

Luces y sombras de las políticas agrarias para el campo y el medio rural español: 1986-2020

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE*

RESUMEN

Este artículo ofrece un recorrido por casi cuatro décadas de historia de las políticas agrarias aplicadas en España, resaltando el carácter director de cuanto se negociaba y aprobaba en Bruselas, en el marco de la Política Agraria Común. Se señalan las luces y sombras de esta evolución, poniendo de relieve las crecientes interrelaciones entre los territorios y la variedad de políticas que afectan al campo y al medio rural. Las políticas agrarias, la comunitaria y las nacionales, solo pueden entenderse razonablemente formando parte de un contexto más amplio de política alimentaria y territorial.

1. INTRODUCCIÓN

Las cifras macroeconómicas de la agricultura española son impresionantes. En el año 2019, el excedente de nuestra balanza comercial agroalimentaria y pesquera alcanzó los 12.943 millones de euros, es decir, un 19,6 por ciento más que en el año 2018. En su conjunto, el sector agroalimentario contribuyó en un 9,2 por ciento al producto interior bruto (PIB) y en

* Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD-CSIC) e investigador asociado del CEIGRAM (tomascgarciaazcarate@cchs.csic.es).

un 12,3 por ciento al empleo total de la economía española (Cajamar, 2019).

El sector agroalimentario “va bien”, pero ¿quiere esto decir que los agricultores, las zonas rurales o el medio ambiente en las zonas rurales y agrarias “van bien”? Las manifestaciones de los agricultores nos indican claramente la respuesta.

En cuanto al equilibrio territorial, la realidad de la España vaciada se ha impuesto en el discurso y el debate político. No voy a desarrollar aquí este tema, tratado con rigor en este mismo número por Eduardo Moyano y Fernando Collantes. Por razones de espacio, tampoco abordaré específicamente la importante y amplia problemática de la relación entre agricultura, políticas públicas y medioambiente (véase, por ejemplo, Ortiz y Ceña, 2002). Más modestamente intentaré analizar el papel que, para el campo y el medio rural, las políticas públicas –y en primer lugar, la más importante de todas ellas, la Política Agraria Común (PAC)– han desempeñado en su situación y evolución.

Seguiré para ello un enfoque cronológico. Empezaré con los antecedentes de la situación actual (apartado segundo): la transición democrática y nuestra integración en la Comunidad Europea; la era de las reformas, que abarca desde la reforma MacSharry de 1992 hasta las

actuales políticas en vigor durante el presente periodo de programación financiera 2014-2020. En el apartado tercero presentaré los temas actualmente en debate en relación con las políticas europeas de la próxima década. Para terminar, desarrollaré algunas conclusiones en torno a un futuro deseable y posible.

2. UN POCO DE HISTORIA

2.1. La vuelta a la casa europea

Como tan elegantemente describió Arturo Camilleri (1984), “nuestra marginación de la Comunidad se basaba en razones políticas. Cuando España alcanza al fin un sistema democrático, en 1977 se solicitó nuestra adhesión”. Esta perspectiva marcó toda la política agraria desde entonces, tanto con la Unión de Centro Democrático (UCD) hasta el año 1982, como luego con el Partido Socialista (PSOE).

Una primera etapa, de cierta estabilidad con Jaime Lamo de Espinosa al frente del Ministerio de Agricultura, estuvo marcada por los Pactos de la Moncloa (Cabrera, 2011) y “unas actuaciones que sí pueden considerarse como un instrumento de renovación y puesta al día de la política agraria” (Sumpsi, 1983). En aquellos años se aprobaron leyes tan importantes como la de arrendamientos rústicos, la de seguros agrarios, la de fincas manifiestamente mejorables y la ley de reforma y desarrollo agrario. También se consolidó el sindicalismo agrario y se institucionalizó su participación en múltiples negociaciones con la Administración.

Este intenso trabajo legislativo, poniendo los cimientos para una política agraria moderna, y la construcción del Estado de las autonomías, con el consiguiente proceso de descentralización administrativa (Pomed, 1999; Foro Agrario, 2001), explican por qué la convergencia normativa con Europa fue muy lenta. Buenos ejemplos de ello son el mantenimiento de la intervención administrativa del mercado del trigo y la escasa liberalización del comercio exterior.

La convergencia se inició lentamente durante la segunda etapa, desde la llegada de

los socialistas al gobierno hasta la adhesión a las Comunidades Europeas, negociación agraria del Tratado de adhesión incluida. Vidal (1999) califica este periodo como de “tiempo perdido”, aunque en 1994 se liberalizó por fin el mercado del trigo (Arnalde y Ceña, 1993).

Este proceso estuvo marcado por varios factores. El primero es que éramos nosotros los que nos adheríamos a un “club” con sus propias reglas, adaptadas para quienes formaban parte de él, y las tuvimos que aceptar. En términos técnicos, suponía aceptar el acervo comunitario en su grado de desarrollo el día de la adhesión. El segundo factor es que la Comunidad Europea de entonces modificó este acervo para blindarse frente a los nuevos miembros, es decir, frente a Portugal y España. Por ejemplo, el Acuerdo de Fontainebleau discriminó al sector español del vino y los Programas Integrales Mediterráneos ayudaron a las regiones francesas e italianas principalmente para adaptarse a la nueva competencia. El tercer factor es que tuvimos que acceder a echar el freno a nuestros sectores más competitivos, “verificando la convergencia” en el sector de las frutas y hortalizas y aceptando, entre otras, una cláusula de *standstill* para nuestro sector olivarero. Finalmente, el cuarto es que habíamos negociado para entrar en lo que Eugenio Cejudo (2000) llamó “la PAC de la normalidad” y nos encontramos con una PAC en crisis, víctima de sus éxitos (Langreo y García Álvarez-Coque, 2011). Nuestros nuevos socios habían tenido la posibilidad de movilizar sus potenciales productivos durante las largas décadas de aplicación de la primera PAC, mientras que nuestros planes de desarrollo productivo, como el de la leche o el algodón, chocaron de frente con las nuevas orientaciones políticas europeas y, de paso, la liquidación de nuestros excedentes y *stocks* de seguridad corrieron a cargo del erario nacional.

