

# Mundo rural, globalización y política económica.

---

Antonio J. Narváez Bueno

Catedrático de Economía Aplicada

## 1.- Los espacios rurales

Abordar los temas rurales hoy supone hacerlo desde dos perspectivas diferentes; la primera, incidiendo sobre los problemas de los espacios rurales como periferia, fuera por tanto de las principales actividades y decisiones económicas, espacios en los que se han producido grandes transformaciones, con una historia productiva atormentada, descompuestos y recompuestos, con poblaciones que disminuyen y en los que se constatan procesos de adaptación a los nuevos entornos económicos. La segunda es centrar nuestra atención sobre la forma en que en esos espacios, aparecen nuevas ventajas comparativas, consecuencia de otros modelos de localización; familias y empresas con modelos de consumo y producción interrelacionados, buscan formas más satisfactorias en ambos casos. Los núcleos de población rural, tanto habitantes como sus empresas, incluidas las explotaciones agrarias, se adaptan a esas nuevas circunstancias<sup>1</sup>, dando lugar a la transformación del mundo rural.

En cualquier caso, siempre hay una cuestión previa. El discurso sobre “lo rural” trae consigo dudas sobre su propia existencia. Desde la aparición del primer trabajo de HENDERSON<sup>2</sup> en 1974, se abrió el camino de la idea de la “ciudad global”, que implicaba una limitación a la idea de independencia en los espacios concretos, con lo que se desdibujaba la noción de aislamiento, particularmente en los espacios rurales. Ejemplo de ello en Europa será la investigación de A. BERGER y J. ROUZIER<sup>3</sup> sobre la relación “espacio rural - espacio urbana” en 1977 en la Región del Languedoc,

---

<sup>1</sup> CHEVALIER, P. (2009); “Rural et ruralites. Deux concepts et multiples continues”; en BERGER, A. et Alii (Direcs); *Heritages et trajectoires rurales en Europe*, L’Harmattan, Paris, Pp 61- 83.

<sup>2</sup> HENDERSON, J. V. (1974); “The sizes and types of cities”, *American Economics Review*, 64; 894 - 910

<sup>3</sup> BERGER, A.; ROUZIER, J. (1977); *Ville et Campagne. La fin d’un dualisme*; Economica, París.

mostrando que las ciudades y los núcleos rurales del entorno se integraban de manera compleja, y que en realidad se trataba de múltiples unidades urbanas multifuncionales que tendían cada vez a una mayor polarización.

Históricamente el mundo rural se ha caracterizado por un sistema productivo en el que las actividades agrícolas u otras vinculadas a esas producciones, son dominantes; desde el punto de vista del consumo, los porcentajes de autoconsumo son superiores a la media y por lo que se refiere al trabajo, los niveles de intensidad permanente del ritmo de trabajo son inferiores al de otros sectores de actividad<sup>4</sup>.

Tras esa consideración del mundo rural, los españoles, al igual que otros países industrializados, puntualizamos con datos particulares. Nuestros espacios rurales hoy son el resultado de nuestra evolución económica, porque los desequilibrios entre el mundo rural y el mundo urbano son el resultado del modelo de desarrollo y este depende de la historia concreta de cada territorio.

Los desequilibrios en la renta disponible per cápita, entre el mundo rural y el mundo urbano se suele identificar con una relación desfavorable entre precios pagados y precios percibidos en el sector primario<sup>5</sup>. El sector público ha permitido que los efectos negativos del abandono de las actividades y la población no haya repercutido aún más en el aislamiento de estos espacios, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, así como sanitarias y de educación, unidas al desarrollo de múltiples servicios, ha conseguido limitar las diferencias entre el mundo rural y urbano, aunque esas diferencias no hayan desaparecido. Aunque el fenómeno de abandono de población rural que estamos describiendo no es nuevo, se ha agudizado y ha tomado mayor proporción en un periodo de tiempo relativamente corto.

En España podemos ilustrar esa realidad viendo como a lo largo del tiempo el mundo rural deja de ser el principal lugar de residencia de la población española. Las cifras de la evolución porcentual de población censada en municipios menores de 2.001

---

<sup>4</sup> Aunque esto sea una discusión inútil esta aseveración es extremadamente controvertida. Los neoruralistas utilizan este tema, entre otros, para considerar que la disminución del ritmo de trabajo permite una mayor realización personal.

<sup>5</sup> Aunque en el caso español esa afirmación enmascara el problema nunca resuelto de la propiedad de la tierra

habitantes y de 10.001 habitante a lo largo un periodo que va de 1910 a 2011 (Tabla nº 1), muestran esa evolución.

Tabla Nº 1  
Porcentaje total de españoles, según los datos censales, residentes en<sup>6</sup>

Año	Municipios menores de 2. 001 habitantes	Municipios menores de 10.001 habitantes
1910	25.5	60.9
1930	20.5	50.1
1950	16.7	47.9
2001	7.3	16.3
2011	6.0	21.0

Fuente: FBBVA<sup>7</sup>, INE.

Podemos comprobar una clara expulsión de población de los municipios pequeños hacia otro tipo de municipios, pero no debemos dejarnos engañar por el hecho de que existe otro fenómeno dentro de estas cifras, la transformación urbana de algunos núcleos de población que escapan del intervalo, lo que no invalida nuestra afirmación: el abandono del mundo rural.

Ese proceso se encontraba estrechamente relacionado con la pérdida de empleo y de rentabilidad económica del sector primario. En la tabla Nº 2 podemos ver, porcentualmente, según los datos censales, el trasvase intersectorial de mano de obra durante el mismo periodo considerado. El Prf. GARCIA BARBANCHO, estudiando

<sup>6</sup> Aunque podamos discutir sobre la pertinencia de los límites cuantitativos de los municipios rurales, (10.000 hab.) no he hecho más que utilizar el último criterio mantenido por el M.A.P.A. a la hora de la elaboración del Libro Blanco.

