



Aportación de la agricultura al desarrollo de las áreas rurales

Felisa Ceña ▶
es1cedef@uco.es
ETSIAM Universidad de
Córdoba

En los últimos años, en el fondo del debate entre los enfoques “agrarista” y “territorialista” del desarrollo rural subyace la cuestión del papel de la agricultura en el desarrollo rural y, en consecuencia, en las políticas europeas de desarrollo rural.

En estas breves páginas intentamos exponer los cambios en los enfoques rurales y el rol asignado a la agricultura en los mismos, así como las nuevas demandas de la sociedad hacia las zonas rurales y la agricultura. Con ello pretendemos mostrar que si bien la agricultura, en términos generales, puede contribuir notablemente al desarrollo de las zonas rurales (valor añadido, empleo, bienes y servicios ambientales, etc.), la diversidad de modelos de agricultura resultantes de las diferentes estrategias de los agricultores no permite asegurar que la contribución de todos ellos sea positiva para el desarrollo rural sostenible. De ahí se deduce que, a la hora de diseñar políticas de ayuda a los agricultores basadas en su contribución al desarrollo sostenible de las zonas rurales, será necesario conocer previamente las potenciales aportaciones de cada modelo de agricultura.

Con objeto de desarrollar esta argumentación comentaremos, en primer lugar, los cambios producidos en los enfoques rurales y el rol que se le asigna a la agricultura, y, en segundo lugar, nos detendremos en algunos ejemplos de posibles

modelos de agricultura y su relación con el desarrollo rural sostenible.

Los cambios en los enfoques rurales

El declive de la importancia relativa de la agricultura en el PIB y en la creación de empleo en las zonas rurales¹ (en particular, el empleo generado a nivel de las explotaciones agrarias) ha estimulado un enfoque multisectorial del desarrollo rural, que integra los diferentes sectores de actividad en las economías rurales. Considerando que el número de agricultores va disminuyendo, la actividad agraria es considerada como una actividad más, y la diversificación económica y la innovación, así como la participación de la población local, son consideradas como estrategias indispensables para el desarrollo de las zonas rurales. Este fue el enfoque (territorial) seguido por la Iniciativa Leader de la UE, implementada desde los inicios de los años noventa.

Junto a este enfoque territorial, que reconoce la especificidad de las zonas rurales, han ido surgiendo también otros enfoques que o bien no aceptan esta especificidad o bien consideran que los territorios rurales son espacios naturales que es necesario proteger y preservar (se trata, en este último caso, de una concepción ambientalista, que reclama políticas ambientales para el



desarrollo de las áreas rurales). Estos enfoques que minimizan la especificidad de los territorios rurales, consideran que el desarrollo rural debe formar parte de las políticas de desarrollo regional o local.

No obstante, la agricultura ha permanecido como un sector relevante en las políticas de desarrollo rural no sólo europeas, sino también de los países en desarrollo, así como en varios paradigmas de desarrollo rural. El predominio agrario en las medidas de política de desarrollo rural de la UE se constata en el “segundo pilar” (desarrollo rural) creado en el marco de la reforma de la PAC de la Agenda 2000 (modernización de las explotaciones, jubilación anticipada, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agraria, medidas agroambientales,...), así como en la consolidación del modelo de agricultura multifuncional.

El papel de la agricultura en el proceso de desarrollo y diferenciación de las zonas rurales ha ido ganando importancia hasta convertirse en el centro del debate. Este es el caso del enfoque de la “reestructuración rural” de varios autores británicos², que conceden una enorme importancia a los agricultores en el proceso de cambio de los territorios rurales y en su diferenciación, importancia que deriva “no del significado económico del sector, sino de su control sobre el suelo en las áreas rurales” (Murdoch et al., 2003: 16), lo que refuerza el paradigma de la multifuncionalidad agraria.

El hecho de reconocer que las funciones de la agricultura no se limitan a la única función de

producir alimentos y fibras al coste más bajo posible (y así garantizar la seguridad alimentaria, en condiciones de competitividad), sino que, por el contrario, el sector agrario debe cumplir también otras funciones (como la conservación del medio ambiente y la preservación de los paisajes rurales) y contribuir a la calidad de vida en las zonas rurales y a la creación de empleo, le otorga también a la agricultura un nuevo rol en el proceso de desarrollo rural dentro de un enfoque que podríamos denominar “agro-territorial”.