2.2. Nuestra primera PAC (1986-1992)

Este cuarto factor supuso, al mismo tiempo, un obstáculo y una oportunidad porque, desde el primer día, España, ahora dentro, empezó a renegociar los aspectos más lesivos que había tenido que aceptar para entrar. La literatura sobre el proceso de reforma de la PAC,

incluida la del autor, es muy abundante y no tengo ni el propósito ni la ambición de sintetizarla aquí. Pero sí conviene insistir sobre unos aspectos desconocidos, directamente relacionados con la agricultura española: los programas POSEICAN y la entrada en vigor del mercado único. En ambos acontecimientos desempeñó un papel relevante, aunque a menudo olvidado, un funcionario europeo ya fallecido, de nacionalidad española, Fernando Mansito.

En un primer tiempo, se había aprobado un programa de ayuda a los departamentos y territorios de ultramar franceses, por su carácter periférico. El programa POSEIDON empezó en el año 1989 y luego resultó muy sencillo ampliar esta nueva filosofía a las islas canarias, con el POSEICAN en 1991, y portuguesas. Los franceses le reconocieron a Mansito este mérito, otorgándole el galardón de la Legión de Honor.

La entrada en vigor del mercado único el 1 de enero de 1991 representó una modificación indirecta de nuestro Tratado de Adhesión. De un día para otro, nuestros aceites de oliva y nuestras frutas y hortalizas salieron del "limbo" en el que estaban metidos y fueron productos europeos como los demás.

En el debe de aquel periodo, muchos ponen la aplicación en España de las cuotas lácteas y el nivel de la cuota negociado. La cifra real de la producción láctea española, la real y no la que figuraba en los anuarios de estadística, era desconocida. El Ministerio hizo una gran encuesta sobre el terreno a la que los ganaderos respondieron digamos "con mucha prudencia" y, más aún, desconfianza, ya que no toda la leche se comercializaba "en blanco". Me consta que el negociador español, cuando volvió de Bruselas, estaba orgulloso de haber conseguido "colarle" a la Comisión medio millón más de toneladas por encima de las que correspondían a la cifra disponible. El tiempo demostró que esta cifra estaba muy por debajo de la realidad.

2.3. La reforma MacSharry (1992)

La reforma MacSharry fue la primera de las grandes reformas agrarias y marcó un punto de inflexión en la relación entre España y la Comisión Europea en cuanto a política agraria

se refiere. Por primera vez, España no iba a batallar para intentar adaptar a su realidad el traje que los otros se habían hecho a su medida, sino que iba a ser parte integrante de la génesis de la nueva política desde su concepción.

España es uno de los grandes Estados miembros agrícolas de la Unión Europea. Al mismo tiempo, es el país en el que la variabilidad de los rendimientos de cereales, por obvias razones climáticas, es la más grande. Por lo tanto, una política de estabilización de rentas mediante ayudas calculadas en base a rendimientos medios, resulta particularmente favorable a los productores españoles. De hecho, gracias a las ayudas de la PAC 1992, cuando se produjo la gran sequía de mediados de los años noventa, la disminución drástica de la producción española de cereales no provocó la catástrofe económica que se hubiera producido si no se hubiera aprobado la citada reforma. Curiosamente, la reacción del mundo académico de nuestro país fue, en gran medida, de rechazo a esta reforma (Tío, 1991), sin que se reparara suficientemente en este aspecto estabilizador de rentas (San Juan, 1996).

La década de los noventa también estuvo marcada por la reforma de la organización común de mercado de las frutas y hortalizas, que no solo hizo saltar por los aires todas las cortapisas que discriminaban al sector español, como los calendarios de retirada, sino que le dio la vuelta completa a su lógica, favoreciendo a un sector como el hispano orientado ya hacia el mercado. Al mismo tiempo, la reflexión iniciada en 1988 por la Comisión, con su comunicación "El futuro del medio rural"¹, empezó a transformarse en hechos (Baillet, 1991), el más célebre de los cuales fue el nacimiento de la iniciativa LEADER en el año 1991 (Pérez Pla, 2004; García Rodríguez, Febles Ramírez y Zapata Hernández, 2005). A pesar de una abundante literatura y agitación política en torno al carácter "multifuncional" (por ejemplo, Massot, 2002; Reig, 2002; Gómez Limón y Barreiro, 2007 y Huylenbroeck *et al.*, 2007) de esta iniciativa, hubo de esperarse al final de la década para que la antigua (y financieramente exigua) política europea de estructuras agrarias empezara a aproximarse, con mucha timidez, hacia una verdadera política de desarrollo rural (Arnalde, 2002; Moyano, 2005; Plaza, 2006).

¹ Véase COM(88)501f, del 28.07.1988.

2.4. Después de la Agenda 2000

Tras la renuncia por parte de Marcelino Oreja a asumir la cartera de Agricultura en la Comisión Europea, Austria que acababa de ingresar en la Unión Europea propuso a su ministro de Agricultura Franz Fischler para el puesto. En línea con la tradición política de su país, el nuevo comisario estaba convencido de la necesidad de hacer compatible la competitividad de la agricultura con una orientación socio-rural y medioambiental. Sus principios fueron difíciles; en particular, su iniciativa de convocar la Conferencia de Cork en 1996 fue interpretada como una “invasión” de sus competencias y una declaración de guerra por las Direcciones Generales de Política Regional y Social, aun cuando marcó el camino a seguir en materia de desarrollo rural (Lastra, Tolón y García Arias, 2014).