M.A.P.A. (2003); *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, M.A.P.A., Madrid.

<sup>7</sup> CARRERA, A.; TAFUNELL, X. (Coords.) (2005); *Estadística Histórica de España: siglos XIX – XX*; Fundación BBVA.

los movimientos internos de población había demostrado el fracaso de los Planes de Desarrollo al mostrar la continuidad de la pérdida de mano de obra entre regiones, la emigración andaluza probaba que el desarrollo generado en Andalucía no creaba los puestos de trabajo necesarios para mantener el crecimiento de la población; el trasvase intersectorial de la población activa andaluza se realizaba en Cataluña<sup>8</sup>. El clásico trabajo de J. M. NAREDO<sup>9</sup> sobre la agricultura tradicional española y los resultados de su adaptación técnica al mercado, es una referencia clave para entender lo ocurrido en esos procesos de cambio intersectorial.

Tabla N° 2  
Porcentaje de población activa empleada en cada sector según datos de cada censo

Año	Primario	Secundario	Terciario
1910	<b>68.1</b>	<b>14.9</b>	<b>17.1</b>
1930	<b>47.2</b>	<b>25.7</b>	<b>27.1</b>
1950	<b>49.6</b>	<b>25.5</b>	<b>24.9</b>
2001	<b>6.3</b>	<b>30.1</b>	<b>63.6</b>
2011	<b>4.3*</b>	<b>20.4*</b>	<b>64.6*</b>

Fuente:FBBVA<sup>10</sup>

INE<sup>11</sup>

La evolución global de la economía española dio lugar a la aparición de nuevos fenómenos rurales, detectables a partir de los años 80, pese a la segunda crisis del petróleo. Esos fenómenos ya se conocían en Europa y los EEUU <sup>12</sup> . Los espacios

<sup>8</sup> GARCIA BARBANCHO, A. (1967); *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid

<sup>9</sup>NAREDO; J. M. (1971); *La evolución de la agricultura en España*, Laia, Madrid

<sup>10</sup> CARRERA, A.; TAFUNELL. X (Coords) (2005); *Estadísticas...* Op. Cit

<sup>11</sup> INE (2012) ; *Encuesta de Población Activa, IV trimestre 2011*, Madrid.

(\*)(\*)(\*)Los datos presentes en el censo del 2011 requieren aclaraciones en lo que se refiere a población activa y empleo. He preferido tomar los datos del IV trimestre de la EPA de 2011 que muestra un volumen de paro no adscrito del 11.8 por ciento, constituido por las personas que buscan su primer empleo y los que han perdido el empleo hace mas de un año.

<sup>12</sup> BERGER, A. et Alii (1988); *La Revanche du Sud*, L'Harmattan, Paris; pp. 59 y ss.

BERGER,; A.; CHEVALIER, P. ; DEDEIRE, M. (2005) *Les nouveaux territoires ruraux. Elements d'analyse*, Univerté Paul Valery, Montpellier.

rurales se convierten en nuevo espacio de localización, tanto de actividades económicas como de personas, se convierten en un espacio “deseado”<sup>13</sup>, ya sea por el contacto con la naturaleza, por las dimensiones producción – consumo, o por otras ventajas materiales o inmateriales.

En el caso Español, quisiera destacar algunos factores que nos permiten comprender la profundidad de las alteraciones en los últimos 50 años; solo señalaremos los que creemos más destacables.

Primeramente deberemos considerar la existencia de una red de transportes que ha desenclavado en gran medida el mundo rural. Históricamente el grado de accesibilidad limitaba los niveles de renta y de mercado de los espacios rurales; en el caso de la renta, porque hacía de cada espacio una cuenca de empleo casi autónoma, lo mismo ocurría para muchas producciones y abastecimientos; la mejora de las redes ha permitido: desde las migraciones semanales a las migraciones diarias, y los mercados rurales se han encontrado más abastecidos de la misma forma que los productos han obtenido mejores sistemas de transporte y mejores niveles de accesibilidad en todos los sentidos. Ejemplo esa transformación son los cambios en las poblaciones localizadas en el trayecto del tren de alta velocidad Madrid - Sevilla<sup>14</sup>, consecuencia de diferencias de precios entre los espacios y de las nuevas ventajas comparativas de los espacios rurales<sup>15</sup>.

El segundo de los elementos a considerar, también tiene fechas recientes, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que han conseguido que empresas y particulares localizados en lugares poco accesibles, puedan entrar en comunicación de manera inmediata con cualquier otro punto del globo. El espacio rural

---

KAYSER, B. (1990); *La renaissance rurale*, Armand Colin, París.

PEREZ GONZALEZ, M<sup>a</sup>. C. (2003); *Recomposición del espacio humano: el despertar del Sur*; Tesis Doctoral, Universidad de Cádiz.

<sup>13</sup> RODRIGUEZ EGUIZABAL, A. B., TRABADA CRENDE, E. (1991); “De la ciudad al campo: el fenómeno social neoruralista en España”; *Política y Sociedad*, 9; pp. 73 – 86.

<sup>14</sup> GUTIERREZ, J. (2004); “El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales”; *Investigaciones Regionales*, nº 5; pp. 199-224.

<sup>15</sup> BERGER, A.; P. CHEVALIER; M. DEDEIRE (2006); *Les nouveaux territoires ruraux. ...* Op. Cit., pp. 157 y ss.

se encuentra “desenclavado” desde el punto de vista de las comunicaciones gracias a ellas. Las empresas que se localizan en ese espacio ya no se encuentran penalizadas por ese hándicap, en muchos casos la adopción de las nuevas tecnologías hace incluso de ellas empresas líderes<sup>16</sup>.