Asimismo, durante las dos últimas décadas de política de desarrollo rural europea se ha producido un proceso de transformación de los territorios rurales como resultado, en parte, de la evolución de las sociedades de los países miembros hacia nuevos valores o percepciones de las zonas rurales. Ha emergido una mezcla de valores de “consumo” y de “protección” que ponen en cuestión la predominancia de los valores tradicionales de “producción” de las zonas rurales, y conducen a una mayor complejidad y diferenciación en la gestión de los espacios rurales. Esta transformación de la visión de los territorios rurales plantea un interesante debate sobre la naturaleza de los cambios y sus lógicas de funcionamiento.

En efecto, la visión de las zonas rurales ha evolucionado, en particular en los países industrializados, desde la visión agrarista (la agricultura abarca la ruralidad) hasta la visión de ésta como una construcción social (espacio-territorio). El significado de las zonas rurales está ligado hoy a las dinámicas más amplias de la actividad político-económica nacional e internacional y al hecho de que la “producción” y el “consumo” de las zonas rurales están configurados de diversas formas en cada sociedad.

Los cambios en las zonas rurales son provocados, a veces, como respuesta de los agentes locales a fuerzas que vienen de mucho más lejos, en la medida en que los residentes rurales están conectados a redes cuyos orígenes están estrechamente ligados a las ciudades. Como resultado de estas fuerzas exógenas, los territorios rurales se convierten en multifuncionales y todos sus recursos y outputs se convierten en bienes de consumo comerciables (comoditización) fundamentalmente para satisfacer las demandas de las nuevas sociedades urbanas³.

Esta visión “consumista” de la ruralidad se encuentra reforzada por la “idealización” de la misma que ofrecen los medios de comunicación y la publicidad. Estos medios presentan los territorios rurales como el depósito de todo lo bueno

▼
Los cambios en las zonas rurales son provocados, a veces, como respuesta de los agentes locales a fuerzas que vienen de mucho más lejos, en la medida en que los residentes rurales están conectados a redes cuyos orígenes están estrechamente ligados a las ciudades

que hemos perdido como resultado de la urbanización (naturaleza, belleza, tranquilidad, buena vecindad, colaboración...) sin hacer referencia a los aspectos menos positivos o favorables de las zonas rurales, como son la dureza de algunas actividades, menores rentas y servicios, aislamiento en las zonas remotas, o pobreza en ciertos casos. Así se intenta vender los lugares rurales a los habitantes de las zonas urbanas que están contra la urbanización, lo que estimula diversas formas de consumo rural y a veces provoca conflictos sociales locales por el uso fundamentalmente del suelo y otros recursos naturales (neorrurales, segundas residencias...). Todo ello relega a la actividad agraria a un segundo plano, además de condicionar los modelos de agricultura.

Sin embargo, el rol de la agricultura y los agricultores en el proceso de desarrollo y diversificación de las zonas rurales es fundamental, aunque no esté bien definida la relación entre los procesos de diferenciación de territorios rurales y los “comportamientos” de la agricultura y/o de los agricultores en cada uno de ellos.

Paralelamente a estos nuevos planteamientos de la sociedad urbana se producen cambios en las estrategias de adaptación de las explotaciones agrarias para hacer frente a la reducción de márgenes comerciales, ya sea por la vía del productivismo o del posproductivismo. En base a esta última estrategia agraria, asociada a la multifuncionalidad de la agricultura, emerge un nuevo modelo de desarrollo agrario como respuesta a la crisis del paradigma de la “modernización”, caracterizada por la concentración, la especialización y la intensificación (Van der Ploeg, 2003). Se recupera así el rol de la agricultura y los agricultores en el proceso de transformación de las zonas rurales, con un nuevo modelo de agricultura cuyos efectos serían el motor que desencadenaría la revitalización de las zonas rurales.

Pero si bien es generalmente aceptado que la agricultura y los agricultores son actores de enorme relevancia, su verdadero papel en los

cambios rurales no es aceptado por igual, ya que los diferentes modelos de agricultura tienen efectos también muy diversos en las economías rurales en las cuales se insertan, en función del tipo de estrategia elegida, ya que también las economías rurales son muy diversas. Además, en determinadas zonas rurales es escasa la participación, o apoyo, de los propios agricultores en otras actividades rurales, así como en la formación y aumento de capital social en las propias zonas rurales, factores esenciales para el desarrollo rural sostenible.