La Agenda 2000 supuso la consolidación de la PAC de los dos pilares, siendo el segundo específico para el desarrollo rural. Su gestión se transformó, entrando en una lógica de evaluación, por parte de los Estados miembros, de las necesidades y de definición de los objetivos y las medidas a adoptar en el marco de un amplio menú de actuaciones elegibles.

A partir de este momento se aceleró un doble movimiento de acercamiento y convergencia entre una política agraria que ampliaba su campo de aplicación más allá de los agricultores y sus explotaciones, para promover una visión integral del entorno territorial y social en el que se desarrolla la actividad agraria, y una política regional que evolucionaba desde los macroproyectos y las grandes inversiones hacia las pequeñas y medianas empresas e iniciativas. Al ser más global la política rural y más específica la política regional, la necesidad de la coordinación (Sumpsi, 1994) y la cuestión de la plena integración de la política de desarrollo rural dentro de la política regional se planteó con fuerza. Por razones de control presupuestario y de lucha contra el fraude, para evitar la posible doble financiación de la misma iniciativa por dos fondos europeos distintos, se desarrolló la exigencia de la “exclusión” en el seno de los servicios de la Comisión. Si una medida era elegible en un fondo, debía ser automáticamente excluida de los restantes.

Este enfoque purista (y burocrático) chocó con la realidad de las cosas. Si una actuación es claramente prioritaria, tiene sentido que movilice recursos procedentes de distintas fuentes. En unas habrá más fondos disponibles que en otras; en unas será necesario la cofinanciación nacional, y en otras, no; los porcentajes de cofinanciación pueden ser distintos; la sustitución de la cofinanciación pública por la privada puede ser factible o no... La realidad es que la vida es a veces más plural que lo que cabe encajar en una tabla de Excel.

La respuesta inteligente encontrada, que evitaba una guerra de competencia entre distintas Direcciones Generales, fue la creación, en el actual periodo de programación financiera 2014-2020, de un marco estratégico común y el impulso a las dinámicas de sinergias entre fondos (Garrido y Moyano, 2013). Los responsables de los distintos fondos que actúan sobre un territorio entraron, a regañadientes, en una dinámica de colaboración y de intercambio. El ejercicio actual ha sido más formal que real, pero la dinámica multifondos era portadora de esperanza en cuanto al incremento de la eficacia y eficiencia del gasto público en un contexto de restricciones presupuestarias. Desgraciadamente, en su última propuesta la Comisión ha vuelto a excluir el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) de esta dinámica.

Lo que se empezó anunciando como una simple “revisión a medio plazo” acabó convirtiéndose en la segunda gran reforma de la PAC. Corrían los años 2003 y 2004. Se desacoplaron las ayudas directas a los agricultores de la producción, al menos formalmente, y se reacomodaron a unas exigencias (medioambientales principalmente) recogidas bajo el paraguas de la “condicionalidad”; utilizo el adverbio “formalmente” porque en España su aplicación fue muy conservadora (Compés y García, 2010). La consolidación indirecta de las referencias históricas mediante una “creativa” regionalización permitió en la práctica que “todo cambie para que nada (o poco) cambié”. Fueron muchos los análisis que anticiparon el “declive de la agricultura” (Burguillo, 2005), a pesar de que se devolvía a los agricultores la posibilidad de producir lo que requería el mercado (García Brenes, 2009).

3. LOS DEBATES ACTUALES: LA CADENA DE VALOR

Como ocurre periódicamente, cada siete años, y marcado por el ritmo actual de las negociaciones del marco presupuestario plurianual, todas las políticas europeas están sometidas a análisis y son objeto de nuevas propuestas.

Los hechos demuestran una realidad contrastada con dos aspectos que han pasado a ser incluso problemas políticos. Por un lado, la “España vacía” de Sergio del Molino (2016) ha pasado a ser la “España vaciada” (Almendro, 2019; Maestre, 2019). Por otro, según las primeras estimaciones disponibles a la hora de escribir este capítulo, la renta agraria en el año 2019 habría disminuido en un 8,6 por ciento en términos corrientes y un 9,9 por ciento a precios constantes, con respecto al año anterior; una caída más moderada que en los tres últimos ejercicios².

Nos acercamos a la tormenta perfecta. Por un lado, la Unión Europea ha hecho del *European Green Deal* una de sus líneas maestras (Claeys, Tagliapietra y Zachmann, 2019). La nueva PAC que está en discusión hoy en Bruselas debería promover una agricultura más eficiente, más respetuosa del medio ambiente, del bienestar de los animales y los derechos de los trabajadores, una agricultura elemento esencial de una estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático. La transición ecológica de nuestras sociedades requiere de la participación activa de los ciudadanos y las empresas. Representa un cambio de paradigma con respecto al modelo que hemos desarrollado en el apartado anterior. Esto no se conseguirá en contra de los agricultores, que deben ser actores activos de primer orden del cambio necesario.

Por otro lado, la Comisión ha propuesto en las Perspectivas financieras 2021-2027 disminuir su presupuesto para la agricultura y la PAC. Se acumulan, por el lado de las posibilidades de gastos, los impactos del *brexit* y la consiguiente salida de un contribuyente neto; de las nuevas necesidades que se han de financiar para conseguir el *Green Deal* y de la consolidación del papel de Europa en el mundo. Por el

² Véase *Cuentas Económicas de la Agricultura (Renta Agraria: Macromagnitudes Agrarias)*, en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (<https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/cuentas-economicas-agricultura/>).

lado de los ingresos, se constata las reticencias de un grupo de Estados miembros a aumentar su contribución al presupuesto europeo,

A la hora de escribir este artículo (febrero de 2020), la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno convocada expresamente para ello ha fracasado y no se ha podido alcanzar un acuerdo. El escenario más optimista que pudiera imaginarse sería el de la congelación en términos nominales del presupuesto actual.