El tercero es la evolución del sistema educativo; aunque hay que decir que el mundo rural español ha quedado marcado por la incapacidad del sistema de enseñanza general para absorber la enseñanza agrícola<sup>17</sup>, como hicieron otros sistemas europeos. La prueba es su masculinización debido al retraso de la integración del hombre en las enseñanzas regladas<sup>18</sup>, como consecuencia la mujer ha podido escapar de ese mundo gracias a la formación, particularmente la universitaria. La explicación hay que verla por medio del análisis de las migraciones, los hijos van a quedarse en los pueblos para recibir el patrimonio y las enseñanzas de gestión que conlleva; a las hijas eso no les concierne y la forma de escapar de ese mundo es estudiar, si tienen esas posibilidades<sup>19</sup>; esa dinámica funcionó particularmente en los años 70<sup>20</sup>. Sin embargo, también hay que añadir que ese fenómeno era posible gracias al mejor acceso al sistema educativo.

Un cuarto elemento a tener en cuenta, es el cambio de sentido de los movimientos de población; el espacio rural español se convirtió en receptor de población en los años 80, no fueron todas sus áreas, ni cambiaron sus movimientos tradicionales, pero empezaron a detectarse nuevos habitantes, que apreciaban esa localización<sup>21</sup>; pero sin que los movimientos tradicionales de población se alterasen<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> MELIÁ MARTÍ, J.; G. GARCÍA MARTÍN; J.F. JULIÁ IGUAL (2006); “Internet, cooperativismo agrario y desarrollo rural”; *CIRIEC-España*, nº 55; pp. 221 – 252.

<sup>17</sup> La integración de la enseñanza agrícola en la enseñanza reglada hubiese abierto el camino a mayores niveles culturales en el mundo rural y mayores abanicos laborales en las opciones de los individuos. Sin embargo, esto es solo una opinión.

<sup>18</sup> BOURDIEU, P. (2002); *Le bal des celibataires*, Seuil, Paris.

<sup>19</sup> CAMARERO, L. (Coord) (2009); *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Obra social Fundación La Caixa, Barcelona; pp. 53 - 58

<sup>20</sup> Ibidem; p. 55.

<sup>21</sup> Los trabajos en este tema en Europa son muy importantes, quisiera destacar los del equipo del Prf. A. BERGER, del CNRS, que fueron iniciadores en ese campo:

BERGER, A. et Alii (1988); *La Revanche du Sud*, L'Harmattan, Paris

BERGER, A.; P. CHEVALIER; M. DEDEIRE (2006); *Les nouveaux territoires*. ... Op. Cit.

BERGER, A. et Alii (Direcs); *Heritages et trajectoires rurales* ...Op. Cit.

<sup>22</sup> PEREZ GONZALEZ, M<sup>a</sup>. C. (2003); *Recomposición del espacio humano: el despertar*...Op. Cit.

RODRIGUEZ EGUIZABAL, A. B., TRABADA CRENDE, E. (1991); *De la ciudad al campo: el fenómeno social neoruralista* ... Op. Cit.

La investigación sobre motivaciones de esos nuevos habitantes, muestra dos bloques de motivaciones, que cubren el 80 por ciento de los casos; el primero constituido por los que se han localizado por motivo de trabajo, formación o por facilidades de acceso a la vivienda; el segundo, agrupa aquellos otros llegados por circunstancias familiares, ya sea por matrimonio, ya sea por otras causas<sup>23</sup>; a cada bloque correspondería el 40 por ciento del total.

A su vez, desde fechas relativas relativamente recientes el mundo rural español empieza a convertirse en un espacio de inmigración; según los datos del padrón municipal del 2007, en el censo de la población rural de 11 de las provincias españolas más del 10 por ciento de la población era inmigrante<sup>24</sup>, siendo el principal grupo extranjero residente el de rumanos. Los datos andaluces difieren de los nacionales, en 2013, los grupos de extranjeros de mayor localización en el mundo rural andaluz eran los ingleses, seguido de marroquíes y rumanos, siendo los ingleses en conjunto los que mostraban mayor preferencia por los municipios de menos de 10.000 habitantes (el 40.0 por ciento de los ingleses en Andalucía).

Los procesos de emigración rural y la evolución de las economías locales han producido una transferencia de rentas hacia estos espacios y una redistribución positiva, incidiendo sobre los niveles de bienestar de las zonas más enclavadas; particularmente esto se ha producido en Andalucía y Extremadura gracias al sistema de ayudas al desempleo agrario. La diversificación rural debido al aumento de las demandas locales, no ha sido estudiada pero no podemos dudar que ha tenido un efecto positivo. La redistribución de rentas ha generado nuevas actividades que, a su vez, han generado nuevas rentas.

## **2.- Las políticas rurales.**

En sentido estricto por política rural deberíamos entender todas las políticas económicas que afectan al mundo rural; sin embargo, el peso de las instituciones comunitarias ha hecho que hoy nos refiramos a la política rural como al conjunto de

---

<sup>23</sup> CAMARERO, L. (Coord) (2009); *La población rural de España...* Op. Cit.; p. 129.

<sup>24</sup> *Ibidem*; p. 140.

políticas comprendidas en el segundo pilar de la PAC, construida a partir de los objetivos definidos colectivamente y concretadas en medidas que se instrumentan en la colaboración entre los Estados, las regiones y los entes locales, con la supervisión comunitaria. Pero esa política es relativamente reciente.

En el momento de nuestra integración en la Unión Europea, los españoles redescubrimos la política regional; la habíamos olvidado en el momento que construimos el Estado de las Autonomías, gracias a la Constitución de 1978. Al desmontar la administración pública central transfiriendo funciones, con medios y funcionarios para realizarlas, estábamos desmontando el presupuesto del Estado, que se desmembraba en un presupuesto estatal y los presupuestos de las diferentes autonomías; la consecuencia de la multiplicidad territorial era que el presupuesto estatal perdía poder redistributivo espacial. Los que en otro momento fueron instrumentos de la política regional en manos del Estado, pasaron a ser en muchos casos, de las Autonomías, y por tanto, sin capacidad para una política regional nacional; para compensar esta pérdida se creó el Fondo de Compensación Interterritorial (FCIT), que en realidad era una pobre panacea. La Comunidad Europea posibilitaba volver a compensar los desequilibrios interregionales sin conflictos políticos internos y la rama el FEOGA-ORIENTACION iba destinado al mundo rural.