Las causas de este comportamiento pueden ser diversas, entre otras por ejemplo tener una visión de la ruralidad limitada a la agricultura, o no identificarse con el territorio, sino únicamente con el propio sector por no residir en el propio territorio rural donde se localiza su explotación. Los tipos de enlaces existentes entre las dinámicas de los sistemas agrarios y los procesos de desarrollo y diferenciación de los territorios rurales condicionan la importancia del papel a jugar por la agricultura en el desarrollo rural.

La experiencia de los últimos años muestra también que no todos los tipos de agricultura son multifuncionales, aunque los responsables de la PAC apuestan por este tipo de agricultura y le asignan un papel en el desarrollo rural. Así, recientemente, veintidós ministros de Agricultura de la UE⁴ han declarado que “... la agricultura

está en el corazón de los desafíos cruciales para nuestra sociedad: alimentación, preservación de los recursos naturales, creación de empleo, bienes públicos, vitalidad económica de las zonas rurales y más generalmente del desarrollo rural”. En definitiva, la sociedad demanda a la agricultura toda una diversidad de funciones, entre ellas la de

participar en el desarrollo sostenible de las zonas rurales, lo que probablemente exige un nuevo anclaje de la agricultura en los territorios rurales y en las nuevas sociedades rurales, además de sistemas de producción eficientes y amigables con el medio.

En este punto cabe plantearse la cuestión de



si las actuales estrategias de los agricultores son las más adecuadas para responder a las demandas de la sociedad en cuanto al modelo de desarrollo sostenible de las zonas rurales, y si no fuera así cabe preguntarse por los incentivos más adecuados para encaminar a los agricultores hacia estrategias compatibles con el importante papel que la PAC les asigna en el desarrollo de las zonas rurales.

Algunos tipos de estrategias agrarias

La fuerte competencia de los mercados globalizados y la disminución paulatina de las ayudas públicas a la producción de alimentos y fibras, así como el descenso de los precios agrarios y la subida de los inputs, induce a los agricultores a elegir estrategias diversas para enfrentar la nueva situación.

Pero ocurre que ciertos sistemas de producción de bienes alimentarios, o fibras, pueden entrar en conflicto con otros intereses sociales, como el uso sostenible de los recursos, la utilización del factor trabajo o la deslocalización de capitales provocada por la globalización de los mercados agroalimentarios, entre otros. Asimismo, hay ciertas agriculturas que no son capaces de remunerar adecuadamente los factores de producción por falta de competitividad, y provocan el éxodo agrícola e incluso el abandono de las explotaciones con las consiguientes consecuencias para las zonas rurales, tanto medioambientales como de desempleo y desvitalización rural. Todo ello puede poner en cuestión el papel que la agricultura está jugando en determinadas zonas rurales.

Por el contrario existen estrategias agrarias que pueden cumplir con las demandas sociales relativas al desarrollo rural sostenible. Es más, en determinados territorios la no existencia de agricultura podría hacer insostenible el desarrollo de los mismos no sólo por la falta de empleo y creación de riqueza, sino por los problemas que surgen para gestionar el territorio y conservar los recursos naturales.

Veamos, por tanto, algunos tipos de estrategias agrarias actuales a título de ejemplo:

➤ Las estrategias de los agricultores locales, así como de nuevas empresas, que invierten en determinados productos agrarios y que, siguiendo la lógica productivista de la agricultura industrial, buscan economías de escala utilizando nuevos desarrollos tecnológicos y aprovechando oportunidades de mercado.



Responderían al primero de los cuatro parámetros que Marsden (1997) señala como claves en el proceso de cambio rural: los mercados de productos agrarios de consumo de masas. Estos sistemas de producción, si bien pueden crear empleos y fijar por tanto población en las zonas rurales, suelen llevar asociados importantes problemas ambientales (debido a la contaminación de suelos y/o del agua, cambios en el paisaje...) además de una posible deslocalización del capital cuando los márgenes se ven reducidos (ya sea por el descenso de los precios o por la imposibilidad de reducir los costes de producción para ser competitivos en los mercados globales). Todo ello lleva a concluir que su contribución al desarrollo rural sostenible de las zonas rurales es cuestionable.