Es verdad que se puede (y se debe) aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, también en la agricultura. De hecho, esta es una de las razones principales que avalan la propuesta de la Comisión de descentralizar la gestión de la PAC al nivel de cada Estado miembro mediante la elaboración y aprobación de unos planes estratégicos nacionales. Pero no todo el ajuste debería venir por esta vía.

3.1. Los precios de mercado

La cuadratura del círculo, el deshacer el nudo gordiano entre menor presupuesto, crisis de renta y mayores exigencias sociales y medioambientales, debe venir de una mejora de los precios percibidos por los agricultores en el mercado. Un producto de calidad y con garantía debe tener un precio digno.

Hasta ahora, en las discusiones sobre política agraria se producía una paradoja. Aunque la mayoría de los ingresos de los agricultores provienen de sus ventas en el mercado, el centro de atención del debate político lo han ocupado (y todavía a menudo lo ocupan) las ayudas directas, su volumen y su continuidad.

Todo parece indicar que, en este contexto de sequía presupuestaria, el debate político va a abordar cómo consolidar, primero, cadenas alimentarias creadoras de valor (como condición necesaria), para luego promover una distribución equilibrada de dicho valor entre todos sus actores. Se trata, en palabras de Albert Massot (2013), de “crear un nuevo formato en defensa de la sostenibilidad económica” de la agricultura.

Dentro del entramado jurídico comunitario, la política agraria disfrutó de una situación privilegiada frente a la política de competen-

cia. Los tratados fundacionales, en línea con la escuela de Friburgo, reconocen la existencia, por supuesto no sin límites, de una excepción a la aplicación del derecho de la competencia para la agricultura y los productos agrarios (Andries y García Azcárate, 2015). Esta “excepción agraria” se ha visto erosionada con el paso del tiempo. Durante décadas, uno de los objetivos de la política económica en toda Europa ha sido la lucha contra la inflación y el aseguramiento de precios lo más bajos posible para los consumidores. La política de competencia fue (y es) un instrumento privilegiado para conseguir este objetivo. Evitar los abusos de posición dominante, romper los carteles que imponen precios son dos objetivos lógicos y centrales de una política clave para la consolidación y el mantenimiento de una economía competitiva (Chauve, Parera y Renckens 2014). Las actuaciones, descoordinadas y contradictorias, de las autoridades nacionales de la competencia (Guillén, 2012) contribuyeron también a aumentar la confusión reinante.

Pero su aplicación al sector agrario debe hacerse con la prudencia que reclamaron los redactores del Tratado de Roma. El único objetivo no puede consistir en asegurar precios lo más bajos posibles de productos de alimentación a los consumidores europeos³. La política agraria tiene que incorporar, como todas las políticas públicas modernas, una componente de sostenibilidad. En efecto, debe contribuir a un desarrollo sostenible y equilibrado. Precios de mercado constantemente por debajo de los costes de producción de los productores más eficientes desestructuran las economías productivas y regionales. No se puede, como hacen algunos defensores a ultranza del derecho de la competencia considerar, por ejemplo, que una cooperativa agraria no es una empresa que constituye una prolongación comercial de los agricultores sino un cartel, al menos potencial, que debe estar sometido a las reglas generales (y restrictivas) que rigen esta clase de acuerdos⁴.

³ El artículo 39 del tratado de Roma habla de “precios razonables”.

⁴ Esto es lo que se deduce, implícitamente porque los autores no tuvieron la valentía (o la osadía) de explicitar su pensamiento, de una lectura atenta de las “Directrices sobre la aplicación de las normas específicas previstas en los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento de la OCM en los sectores del aceite de oliva, de la carne de vacuno y de los cultivos herbáceos”, publicadas por la Comisión en el año 2015 (https://ec.europa.eu/competition/consultations/2015_cmo_regulation/index_en.html). Véase también Chauve, Parera y Renckens (2014).

El marco jurídico comunitario debe, por lo tanto, por un lado, promover la organización comercial y empresarial de los productores y, por otro, permitir una vertebración y coordinación de la cadena alimentaria, para alcanzar este objetivo de sostenibilidad. Los instrumentos existen. Se trata de potenciar las organizaciones de productores con vocación comercial; de promover las asociaciones de dichas organizaciones de productores; de permitir realmente que puedan ajustar en cantidad y calidad la oferta a la demanda; de consolidar las interprofesiones como lugar de encuentro natural de todos los actores de la cadena, para definir reglas de juego claras y consensuadas entre todos y promover actividades de interés común, tales como la investigación o la promoción comercial; de evitar las prácticas comerciales desleales.

Los instrumentos existen, pero se han encontrado, en su aplicación y desarrollo práctico, con grandes resistencias provenientes, en particular, de los servicios europeos encargados de la competencia, apoyados por gran parte de las autoridades nacionales correspondientes.

3.2. Un punto de inflexión

El mandato del Comisario Hogan marcó un punto de inflexión positivo en cuanto a la toma en consideración, de nuevo, de las especificidades del sector agrario, después de los intentos frustrados de su predecesor. Pudo contar para ello con el apoyo del Parlamento Europeo.

No vamos a desarrollar aquí las técnicas incluidas por la Comisión en la propuesta de revisión de la organización común de mercado conocida como “reglamento ómnibus”, ni las mejoras adicionales introducidas por el Parlamento Europeo. Estas se integraron en el ordenamiento jurídico comunitario el 1 de enero del 2018.