España es el país europeo de mayor altura media después de Suiza; el Reglamento 797/85 relativo a la Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrícolas<sup>25</sup> se había elaborado de acuerdo con los características de los países que formaban parte de la Comunidad en ese momento, cuyas agriculturas de montaña empezaban con alturas a nivel del mar inferiores a la altura media española. En el momento de la integración gran parte del territorio estaba dentro del requisito de altura del reglamento citado, y desde 1986 la política rural podría encuadrarse en las líneas comunitarias.

---

<sup>25</sup> El Reglamento refundía las Directrices iniciales y recogía en él la base de toda la política estructural. De nuevo el diseño trataba de corregir los problemas planteados por la aplicación inicial: las indemnizaciones por jubilaciones anticipadas eran inferiores a las pensiones de jubilación; en el caso de la Directiva 72/159, el principal país beneficiario fue Alemania, seguido por Gran Bretaña e Irlanda; las ayudas programadas en el marco de la directiva 72/161 sobre información socioeconómica y formación, beneficiaba particularmente a Francia, que recibió el más del 74 por ciento de los fondos. Los países que se beneficiaron más de los pagos para el capítulo de agricultura de montaña y otras zonas menos favorecidas (Reglamento 75/268) fueron Inglaterra, Francia e Irlanda. Para una mejor explicación del contenido de las Directivas ver la nota (26)

Las políticas para los espacios rurales españoles diseñadas desde la agricultura, a finales de los años 70 estaban centradas en tres grandes ejes: políticas de transformación de explotaciones (colonización, puesta en regadío, concentración parcelaria,...) (IRYDA); investigación, extensión y formación, (INIA, SEA); espacios naturales, forestación, masas forestales y montes en general (ICONA)<sup>26</sup>. Desde el primer Gobierno democrático, en 1977, se establece primero el proceso preautonómico de las regiones históricas con la consiguiente transferencia de funciones y los medios para llevarlas a cabo; más tarde, aprobada la Constitución en 1978 y definidos los modelos de gestión de las autonomías, los gobiernos autonómicos negociaron con el central las transferencias que consideraban necesarias. El resultado sería una política rural desigual dentro del territorio del Estado, diferenciada por sus objetivos y por sus propios contenidos<sup>27</sup>.

El origen de la política rural de la Comunidad Europea hay que verlo en las ideas iniciales de la política agraria. La Conferencia de Estresa, en 1958, contemplaba una política estructural agraria, pero solo aparecería con las Directivas de 1972 y la posterior de 1975 sobre agricultura de montaña y otras zonas menos favorecidas<sup>28</sup>, resultados del Plan Mansholt de 1968. Se trataba de políticas económicas enmarcadas en el presupuesto para acciones agrícolas y destinadas a los objetivos fijados por el Consejo que cada Estado miembro debían concretar en medidas específicas. Teniendo en cuenta las cantidades destinadas a las políticas de garantías, las políticas de orientación disponían muchos menos recursos.

De una Europa que tenía que importar alimentos en 1968, a finales de los años 80 se había convertido en uno de los exportadores mundiales. El presupuesto comunitario destinado a la agricultura, contestado por todos los que se consideraban

---

<sup>26</sup> Podríamos también citar por su incidencia y por acarrear en ciertos casos medidas compensatorias, la política de precios agrarios (SENPA), ya que parte de la renta de las zonas rurales dependía de estos precios.

<sup>27</sup> Pero este es un tema que escapa a mi interés en este momento.

<sup>28</sup> Directriz 72/159/CEE sobre modernización de explotaciones y su ampliación.  
Directriz 72/160/CEE sobre jubilación anticipada y afectación de las superficies.  
Directriz 72/161/CEE sobre información socioeconómica y formación profesional.  
Directriz 75/268/CEE sobre agricultura de montaña y otras zonas menos favorecidas.

contribuyentes netos, requería racionalidad y las políticas comunitarias volverían a negociarse.

En 1984, previa la entrada de España y Portugal, la Comunidad debía encontrar un medio de limitar el aumento de la sección garantía, con lo que se llegó al acuerdo de aplicar sistemas de cuotas a las OCM con garantías de precios; las cuotas tampoco fueron eficaces. La nueva reforma de la PAC de 1988, aplicaría lo que se llamaría estabilizadores agro-monetarios, cuotas globales sobre los sistemas de precios con garantías que en el caso de sobrepasarse implicaba un aumento de la tasa de corresponsabilidad o una disminución del precio garantizado. Mientras tanto, la sección de Orientación desde 1985 se contemplaba cada vez más como un instrumento más de la política regional; a su vez, surgía una nueva forma de plantear los problemas de las desigualdades regionales con los programas integrados mediterráneos, que preveían la movilización de todos los recursos comunitarios para las acciones concretas en zonas determinadas<sup>29</sup>.

A partir de 1986, en España se produce un doble fenómeno, por una parte comienza un proceso de homogeneización de las políticas rurales, consecuencia de la existencia de fondos comunitarios para financiarlas; sin embargo, y esta es la segunda parte, las medidas socio-estructurales se entendían como parte de la política regional. El carácter menos desarrollado de muchas de las regiones españolas requerían planes de ayuda específicos que permitiesen alcanzar el PIBcm/pc<sup>30</sup>; la gran mayoría de las regiones españolas se encontraban en ese momento en las condiciones para conseguir la mejor financiación posible – regiones objetivo 1 – lo que permite relanzar aún más las políticas rurales.