➤ Las estrategias de producir nuevos productos agrarios y actividades, apoyados en la innovación tecnológica y mercados diversificados, pero influidos por los cambios asociados a las formas de vida, la salud y la moda (vinos de boutique, especialidades animales de pescado y aves, setas, flores, frutas antes silvestres, productos ecológicos...). Son nuevos productos agrarios y actividades destinados a satisfacer nichos de mercado de alimentos para los consumidores urbanos de alto poder adquisitivo. Se correspondería con el segundo parámetro de Marsden: los mercados agrícolas emergentes de productos de calidad. A veces, los agricultores intentan añadir valor añadido a sus productos aprovechando las externalidades territoriales incorporando como

▼ **Los agricultores que realmente participan con sus explotaciones agrarias multifuncionales en la construcción de un territorio de desarrollo (por ejemplo con bienes y servicios públicos ambientales, tales como biodiversidad, secuestro de carbono, hábitats, paisaje..., que no pueden ser remunerados en los mercados) deben ser remunerados con fondos públicos, ya que realizan una función demandada por la sociedad**

característica diferenciadora de su producto el ecosistema en el cual se lleva a cabo la producción, o la atracción turística del lugar de origen (Parques Naturales). Se buscan mercados cada vez más lejanos, pero dispuestos a pagar precios más elevados. Esta estrategia conduce en muchos casos a la especialización regional en alguno de ellos (fresas, brócoli, espárrago...), lo que tiene efectos importantes sobre los cambios en el paisaje y en los usos del suelo y del agua. En los lugares donde se localizan estos sistemas de producción, además se crea empleo, revitalizando así la economía local, al tiempo que se originan importantes cambios sociales, debidos, en gran medida, a la necesidad de mano de obra inmigrante. La especialización regional en estos productos y los nichos de mercado han sido considerados por la UE como un potencial para el desarrollo de las zonas periféricas o remotas, aunque empíricamente no ha sido verificado. Otro sistema de producción de este tipo son los productos ecológicos, inicialmente producidos por pequeños y medianos agricultores, aunque la tecnología de su sistema de producción sea diferente a los anteriores.

- Los agricultores que no se quieren someter a la lógica dominante de la agricultura industrial presentan estrategias de diferenciación cualitativa en detrimento de la cantidad, teniendo concepto artesanal de su oficio. Eligen la diversificación (para minimizar el riesgo) frente a la especialización, y en lugar de aumentar su beneficio por la vía de la ampliación de la explotación eligen obtener el máximo rendimiento en su pequeña explotación. Se trata de estrategias de resistencia y de recomposición de estas agriculturas privilegiando los sistemas de producción agraria intensivos en trabajo y aprovechando las rentas ligadas a la proximidad de los mercados, la precocidad de sus productos y la multiplicación de los efectos externos, así como a los nichos económicos. También aprovechan las rentas de tipicidad (denominaciones de origen, marcas...) de la calidad diferencial. Podrían asimilarse al tipo anterior al enfrentarse al mercado, aunque acortando cadenas y fidelizando la clientela. Intentan preservar la autonomía económica y las características rústicas del territorio, así como las prácticas económicas originales, en base a las preocupaciones sociales, la tradición y el incremento de la exigencia gustativa y ecológica de sus clientes. Este tipo de agricultores, resistentes

a la corriente dominante de la agricultura industrial, hacen aportaciones a la vida local que van más allá de su importancia numérica actual, y frecuentemente participan del posibilismo de la construcción de una nueva economía rural, alejándose de una visión monofuncional e industrialista sistemática.

- La estrategia de la pluriactividad (diversificación de las fuentes de renta familiar) podría ser también una estrategia de resistencia de ciertos agricultores a abandonar la profesión y/o el territorio rural. Se trataría de una reasignación del trabajo de la familia agraria entre la explotación y otras actividades no agrarias, lo que diversifica las fuentes de la renta familiar y contribuye a la aparición de socioeconomías cada vez más diversificadas en los medios agrarios, determinadas en gran medida por el tipo de territorios rurales sobre los que se asientan. Se trata de fijar en el territorio parte al menos del éxodo profesional (algunos hijos) creado por la crisis agrícola. Esta estrategia puede acercar a los agricultores al desarrollo de otras actividades rurales no agrarias, como aquellas de carácter artesanal y local relacionadas con los mercados urbanos y, a veces, con ciertas *filières* agrícolas (viticultura-turismo, aceite de oliva-turismo). Se trataría de crear pequeñas y medianas empresas no agrarias con carácter cooperativo trans-sectorial promotoras de un desarrollo artesanal en las que prima el trabajo sobre el capital.
- La multifuncionalidad de la agricultura como estrategia de diversificación en respuesta a la disminución de las rentas agrarias. Se trata de explotaciones no competitivas en los mercados, que pretenden así garantizar su permanencia al ver incrementada su remuneración por responder a las demandas ambientales más allá de las buenas prácticas agrarias, y colaborar al mismo tiempo a lograr la seguridad alimentaria. Asimismo, la multifuncionalidad agraria podría ser utilizada por aquellos agricultores que se sienten excluidos de las estrategias de desarrollo rural del territorio en el que su explotación se encuentra localizada. Esta estrategia permite a los agricultores utilizar sus capacidades para sacar provecho del valor de otras funciones de su actividad no alimentaria (en particular, la función ambiental y la producción de bienes y servicios públicos) y generar así nuevas actividades económicas y rentas que permitan a la población agraria permanecer en los territorios rurales al tiempo que no abandonan las