Al mismo tiempo, la Corte de Justicia Europea, en su sentencia conocida popularmente como del “caso endivias”⁵, ha consolidado jurídicamente la capacidad organizativa

⁵ Véase aquí: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-11/cp170120es.pdf>

de las organizaciones de productores, siempre que sean comerciales (es decir empresas que comercializan la producción de sus miembros) y de sus asociaciones, recalando que no se la puede calificar de carteles. Desgraciadamente, esta diferencia clave desde el punto de vista jurídico entre las organizaciones de productores comerciales y las otras, que podríamos llamar “de negociación”, todavía sigue sin ser a menudo comprendida (Velázquez y Buffaria, 2017), como desgraciadamente demuestra el último estudio al respecto recientemente publicado por la Comisión (Comisión Europea, 2019).

En este lento caminar, los documentos actualmente en discusión para la PAC del futuro incluyen nuevas propuestas que consolidan estos avances y que han sido bien recibidas por el Parlamento Europeo. A demanda de su Comisión de Agricultura, tuve el honor de presentar 21 propuestas de enmiendas con vocación de contribuir a seguir avanzando hacia un marco jurídico que promueva relaciones comerciales en el seno de la cadena alimentaria constructivas y creadoras de valor (García Azcárate, 2018).

En paralelo, la Unión Europea ha ido trabajando sobre las prácticas comerciales que se podrían calificar como desleales. El 17 de abril 2019 se aprobó una Directiva⁶ al respecto y los Estados miembros disponen hasta el 1 de mayo de 2021 para transcribirla⁷. Por su parte, varios Estados miembros han tomado iniciativas en este sentido (Chauve, 2015). España es seguramente uno de los que más ha avanzado en este camino, siempre detrás de Francia y su ley Egalim⁸. En el año 2013, el Congreso español aprobó por unanimidad la Ley de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria⁹, se creó la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), se promovió un Observatorio de la Cadena Alimentaria (que desgraciadamente luego se paralizó) y se impulsó un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria al que en el

⁶ Puede consultarse aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0029&from=ES>

⁷ A diferencia de un Reglamento que es directamente aplicable, las directivas tienen que ser transcritas en el ordenamiento jurídico nacional para que entren en aplicación.

⁸ Véase al respecto: <https://agriculture.gouv.fr/egalim-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>

⁹ Puede consultarse aquí: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8554

año 2020 se habían adherido unas 180 empresas y asociaciones¹⁰.

Sin embargo, las manifestaciones de los productores agrarios, en España pero también en Francia, demuestran que estas medidas están lejos de haber conseguido sus objetivos¹¹. Entre las razones que explican estos mediocres resultados pueden destacarse tanto las limitaciones existentes en el ordenamiento jurídico comunitario como las resistencias existentes a nivel nacional.

4. DOS DE LOS DEBATES ACTUALES

No pretendemos en este artículo agotar el conjunto de los debates actuales sobre el futuro de las políticas públicas aplicadas a la agricultura y el medio rural. Sin embargo, hay dos temas que merece la pena destacar por su importancia y por su carácter relativamente novedoso: el papel de la mujer y las consecuencias de la revolución tecnológica que estamos viviendo.

4.1. Las políticas de género

Es innumerable la literatura existente sobre la explotación familiar agraria (Calus y Van Huylenbroeck, 2010). En ella, el sujeto suele ser el agricultor, un hombre, y el papel de la mujer, difuso, cuando no invisible (Brandth, 2002, y Whatmore, 1991).

Buena parte del impulso normativo sobre la igualdad de género vino de Europa (Langreo y Benito, 2005; Navarro *et al.*, 2006), con iniciativas como la Now I y II, la convocatoria LEADER+ del 2001 y los reglamentos posteriores de desarrollo rural. En España, la Ley Orgánica por la Igualdad de marzo 2007 abrió una dinámica de transversalidad en la que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) fue parte

¹⁰ Véase al respecto: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/boe-a-2020-1507_tcm30-525021.pdf

¹¹ Véase el informe del Senado francés al respecto: <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-089-notice.html>

activa. Así, aprobó un Plan de Igualdad entre hombres y mujeres en el medio rural (2007) al que le han seguido, entre otras iniciativas, la Ley de Titularidad Compartida (2011); el Plan 2015-2018 para la Promoción de las Mujeres en el Medio Rural y el Estatuto de 2015 de las Mujeres Agricultoras.

En la agricultura, la mujer desempeña normalmente un papel normalmente secundario (Contzen y Forney, 2017), en lo que se podría llamar muchas veces “la explotación de la familia agraria”. Según el estudio Mundubat-CERES (2020), solo el 32 por ciento de los titulares de explotación son mujeres, aunque este porcentaje aumenta poco a poco. En cambio, las mujeres cobran mayor protagonismo en las iniciativas que han surgido estos años, desde el turismo rural a la agricultura ecológica o agroecológica (véanse, entre otros, Díaz Méndez, 2005; McGehee, Kim y Jennings, 2007; López García, 2000; Brandsholm, Pedersen y Kjaergard, 2004 y Siliprandi, 2010). De hecho, la gran mayoría de las mujeres ocupadas en el medio rural se concentra en el sector servicios (78,5 por ciento), a diferencia de los hombres, que se distribuyen de forma más homogénea en el resto de sectores (MAPA, 2011). Justamente, como resultado inducido por las iniciativas de promoción de la diversificación económica en el medio rural, y a pesar de que esta política incorporaba de forma insuficiente la dimensión de género, la participación de las mujeres en el desarrollo rural desbordó cualquier previsión (Sabaté, 2009).

