sino impulsar el desarrollo de los territorios promoviendo y apoyando iniciativas y



proyectos de cooperación que logren alcanzar el “valor añadido europeo” de que habla la Comisión Europea.

Con la reforma de ambas políticas se pretende, en definitiva, la convergencia de políticas dispersas que, hasta ahora, han venido actuando de forma descoordinada en los territorios y que, a pesar de la cantidad significativa de recursos procedentes de los fondos europeos (agrícolas, estructurales y de cohesión), no han logrado alcanzar los resultados previstos desde el punto de vista de la competitividad, el crecimiento económico, el empleo, el bienestar y la cohesión social.

Esta reforma se enmarca en un nuevo contexto político-institucional, caracterizado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Estrategia 2020, así como la aprobación del nuevo Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020, en un contexto de crisis económica y en una UE ampliada a 28 Estados.

En ese contexto se plantea, de un lado, la reforma de las políticas comunes (agrarias, rurales y de cohesión) para buscar mayor eficiencia en el destino de los recursos económicos destinados a la agricultura y al desarrollo de los territorios, y de otro, se pretende concentrar el gasto en aquellas acciones que permitan conducir a la sociedad europea por la senda del crecimiento económico y la innovación.

Eso explica que la Comisión señale, tanto en su proyecto de reforma de la PAC, como en el de reforma de las políticas de cohesión, que todas las políticas de la UE deben enmarcarse en los objetivos de la cohesión social, económica y territorial que establece el Tratado de Lisboa, señalando, además, la necesidad de que sintonicen con el objetivo del crecimiento “inteligente, sostenible e integrador” que se plantea en dicho Tratado. Precisamente, para favorecer esa convergencia, la Comisión Europea plantea un nuevo modo de afrontar el desarrollo de la agricultura y del medio rural dentro de la PAC.

Es verdad que el proyecto de reforma presentado por la Comisión ha sufrido cambios importantes en los llamados triálogos con el Parlamento y el Consejo, habiéndose rebajado sus aspiraciones iniciales, y dejándose un amplio margen de autonomía a los gobiernos nacionales para su aplicación en cada país de la UE. Esto hace que aún veamos en los actuales reglamentos y en las normas de aplicación en cada país, ciertos elementos de continuidad con la anterior PAC (estructura de dos pilares, ayudas directas, grupos de acción local,...) y que nos haga pensar que pocas cosas han cambiado.

Sin embargo, un análisis más detallado de los principios que inspiran la reforma permite ver los rasgos del cambio de lógica que se está produciendo en las políticas agrarias y rurales europeas, y que iremos viendo a lo largo de los próximos años.

En lo que se refiere a la actual reforma del primer pilar de la PAC, detrás de esos elementos de continuidad podemos ver los rasgos de una lógica más territorial que sectorial. Por ejemplo, en lo que se refiere a los pagos directos, al estar desacoplados de la producción (los sectores que se mantienen acoplados lo son como excepción y tienen fecha de caducidad), dejan de estar guiados por una lógica productiva para responder a otra de transferencia de rentas. Estamos ante unas ayudas guiadas por una lógica de “bienes públicos”, que remuneran al agricultor no por producir, sino por tener su explotación en condiciones de producir.

En relación con el desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), lo concibe ya no como objeto de una política subsidiaria de la agraria, sino como parte de una política más amplia e integradora en la que puedan confluír acciones de diversa naturaleza (horizontal/sectorial, ascendente/descendente, participativa/administrativa) y en la que puedan intervenir en su financiación fondos de distinta procedencia (estructurales, cohesión,...), además de participar en ella actores socioeconómicos e institucionales tanto del medio rural, como del medio urbano.

En efecto, aunque se mantiene el fondo FEADER (si bien modificando su estructura interna) y muchos de sus objetivos temáticos son similares a los que componían los ejes del actual reglamento, lo cierto es que la propuesta de reforma del segundo pilar de la PAC presenta elementos significativos de cambio en la dirección de una política orientada al territorio y a los *bienes públicos*.