En 1991 el denominado Informe Mc Sharry analizaba la agricultura comunitaria y, contra viento y marea, exponía el gran problema, la oferta crecía por encima de la demanda y por tanto, era preciso cambiar de estrategias. La política estructural debía retomar su carácter agrario orientado esta vez al abandono de tierras que se recuperarían

---

<sup>29</sup> Reglamento CEE 2088/85 del Consejo. Los PIM nacieron durante el largo proceso de espera y negociación de la integración de España y Portugal; eran aplicables a las regiones mediterráneas de los países que la constituían en ese momento.

<sup>30</sup> PIB per capita medio de la Comunidad.

forestalmente. Además, en el informe se añadía un nuevo objetivo a la política de orientación: la conservación de la naturaleza<sup>31</sup>. La reforma propuesta se aprobaría en 1992 consagrando con ello las orientaciones ambientalistas.

La reforma de la PAC de 1992 ponía en marcha por primera vez la Iniciativa LEADER, orientada a facilitar la transformación y reconversión del mundo rural mediante el apoyo de las competencias e iniciativas de la población local, ese enfoque ha tenido resultados positivos, aunque en España se han señalado resultados perversos<sup>32</sup>.

La concepción del mundo rural será discutida en la Conferencia de Cork en 1996, e inspiraría las propuestas sobre desarrollo rural incluidas en la nueva reforma de la PAC que en 1999, en el marco de la Agenda 2000, se llevó a cabo.

La reforma aprobada profundizaba en los cambios anteriores, continuando la bajada de precios, no ya suplementados con “pagos compensatorios” sino por medio de ayudas directas, es decir transferencias de renta; a lo que se añadía la obligación de los barbechos y, por tanto, del abandono temporal de tierras de cultivo. Por otra parte, aparecía el segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural, con el sentido definido en Cork; no obstante, si el primer pilar se encontraba totalmente financiado por el presupuesto comunitario, las acciones del segundo pilar lo serían en cofinanciación con los Estados.

La nueva reforma del 2003 terminó lo empezado en 1992, al desconectar (desacoplar) las ayudas a los agricultores, de la producción; los agricultores para recibirlas debían cumplir una serie de exigencias respecto a las prácticas agrícolas, medioambientales y de gestión. Por lo que se refería al segundo pilar la reforma abría un camino de trasvase de recursos del primero al segundo.

---

<sup>31</sup>En realidad ese objetivo no era nuevo, la Directriz de 1975 sobre Agricultura de Montaña y..., ya citada, exponía de forma clara que pretendía que las medidas se llevaran a cabo para evitar la degradación del medio derivada del abandono de la actividad. En la reforma que se anuncia en el Informe, y que se aprueba en 1992, se trata de la protección del medio ambiente como un bien público. Eso da al texto un claro matiz ambientalista.

<sup>32</sup> SMITH, A. (1995); “Le local, l’Etat et la Commission face aux communautés autonomes: l’exemple de a mise en place du programme LEADER en Espagne”; *Pole Sud*, n° 3; pp. 103 – 116.

La revisión de 2008 siguió las mismas líneas anteriores, lo más destacable fue la alteración de las cuotas lecheras, cuya desaparición seguía preveyéndose para el 2015, la desaparición de la obligación del abandono temporal de tierras, se generalizaba aún más el desacoplamiento y se daba un cierto margen a los estados en cuanto a medidas en sectores con problemas específicos (art.68) Por lo que se refiere al segundo pilar, se consolidaba, haciendo que ciertas partidas pudieran pasar del presupuesto del primero al segundo<sup>33</sup>.

En 2011 se preparaba una nueva reforma de la PAC, que debería estar en vigor en el 2014, las líneas directrices eran un nuevo sistema de pago único basado sobre superficies y rendimientos, una aun mayor aproximación a los mercados y una reconsideración de la política de desarrollo rural. Las propuestas de reglamento aprobadas por el Consejo en 2013<sup>34</sup> eliminaban de forma definitiva el cálculo de los pagos directos por medio de datos históricos, a la vez que prevé que los recursos del segundo pilar puedan ser transferidos entre países.

Esa evolución de la PAC es la causa de que en la política de desarrollo rural, el segundo pilar, coexistan cuatro conceptos diferentes: a- una concepción agro centrada que considera que el espacio rural se caracteriza por su extensión y por la producción agrícola; b- una lógica de desarrollo regional sin ningún tipo de especificación; c- una visión de desarrollo regional pero considerando la agricultura el elemento esencial de ese desarrollo; d- una visión medioambientalista que considera el mundo rural como protector de la naturaleza<sup>35</sup>. Cada la discusión sobre política rural reúnen a participantes que individualmente privilegian alguno de estos enfoques, con la consiguiente dificultad para entenderse.

Las políticas de acompañamiento de la PAC inicial, las medidas estructurales, se han convertido hoy en la única política económica con una cierta coherencia dentro de

---

<sup>33</sup> Reglamento (CE) N° 72/2009

Reglamento(CE) N° 73/2009

Reglamento(CE) N° 74/2009

<sup>34</sup> Reglamento (UE) N° 1307/2013

<sup>35</sup> Berriet-Sollic, M.; Kroll, J.C.; Trouvé ;A.; Wavreski; P. (2006); "Mise en oeuvre du règlement de développement rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés"; Capron P. (dir); *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boeck, Bruselas, 399-425.