En las actuales discusiones sobre la PAC del futuro, desde el Parlamento Europeo y desde algunos Estados miembros, entre los que destaca España, se insiste para que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres sea uno de los indicadores importantes del futuro, ocupando una parte especial y específica en los futuros planes estratégicos nacionales

4.2. La revolución tecnológica

Estamos asistiendo a una transformación tecnológica en todas las actividades económicas, la agraria no siendo la excepción. Abarca todos los campos, desde la producción a la comercialización (Braun, Colangelo y Steckel, 2018) y está desencadenando una transforma-

ción estructural de la agricultura y del medio rural (CIHEAM Watch Letter, 2017).

La dimensión y las economías de escala son importantes para poder sacar provecho de estas revoluciones tecnológicas. Rose y Chilvers (2018) destacan que el impacto social de las nuevas tecnologías ha sido a menudo minusvalorado, cuando no olvidado. El gran reto político es cómo hacerlas compatibles con el mantenimiento, junto a una agricultura empresarial, de una agricultura familiar de medianas dimensiones. Aun cuando el 69 por ciento de los agricultores españoles se consideran innovadores, según estudio realizado la organización ASAJA, parece que más de la mitad de las explotaciones (un 53 por ciento) no dedica nada o casi nada de su terreno a probar nuevas tecnologías¹².

Del mismo modo, al lado de un conjunto de grandes compañías del sector de la alimentación, se observa una gran nube de pequeñas y medianas empresas que también funcionan como elemento vertebrador del territorio. En efecto, como subrayan Zambon, Cecchini, Egidi, Saporito y Colantoni. (2019), las pequeñas y medianas empresas tienen mucho más complicado el integrarse en los procesos de innovación, siendo este uno de los aspectos que más deberían cuidar los responsables políticos. Estos autores también advierten de que tales procesos son más lentos en el sector agrario que en la industria.

Junto con el fomento de la innovación, el desarrollo y la investigación, las políticas públicas tienen, por tanto, un campo de aplicación importante (Calus y Huylenbroeck, 2010) mediante, por ejemplo, incentivos fiscales a la promoción de grupos de investigación que reúnan a distintos actores de la cadena alimentaria en torno a un objetivo común (García-Cabrera, Piedra-Muñoz y Galdeano-Gómez, 2020). Esto último es exactamente lo que la Unión Europea ha promovido con sus “grupos operativos” para el actual periodo de programación, en el marco de los nuevos Programas de Desarrollo Rural (PDR). Hoy ya se han creado unos 200 grupos en la Unión Europea para facilitar la difusión de las tecnologías digitales en la agricultura y el medio rural¹³.

¹² Los resultados se recogen aquí: <https://www.agrodiario.com/texto-diario/mostrar/1820867/casi-70-agricultores-ve-innovador-pero-mitad-no-prueba-tecnologia-cultivos>

¹³ Sobre esta cuestión, consúltese: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en>

En España, además de los grupos operativos financiados por el PDR nacional y muchos PDR regionales, el Ministerio puso en marcha una Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural¹⁴. Su primer Plan de Acción 2019-2020 contempla 40 actuaciones en torno a tres grandes objetivos: reducir la brecha digital; fomentar el uso de datos e impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocios.

Mención aparte merece la problemática conocida como de los *big data*. Son, al mismo tiempo, una gran oportunidad para mejorar la competitividad y la gestión medioambiental de la agricultura, y un riesgo. Desde ya hace años, diversos investigadores (por ejemplo, Carbonell, 2016; Wolfert *et al.*, 2017) han llamado la atención sobre las consecuencias posibles si estos datos se quedan en manos de operadores privados como las industrias de maquinaria, abonos o semillas, condicionando así la capacidad de decisión de los agricultores.

Hubo que esperar al mes de febrero 2020 para que la Comisión Europea pusiera sobre la mesa sus estrategias en relación con los datos y la inteligencia artificial (Comisión Europea, 2020), una de las cuales propone promover plataformas “neutras” para compartir los datos privados y públicos, tanto en el campo de la agricultura como de la medicina¹⁵.

5. CONCLUSIONES: EL FUTURO DESEABLE Y POSIBLE

Durante décadas, incluso antes de que entráramos en las Comunidades Europeas, las políticas públicas (entre ellas, la agraria, la regional, la comercial o la de competencia) han promovido una agricultura productivista, capaz de ofrecer grandes volúmenes de producción a precios cada vez más competitivos. Estas políticas fueron exitosas, más allá de toda esperanza, en buena medida, porque los agricultores supieron responder a este reto. Existen pocos ejemplos

¹⁴ Puede consultarse aquí: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-digitalizacion-sector-agroalimentario/>

¹⁵ Véase: <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/leak-eu-plans-common-data-spaces-to-exploit-agriculture-and-health-potential/>

de identificación tan plena, y durante un periodo tan largo, entre los actores de un sector económico y las demandas que les transmitía la sociedad. Poco a poco, fueron creciendo las presiones de los grupos ecologistas y de los habitantes de la ciudad sobre el medio rural (Ceña, 1992), a los que podemos sumar hoy, entre otros, a los defensores del bienestar animal y los veganos.

Este artículo ha ofrecido un recorrido por casi cuarenta años de evolución de las políticas agrarias aplicadas en nuestro país, resaltando el carácter director de cuanto se negociaba y aprobaba en Bruselas, en el marco de la PAC. A la hora de abordar los debates actuales, se ha dado especial importancia al desequilibrio existente actualmente en la cadena de valor alimentaria entre sus distintos actores. En este contexto, dentro del entramado jurídico comunitario, la política agraria disfrutó de una situación privilegiada frente a la política de competencia. Los tratados fundacionales, en línea con la Escuela de Friburgo, reconocen la existencia de una excepción (con límites) a la aplicación del derecho de la competencia para la agricultura y los productos agrarios.