Entre ellos destaca, por ejemplo, la obligación de destinar parte de las ayudas de desarrollo rural/agrario a la mitigación de los efectos del cambio climático, lo que supone una clara apuesta por una lógica de *bienes públicos*. También se habla de impulsar en el marco del segundo pilar de la PAC el desarrollo de servicios básicos en el medio rural y de promover acciones destinadas a mejorar el bienestar y la cohesión de la población, impulsando así el aprovechamiento de las dimensiones no productivas de la agricultura (educativas, sanitarias, recreativas,...).

Además de ello, se hace referencia al incremento del valor medioambiental de los ecosistemas agroforestales y a la protección de los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000, así como a la protección de las zonas con limitaciones naturales. Son objetivos que, si bien aparecen junto a los relacionados con el aumento de la competitividad de la agricultura (legado aún de la dimensión productiva de la anterior PAC), están claramente orientados al territorio.

Asimismo, el nuevo reglamento integra las acciones de desarrollo rural/territorial en un Marco Estratégico Común (MEC) financiado con todos los fondos estructurales y con los fondos de cohesión, lo que significa integrar esta parte del segundo pilar de la PAC en una evidente lógica territorial.

El estado actual de transición en que nos encontramos en la construcción de una nueva política europea que se orienta a los territorios, pero que aún mantiene las adherencias de la política sectorial, se refleja sobre todo en el solapamiento existente entre las medidas incluidas en uno u otro pilar de la PAC. Ambos pilares de la PAC están, por tanto, interrelacionados, y las medidas incluidas en ellos podrán aplicarse en la práctica de forma complementaria, además de poderse trasvasar fondos entre pilares.

La lógica territorial penetra ambos pilares, aunque todavía haya elementos que resisten y mantienen su lógica productiva, como es el caso de las excepciones para mantener acopladas las ayudas directas en ciertos sectores. No obstante, considero que éstas son las últimas bocanadas de resistencia de una política que abandona gradualmente su lógica sectorial y productiva, y que camina inexorablemente hacia una lógica basada en el territorio y los *bienes públicos*.

## Conclusiones

El marco de referencia de la agricultura ha experimentado importantes cambios, debido a las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas que acontecen en las sociedades industriales avanzadas.

En el nuevo escenario coexiste una pluralidad de modelos de agricultura, cada uno de ellos cubriendo espacios determinados de viabilidad para satisfacer viejas y nuevas demandas de la población. La tradicional función productiva en materia de alimentos y fibras sigue ocupando un importante espacio en el mundo agrícola y ganadero, coexistiendo modelos convencionales de agricultura, redimensionados y adaptados a las nuevas exigencias de los mercados, con modelos alternativos en línea con las nuevas demandas sociales (agricultura ecológica, *slow food*,...).

Sin embargo, junto a esos sistemas de producción se desarrollan nuevos modelos de agricultura que no están basados en las actividades productivas, sino en otras dimensiones (culturales, educativas, sanitarias, ambientales, paisajísticas,...), y que ofrecen a los agricultores un campo de oportunidades aún por explorar.

En todo ello, la agricultura desempeña un nuevo y más complejo papel en las dinámicas de interacción rural/urbana. Es un papel menos unidireccional que antaño, y más abierto a flujos multidireccionales de intercambio económico y social entre el medio urbano y el medio rural.

La agricultura se ha hecho más diversa y plural, y, en consecuencia, los intereses implicados en ella trascienden el ámbito de los agricultores y sus tradicionales organizaciones profesionales para adentrarse en asuntos menos sectoriales que afectan al conjunto de la ciudadanía. Con ello, los agricultores dejan de ser el grupo aparte y singular de antaño que vivía protegido por el paraguas de las políticas agrarias de tipo sectorial, para adquirir un estatuto pleno de ciudadanía, con lo que ello significa de adaptarse a un escenario de mayor complejidad en incertidumbre.

En la programación de la UE para el periodo 2014-2020 pueden verse ya estas nuevas orientaciones de las políticas europeas, unas políticas que pretenden impulsar una mayor interacción rural-urbana y afrontar el desarrollo de los territorios con una visión más integrada y cooperativa entre los diversos fondos estructurales y de cohesión. No obstante, al ser instrumentos limitados desde el punto de vista técnico y económico, las políticas europeas (entre ellas la nueva PAC) dejan inevitablemente ámbitos temáticos sin cubrir, debiendo corresponder a los gobiernos nacionales y regionales complementar aquéllas con acciones y políticas propias en función de las prioridades establecidas en cada territorio.