ella. El primer pilar, sin que se hayan cambiado los objetivos recogidos en los textos fundacionales, ha pasado a preocuparse más por los recursos empleados y por el juego político de las decisiones, que por una instrumentación real de política económica; dada la amplitud de los objetivos fundacionales podemos decir que hoy el dominante es “mantener precios razonables”; sin embargo, esto no es más que un solo objetivo<sup>36</sup>. En el caso del segundo pilar, la política de desarrollo rural, se trata de una política económica más estructurada, nace con líneas predefinidas, requiere una cofinanciación por parte de los Estados e implica a los agentes nacionales, regionales y locales, aunque sus recursos sean mucho menores. Sin embargo, lo que parece tan sencillo, analizándolo de cerca resulta mucho más complejo; en la programación española 2007-2013, la Decisión 2006/144/CE del Consejo estableció las directrices estratégicas comunitarias para el desarrollo rural, a las que deberían atenerse los planes nacionales para el periodo, a saber: mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola; mejora del medio ambiente y del entorno natural; mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural; desarrollo de la capacidad local de creación de empleo y diversificación. El Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013<sup>37</sup> traducía esas directrices en 62 objetivos operacionales, y el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013<sup>38</sup> las aplicaba utilizando otras fuentes de financiación que a las que tenía derecho. La amplitud de la tarea en el momento en que la crisis estallaba, hacía imposible una puesta en práctica normal. La exigencia de cofinanciación ha limitado la puesta en práctica de una parte los proyectos, lo que debe traducirse en la devolución de los fondos no utilizados.

### **3.- El proceso de mundialización**

Las políticas económicas sobre los espacios rurales pretenden que las actividades económicas establecidas en ellos sean competitivas y sostenibles

---

<sup>36</sup> ...e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables...

Artículo 39 del Tratado (antiguo art. 33 del TCU)

<sup>37</sup> Ministerio de Medio Ambiente (2009); *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, Madrid.

<sup>38</sup> JUNTA DE ANDALUCÍA (2009); *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013*, Sevilla.

económicamente a largo plazo, y que eso ocurra también en las nuevas actividades que se localicen.

La globalización ha traído consigo un mundo económico con una gran flexibilidad para el capital a escala planetaria; no hay fronteras, legales y no legales, que puedan oponerse al proceso de mercantilización. Las empresas, del tipo que sean pueden dividir los procesos productivos y dispersarlos a lo largo del mundo, adaptándolos a las formas sociales, financieras, de organización del trabajo, a las circunstancias particulares, que le son más favorables. Es el fenómeno que se denomina hipermovilidad del capital y que muestra como la mayoría de las actividades económicas tiene “los pies de barro”<sup>39</sup>.

Los sistemas de producción locales y regionales, al igual que los nacionales, aparecen en la mundialización como datos de los que se sirven las empresas para trazar sus estrategias; las relaciones sociales, sus sistemas institucionales, la existencia de recursos y las posibilidades de explotarlos, son bloques de información que sirven para articular una estrategias temporales cuyo principal objetivo es la rentabilidad.

La mundialización ha traído consigo cuatro elementos fundamentales de cambio que deshacen en parte las teorías sobre las que se han basado las políticas económicas nacionales<sup>40</sup>;

1. La hipermovilidad del capital; que ya hemos mencionado; los espacios, las características físicas, económicas, sociales y políticas, son datos que sirven a las empresas para calcular sus estrategias de beneficio temporales. Reducir cargas sociales, renunciar a los beneficios de las ventajas históricas adquiridas: vacaciones, horarios, u otras facilidades, para contribuir a mantener a una multinacional en un espacio concreto, solo es postergar una decisión para un momento ulterior. Una empresa mantiene una estrategia en función de múltiples factores, entre los que la

---

<sup>39</sup> Quiero decir con ello que ninguna actividad queda permanentemente anclada en un espacio concreto.

<sup>40</sup> BONNANO, A. (2007); “Relations et contradictions entre développement régional et globalization”; MOLLARD, A.; SAUBOUA, E.; HIRCZAK, M.; *Territoires et enjeux du développement regional*, Quaes, Paris-Versalles; pp. 41-60.

localización es solo una parte, importante, pero solo parte. Cuanto mayor sea la empresa, mayores influencias políticas pueden tener sus decisiones, y no siempre sus estrategias mundiales en un momento concreto son económicas, pero sí lo son a largo plazo.

2. Han surgido nuevos modelos socioculturales que suponen, por un lado, la ruptura de modelos locales, regionales y nacionales y, por otro, conforman una hibridación o múltiples hibridaciones y homogeneizaciones a escala planetaria; ejemplo de ello son los productos de consumo, las definiciones de soluciones a las necesidades sin que quepa ningún tipo de diversidad.
  
3. La representación de la cultura, entendiendo por tal el conjunto de conocimientos desde el nacimiento a la muerte que adquirimos y transmitimos en nuestra sociedad por tradición, educación y comunicación social<sup>41</sup>, se encuentran en crisis. Se han introducido nuevos elementos a todos los niveles que condicionan toda la teoría de la modernización y del avance social. Si culturalmente consideramos a los individuos en procesos piramidales por su integración social, esas pirámides culturales han estallado en muchas sociedades.
  
4. A lo largo del tiempo la Teoría Económica ha mantenido ideas subyacentes sobre la existencia de una autoridad capaz de gestionar la economía, ya sea para rechazar su intervención por inútil, ya sea para desearla; pero la autoridad – el Estado - y el marco de la economía en el que podía intervenir – el país – implicaban la existencia de una relación de poder que nadie ponía en duda. Hoy el Estado ya no puede controlar la acción de las empresas, al dispersar las actividades, los marcos nacionales son múltiples y el Estado continúa solo en el

---

<sup>41</sup> JODELET, D. (dir.) (1989); *Les représentations sociales*, PUF, París; p. 22.

territorio que le es propio, aunque puedan existir marcos supranacionales. Eso no quiere decir que el Estado haya perdido poderes sino que las empresas han escapado a los poderes de los Estados.