El artículo ha resumido asimismo dos problemáticas, relativamente recientes, pero pujantes: las políticas de género, por un lado, y las consecuencias de la revolución tecnológica que también está viviendo el campo, por otro. En todo este análisis se han señalado, por un lado, las luces, sin dejar de presentar también las sombras que han marcado estas últimas décadas de historia de la política agraria. Mercados, cadena alimentaria, igualdad de género, medio ambiente, bienestar animal, nuevas tecnologías: cada día es más evidente que el espléndido aislamiento en el que ha vivido el sector agrario, y la política agraria, es cosa del pasado. Las crecientes interrelaciones entre los territorios y las políticas han provocado la fusión de las políticas agrarias, la comunitaria y las nacionales, en un contexto más amplio de política alimentaria y territorial, como demuestra la estrategia europea “de la granja a la mesa”, aprobada en este mes de mayo.

BIBLIOGRAFÍA

ALMENDRO, R. (2019). Fraguas. La resistencia de una alternativa ecosocial autogestionada

para repoblar la España vaciada. *Ecología política*, 58, pp. 98-102.

ANDRIES, A. y GARCÍA AZCÁRATE, T. (2015). Agriculture, PAC et droit de la concurrence: une vision historique. *Revue de l'Union Européenne*, 585, pp. 83-92.

ARNALDE, E. (2002). PAC y desarrollo rural: una relación de amor – odio. *Información Comercial Española*, 803, pp. 45-60.

ARNALDE, E. y CEÑA, F. (1993). La agricultura y la política agraria en España durante el periodo de transición democrática. *Agricultura y Sociedad*, 68-69, pp. 289-312.

ATANCE MUÑIZ, I. y TÍO SARALEGUI, C. (2000). La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre política agraria. *Revista Estudios Agro-Sociales y Pesqueros*, 189, pp 29-48.

BAILLET, C. (1991). L'avenir du monde rural dans le contexte européen. *Economie Rurale*, 202-203, pp. 19-24.

BRANDTH, B. (2002). Gender identity in European family farming: A literature review. *Sociologia Ruralis*, 42(3), pp. 181-200.

BRANSHOLM PEDERSEN, K. y KJAERGARD, B. (2004). Do we have room for shining eyes and cows as somrades? Gender perspectives on organic farming in Denmark. *Sociologia Ruralis*, 44(4), pp. 373-394.

BRAUN, A. J., COLANGELO, E. y STECKEL, T. (2018). Farming in the Era of Industry 4.0. *Procedia CIRP* 72, 9 pp. 79-984.

BURGUILLO CUESTA, M. (2005). La revisión intermedia de la PAC y el desarrollo rural sostenible. *Boletín Económico de ICE*, 2831, pp. 29-37.

CABRERA, M. (2011). Los pactos de la Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis. *Historia y Política*, 26, pp. 81-110.

CAJAMAR. (2019). *Informe 2018 del Observatorio del Sector Agroalimentario Español*. Disponible en: (<https://www.cajamar.es/observatorio-sector-agro/>).

CALUS, M. y VAN HUYLENBROECK, G. (2010). The persistence of family farming: A review of explanatory socio-economic and historical factors. *Journal of Comparative Family Studies*, XXXXI (5), pp. 639-660.

CAMILLERI, A. (coord.) (1984). *La agricultura española ante la CEE*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

CARBONELL, I. M. (2016). The ethics of big data in big agriculture. *Internet Policy Review*, 5, pp. 1-13.

CEJUDO GARCÍA, E. (2000). Algunas reflexiones sobre la política agraria comunitaria. *Polígonos*, 10, pp. 61-83.

CEÑA DELGADO, F. (1992). Transformaciones del mundo rural y política agraria. *Revista de Estudios AgroSociales*, 162, pp. 11-35.

CHAUVE, P. (2015). The European food sector: Are large retailers a competition problem? *Journal of European Competition Law and Practice*, 6(7), pp. 513-529.

CHAUVE, P., PARERA, A. y RENCKENS, A. (2014). Agriculture, food and competition law: Moving the borders. *Journal of European Competition Law and Practice*, 5(5), pp. 304-313.

CIHEAM WATCH LETTER. (2017). *Rural innovation and digital revolution in agriculture*. Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/472384/>

CLAEYS, G., TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Policy Contribution BRUEGEL Issue*, 14 (Nov.).

COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c31a562-eef5-11e9-a32c-01aa75ed71a1>

— (2020). *A European strategy for data* (https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-strategy-data_en).

CONTZEN, S. y FORNEY, J. (2017). Family farming and gendering division of labour

on the move: A typology of farming-family configurations. *Agriculture and Human values*, 34(1), pp. 27-40.

DÍAZ MÉNDEZ, C. (2005). Aproximaciones al arraigo y al desarraigo femenino en el medio rural: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural. *Papers*, 75, pp. 63-84.

FORO AGRARIO. (2001). *La política agraria en una España autonómica*. Madrid: Mundi-Prensa.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2018). *Research for AGRI Committee – The sectoral approach in the CAP beyond 2020 and possible options to improve the EU food value chain*. Bruselas: European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

GARCÍA BRENES, D. (2009). La política agraria comunitaria y la revisión de 2008. *Revista de Economía Institucional*, 11(20), pp. 375-394.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L., FEBLES RAMÍREZ, M. F. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V. M. (2005). La iniciativa LEADER en España. *Revista de la A.G.E.*, 39, pp. 361-398.

GARCÍA-CABRERA, E. M., PIEDRA-MUÑOZ, L. y GALDEANO-GÓMEZ, E. (2020). Multidimensional assessment of eco-innovation implementation: Evidence from Spanish agri-food sector. *Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (1432), pp. 1-22.