explotaciones, en las que utilizan métodos de producción más eficientes. Esta estrategia legitimaría las ayudas a los agricultores y se mantendrían sus rentas, reduciendo su fuerte dependencia de la evolución del precio de los mercados agrarios y de la fuerte competencia de los mismos. Las funciones ambientales de la agricultura serían un instrumento para lograr la nueva función social demandada a la misma.

Conclusiones

La diversidad de los territorios rurales, así como la de las estrategias de los agricultores plantean dificultades a la hora de diseñar las políticas de apoyo al sector agrario para una mayor inserción de los mismos en la creación y desarrollo de los territorios rurales; es decir, su inserción como protagonistas, junto a los demás actores locales, para llevar a cabo un proyecto común de desarrollo que convierta al territorio en un factor de competitividad en el mercado. Para ello es necesario que el territorio rural contribuya al proceso productivo con ciertos outputs que no pueden ser deslocalizados debido a su especificidad, lo que permite tener una ventaja comparativa en el mercado.

En este sentido, los agricultores que realmente participen con sus explotaciones agrarias multifuncionales en la construcción de un territorio de desarrollo (por ejemplo con bienes y servicios públicos ambientales, tales como biodiversidad, secuestro de carbono, hábitats, paisaje..., que no pueden ser remunerados en los mercados) deben ser remunerados con fondos

públicos, ya que realizan una función demandada por la sociedad. Estas ayudas han de disponer de montantes suficientes para que, junto a los ingresos provenientes del mercado de productos alimentarios u otros, puedan garantizarles una renta suficiente para retener la población agraria en las zonas rurales. En otro caso, el estímulo no sería suficiente, y podrían elegir o bien seguir con sistemas productivos intensivos buscando la rentabilidad en el mercado o, por el contrario, si esto no les es posible con los recursos de que disponen, abandonar la explotación y las zonas rurales.

Los agricultores, por su parte, deben entender que son actores rurales cuya actividad agraria está habitualmente enraizada en los recursos naturales locales cuya gestión ha de ser sostenible, y deben entender también que la residencia en los territorios rurales de las explotaciones agrarias afianza los enlaces de la agricultura y el territorio rural y facilita su protagonismo en los cambios rurales. Por último, hay que tener en cuenta que la actividad agraria es muy importante para la seguridad alimentaria. Sin embargo, para el desarrollo de los territorios rurales, siendo importante la agricultura, no es suficiente en la mayoría de los casos, lo que exige, entre otras cosas, desarrollar otras actividades rurales no agrarias. ■

▼ Notas

¹ En las zonas rurales de la UE-27, la aportación al Valor Añadido Bruto de los diferentes sectores es de 4% para el sector primario (agricultura, pesca y silvicultura), 29% para el secundario y 67% para el terciario. En cuanto al empleo, las correspondientes participaciones son de 11%, 29%, y 60%, respectivamente. Fuente: *The importance and contribution of the agri-food sector to the sustainable development of rural areas*. EUROPEAN COMMISSION. 3 September 2007

² Terry Marsden, Jonathan Murdoch, Sarah Whatmore, Philip Lowe o Richard Munton.

³ La comoditización representa la prevalencia del valor de cambio sobre el valor de uso. Los objetos se convierten en commodities cuando toman un valor de cambio por encima de su valor de uso y pueden ser comercializados.

⁴ 10 décembre 2009, *Appel de Paris: Déclaration pour une politique agricole et alimentaire commune forte*.

▼ Referencias bibliográficas

- MARSDEN, T. (1997), "New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces", *Journal of Rural Studies*, Vol. 14, Nº1, pp. 107-117.
- MURDOCH ET AL., (2003), *The Differentiated Countryside*, Routledge Studies in Human Geography, Londres.
- VAN DER PLOEG, J.D. y ROEP, D. (2003), "Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe", en G. Van Huylenbroeck y G. Durand (ed.) *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Ashgate, Aldershot, RU, p. 37-53.