Por otra parte, los avances técnicos han reducido el tiempo y el espacio dentro de la economía mundial, la regularidad y rapidez en el transporte, junto con la rapidez de las transacciones presenta un panorama de un mundo nuevo y abierto en el que anclar actividades dentro de un territorio es una labor difícil, y por tanto, se nos plantea como podemos pensar en hacer una política de desarrollo rural en estas circunstancias

#### **4.- Por un cambio en la política rural**

La prospectiva sobre los espacios rurales<sup>42</sup> ve de una manera sintética un panorama constituido por tres tipos de territorios: los primeros son espacios residenciales, de mayores o menores rentas, los agricultores tenderán a convertirse en minoría en estos espacios hasta desaparecer; puede tratarse de espacios rurales absorbidos por las conurbaciones o por espacios rurales reconvertidos hacia destinos de ocio y turismo. En un segundo caso tenemos los espacios en donde la agricultura continuará siendo dominante, las diferentes especializaciones hacen que cada tenga características particulares. El tercer caso es el de los espacios naturales, en donde el criterio seguido respecto a la naturaleza y a las actividades es la sostenibilidad a largo plazo.

Esos nuevos espacios rurales del futuro tienen que redefinir las políticas económicas que les atañen y reconsiderarlas. El hecho de que el segundo pilar de la PAC se denomine rural no quiere decir que se ocupe de todos los temas de esos territorios; como todas las políticas económicas, la PAC - particularmente el primer pilar – tienen un efecto territorial<sup>43</sup> .

---

<sup>42</sup> MORA, O. (Coord); *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Ed. Quaes, París; pp. 92 y ss.; Les Rapports du Sénat (2013) *Rapport d'information : L'avenir des campagnes*. La Documentation Française, Paris.

<sup>43</sup> RAMOS, E.; GALLARDO, R. (1999); “Disparidades de la agricultura española entre la modernización y las nuevas funciones del territorio”, *Revista de Estudios Regionales*, 54; pp. 17-45.

Pero a lo que quisiera hacer referencia es a la fijación de actividades en espacios específicos en un mundo globalizado; para que ocurra de la manera más definitiva posible, solo cabe que el territorio mismo forme parte del producto; es decir que el conjunto de actividades económicas que se desarrollan dentro de él proporcionen producciones que, dentro de la una tendencia a la excelencia y a la competitividad, puedan ser diferenciadas y la localización forme parte de la diferenciación.

Para definir políticas en el sentido descrito convendría distinguir entre el espacio real y el espacio construido. En el espacio real sus características específicas determinan en muchos casos la diferenciación. En los productos agrarios y agroalimentarios tenemos ejemplos.

Los espacios construidos, son realidades virtuales, nacidos aprovechando las posibilidades existentes - puede provenir de la historia - los lugares en los que se dieron civilizaciones, batallas, hechos fabulosos; pueden ser lugares donde tradicionalmente se han producido determinadas cosas apreciadas en el uso corriente: la cerámica de Talavera, el cristal de Murano; o su virtualidad puede ser inventada, basada en novelas o relatos conocidos: el mundo de D. Quijote, todo Castilla-La Mancha reivindica la figura de D. Quijote, que continúa cabalgando entre molinos, simulados y auténticos. También puede tratarse de mitos o historias inventadas.

Para poder poner en marcha estas políticas económicas se hace preciso llevar a cabo primeramente, medidas básicas, encaminadas a aumentar el capital humano de las zonas rurales, porque para “construir” el espacio y para encontrar sus ventajas comparativas diferenciales tienen que participar sus propios habitantes.

Debemos considerar un segundo elemento esencial, reconstruir el capital social<sup>44</sup>. Según las estimaciones de la Fundación BBVA<sup>45</sup> sobre la existencia de capital

---

ARANGO FERNANDEZ, J. (1995); “Los desequilibrios de la Política Agraria Común, un análisis de las diferencias entre regiones españolas”, *Revista Española de Economía Agraria*, 171; pp. 225-255.

social Andalucía sería la penúltima región española, y aunque su evolución entre 1964 y 2001 haya sido positiva, continúa ocupando el mismo lugar, muy por debajo de la media española.

Reconstruir espacios productivos en el mundo rural de manera sostenible<sup>46</sup>, requerirá definir actividades, procedimientos, dimensiones, relaciones, mercados, y otros muchos parámetros necesarios a cualquier actividad económica; la medida en que puedan hacerlo buscando la excelencia y una forma propia, independiente de otros, que les identifique con el propio espacio, será la posibilidad de que en un mundo globalizado puedan sobrevivir las actividades del mundo rural de forma permanente.

---

<sup>44</sup> BEVORT, A. (2001); “La vie sociale en crise: en débat américain”, *Sciences Humaines*, H. S. 33; pp. 60-62.

LEVESQUE, M.; WHITE D. (1999) “Le concept de capital social et ses usages”, *Lien Social et Politiques – RIAC*, 41; pp. 23-33.

PUTNAM, R. (1995); “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 1; pp. 65-78.

BUCOLO, E (2003) “Capital social. Pour un regard critique”, GRIS; *Le Capital social*, Actes du colloque organisé par le GRIS, Université de Rouen.

BOURDIEU, P. (1980); “Le capital social”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31; pp. 2-3.

<sup>45</sup> PEREZ GARCIA, F. (Dir) (2005); *La medición del capital social; una aproximación económica*, Fundación BBVA, Bilbao; p. 110

<sup>46</sup> Entendiendo por tal, no solo la sostenibilidad medioambiental a la que hemos reducido el contenido de la palabra, sino la sostenibilidad social y medioambiental, en el sentido de un grupo humano respetuoso con el medio que vive en él y que se mantiene en él a lo largo del tiempo de forma satisfactoria.

## Bibliografía

AUBERT, F.; PIVETEAU, V.; SCHMITT, B. (2009) (Coords); *Politiques agricoles et territoires*, Quae, Versailles Cedex

ARANGO FERNANDEZ, J. (1995); “Los desequilibrios de la Política Agraria Común, un análisis de las diferencias entre regiones españolas”, *Revista Española de Economía Agraria*, 171; pp. 225-255.

BERRIET-SOLLIEC, M.; KROLL, J.C.; TROUVÉ, A.; WAVRESKI, P. (2006); “Mise en oeuvre du règlement de développement rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés”; Capron P. (dir); *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boeck, Bruselas, 399-425.