GARRIDO FERNÁNDEZ, F. E. y MOYANO ESTRADA, E. (2013). Sostenibilidad agraria, desarrollo rural y cohesión territorial. En J. A. GÓMEZ LIMÓN y E. REIG (coords.). *La sostenibilidad de la agricultura española* (pp. 203-232). Almería: Cajamar.

GOMEZ LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J. (coords.) (2007). *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, EUMedia.

GUILLÉN, J. (2012). *EU competition framework policy and agricultural agreements: Collation and comparative analysis of significant decisions at national level*. European parliament. Bruselas: DG de Política Interior.

HUYLENBROECK, G. V., VANDERMEULEN, V., METTEPENNINGEN, E. y VERSPECHT, A. (2007).

Multifunctionality of agriculture: A review of definitions, evidence and instruments. *Living Review in Landscape Research*, 1(3), pp. 1-43.

LANGREO NAVARRO, A. y BENITO GARCÍA, I. (2005). La mujer en la agricultura y en el medio rural. *Agricultura familiar en España. Anuario* (pp.104-129). Madrid: Fundación de Estudios Rurales y UPA.

LANGREO NAVARRO, A. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2011). El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1986-2008. En R. ROBLEDO (coord.). *Historia del Ministerio de Agricultura 1900-2008*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

LASTRA BRAVO, X. B., TOLÓN BECERRA, A. y GARCÍA ARIAS, M. A. (2014). Futuro de la política de desarrollo rural en Europa. *Observatorio Medioambiental*, 17, pp. 91-139.

MAESTRE, J. (2019). La 'España vaciada' también busca naturalistas. *Aves y naturaleza*, 29, pp. 24-26.

MASSOT MARTÍ, A. (2002). La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 11, pp. 45-84.

—. (2013). La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global. En J. A. GÓMEZ LIMÓN y E. REIG (coords.). *La sostenibilidad de la agricultura española* (pp.235-276). Almería: Cajamar.

MATE, V. (1999). La agricultura española del último cuarto de siglo. *Revista Agricultura*, 806, pp. 708-732.

MCGEHEE, N. G., KIM, K. y JENNINGS, G. R. (2007). Gender and motivation for agri-tourism entrepreneurship. *Tourism Management*, 28, pp. 280-289.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN [MAPA]. (2011). *Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural*. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico/

—. (2019). *Informe anual de indicadores: agricultura, pesca y alimentación 2018*. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_anual_indicadores2018__tcm30-513683.pdf

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner Noema.

MOYANO, E. (2005). Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. *Revista de Fomento Social*, 238, pp. 219-242.

MUNDUBAT-CERES. (2020). *Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en el medio rural: una aproximación crítica*. Disponible en: <http://chil.me/download-file/104758-285527>.

NAVARRO RÍOS, M. J., MARTÍ DE OLIVES, A. M., DE MIGUEL GÓMEZ, M. D. y MARTÍNEZ LEÓN, I. M. (2006). *Mujer y desarrollo rural. Influencia de las políticas comunitarias destinadas al fomento de la igualdad de oportunidades*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/39745626_Mujer_y_desarrollo_rural_Influencia_de_las_politicas_comunitarias_destinadas_al_fomento_de_la_igualdad_de_oportunidades

ORTIZ MIRANDA, D. y CEÑA DELGADO, F. (2002). Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el medio rural. *Información Comercial Española*, 803, pp. 105-116.

PÉREZ PLA, M. DEL M. (2004). La iniciativa comunitaria LEADER en el marco teórico de la política agraria. *Revista Gallega de Economía*, 13(1-2), pp. 1-23.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2006). Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales. *Boletín de la AGE*, 41, pp. 69-94.

POMED SÁNCHEZ, L. (1999). La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea. *Revista de Administración Pública*, 148, pp. 133-144.

REIG MARTÍNEZ, E. (2002). La multifuncionalidad del medio rural. *Información Comercial Española*, 803, pp. 33-44.

ROSE, D. C. y CHILVERS, J. (2018). Agriculture 4.0: Broadening responsible innovation in an

era of smart farming. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2, pp. 1-7.

SABATÉ MARTÍNEZ, A. (2009). La dimensión de género en las políticas españolas y europeas de desarrollo rural. *Agricultura familiar en España. Anuario* (pp. 103-108). Madrid: Fundación de Estudios Rurales y UPA.

SAN JUAN MESONADA, C. (1996). La política agraria común y sus efectos en la convergencia real de España en la Unión Europea. *Papeles de Economía Española*, 63, pp. 286-305.

SILIPRANDI, E. (2010). Mujeres y agroecología. Nuevos sujetos políticos en la agricultura familiar. *Investigaciones Feministas*, 1, pp. 125-137.

SUMPSI VIÑAS, J. M. (1983). La política agraria 1968-1985. *Papeles de Economía Española*, 16, pp. 447-471.

—. (1994). La política agraria y el futuro del medio rural. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 169, pp. 149-174.

TÍO SARALEGUI, C. (1991). La reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del Sur de la CEE. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 156, pp. 41-66.

—. (2005). *Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

VELÁZQUEZ, B. y BUFFARIA, B. (2017). About farmers' bargaining power within the new CAP. *Agriculture and Land Food Economics*, 5(16), pp. 1-13.

WHATMORE, S. (1991). *Farming women: Gender, work and family enterprise*. Londres: Macmillan.

WOLFERT, J., GE, L., VERDOUW, C. y BOGAARDT, M. J. (2017). Big data in smart farming – A review. *Agricultural Systems*, 153, pp. 69-80.

ZAMBON, I., CECCHINI, M., EGIDI, G., SAPORITO, M. G. y COLANTONI, A. (2019). Revolution 4.0: Industry vs. agriculture in a future development for SMEs. *Processes*, 7(1), p. 36.