BERGER, A. et Alii (Direcs) (2009); *Heritages et trajectoires rurales en Europe*, L'Harmattan, Paris

BERGER, A.; ROUZIER, J. (1977); *Ville et Campagne. La fin d'un dualisme*; Economica, París.

BERGER, A. et Alii (1988); *La Revanche du Sud*, L'Harmattan, París.

BERGER, A.; CHEVALIER, P. ; DEDEIRE, M. (2005) *Les nouveaux territoires ruraux. Elements d'analyse*, Univerté Paul Valery, Montpellier.

BEVORT, A. (2001); “La vie sociale en crise: en débat américain”, *Sciences Humaines*, H. S. 33; pp. 60-62.

BONNANO, A. (2007); “Relations et contradictions entre développement régional et globalization”; MOLLARD, A.; SAUBOUA, E.; HIRCZAK; M.; *Territoires et enjeux du développement regional*, Quaes, Paris-Versalles; pp. 41-60.

BOURDIEU, P. (2002); *Le bal des celibataires*, Seuil, Paris.

BOURDIEU, P. (1980); “Le capital social”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31.

BUCOLO, E (2003) “Capital social. Pour un regard critique”, GRIS; *Le Capital social*, Actes du colloque organisé par le GRIS, Université de Rouen.

CAMARERO, L. (Coord) (2009); *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Obra social Fundación La Caixa, Barcelona

CAPRON, P. (Dir)(2006); *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boeck, Bruselas.

CARRERA, A.; TAFUNELL, X. (Coords.) (2005); *Estadística Histórica de España: siglos XIX – XX*; Fundación BBVA.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1980); *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1980*, CCE, Luxemburgo. (y años sucesivos)

COMMISSION EUROPEENNE (1995); *La situation de l'agriculture dans l'Union Européenne. Rapport 1994*, CCE, Luxemburgo. (y años sucesivos)

CHEVALIER, P. (2009); “Rural et ruralités. Deux concepts et multiples contenus”; en BERGER, A. et Alii (Direcs); *Heritages et trajectoires rurales en Europe*, L'Harmattan, Paris; pp. 61- 83.

GARCIA BARBANCHO, A. (1967); *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid

GORDO GÓMEZ, P. (2011); “Las políticas territoriales de desarrollo rural de la Unión Europea: un balance de veinte años en Castilla y León”, *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 29 – 1; pp. 7-30.

GRIS (2003); *Le Capital social*, Actes du colloque organisé par le GRIS, Université de Rouen.

GUTIERREZ, J. (2004); “El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales”; *Investigaciones Regionales*, nº 5; pp. 199-224.

HENDERSON, J. V. (1974); “The sizes and types of cities”, *American Economics Review*, 64; pp. 894 – 910

JODELET, D. (Dir.) (1989); *Les représentations sociales*, PUF, París.

JUNTA DE ANDALUCIA (2009); *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013*, Sevilla.

KAYSER, B. (1990); *La renaissance rurale*, Armand Colin, París.

LES RAPPORTS DU SENAT (2013) *Rapport d'information : L'avenir des campagnes*. La Documentation Française, Paris.

LEVESQUE, M.; WHITE D. (1999) “Le concept de capital social et ses usages”, *Lien Social et Politiques – RIAC*, 41; pp. 23-33.

M.A.P.A. (2009); *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, 2007-2013*, Madrid.

M.A.P.A. (2003); *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, M.A.P.A., Madrid.

- MASSOT MARTI, A. (1988); “La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad”, *Agricultura y Sociedad*, 49; pp. 49-119
- MELIÁ MARTÍ, J.; GARCÍA MARTÍN, G.; JULIÁ IGUAL, J.F. (2006); “Internet, cooperativismo agrario y desarrollo rural”; *CIRIEC-España*, nº 55; pp. 221 – 252.
- MOLINERO HERNANDO, F.; ALARIO TRIGUEROS, M. (1994); La dimensión geográfica del desarrollo rural: una perspectiva histórica; *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 169; pp. 53-87.
- MOLLARD, A.; SAUBOUA, E.; HIRCZAK; M.(2007); *Territoires et enjeux du développement regional*, Quaes, Paris-Versalles.
- MORA, O. (Coord) (2009); *Les nouvelles ruralités à l’horizon 2030*, Ed. Quaes, París.
- NAREDO; J. M. (1971); *La evolución de la agricultura en España*, Laia, Madrid
- NARVAEZ BUENO, A. J. (1980); *Agricultura y desconcierto. La política de precios agrícolas en España*, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- OCDE (2011); *Évaluation des Réformes des politiques agricoles de l’Union Européenne*, OCDE, París.
- PEREZ FRA, M.<sup>a</sup> (2004); “La iniciativa comunitaria LEADER en el marco teórico de la política agraria”, *Revista Galega de Economía*, Vol. 13, 1-2; pp. 1-23.
- PEREZ GARCIA, F. (Dir) (2005); *La medición del capital social; una aproximación económica*, Fundación BBVA, Bilbao.
- PEREZ GONZALEZ, M<sup>a</sup>. C. (2003); *Recomposición del espacio humano: el despertar del Sur* ; Tesis Doctoral, Universidad de Cádiz.
- PUTNAM, R. (1995); “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1; pp. 65-78.
- RAMOS, E.; GALLARDO, R. (1999); “Disparidades de la agricultura española entre la modernización y las nuevas funciones del territorio”, *Revista de Estudios Regionales*, 54; pp. 17-45.
- RODRIGUEZ EGUIZABAL, A. B., TRABADA CRENDE, E. (1991); “De la ciudad al campo: el fenómeno social neoruralista en España”; *Política y Sociedad*, 9; pp. 73 – 86.

Fuente legislativa comunitaria [www.europa.eu](http://www.europa.eu)