



*federación agroalimentaria*

## CONTENIDO Y EVOLUCION SOCIAL DE LAS POLITICAS AGRARIAS EN LA UNION EUROPEA.

### Evaluación y claves para su posible aplicación en el proceso de integración de MERCOSUR.

*Franco Llobera Serra.* Asistencia técnica Federación Agroalimentaria de Comisiones Obreras.  
Octubre de 2003.

El proceso de construcción europea presenta, como cualquier realidad política o institucional, muchas sombras y precisa una crítica profunda a muchas de sus prácticas. Pero en comparación con el resto de políticas sociales y políticas agrarias del mundo resulta sin lugar a dudas una de las experiencias que en su conjunto resultan más positivas. Este documento hace una presentación general del paradigma, evolución y convergencia de los conceptos de lo *social* y lo *agrario* y reflexiona y expone los aspectos más positivos y exportables de esta parte del proceso de integración europea. No podemos negar que hay un reparto inapropiado, incluso injusto, de ayudas agrarias en Europa y que se perpetúan sistemas de desigualdad. Pero lo que más puede servir a nuestros colegas del Cono Sur no es tanto la crítica y las afrentas del día a día de gestión o de negociaciones en defensa de un modelo más social de desarrollo. Entendemos que fundamentalmente hay que aprovechar la ocasión para exponer las mejores prácticas que los españoles hemos podido evaluar tras décadas de políticas europeas sobre el mundo rural.

#### ¿ Qué concepto de “social” ?

De una forma general el concepto más extendido de “social” se refiere a las “políticas sociales”, o de servicios, asistencia y gasto-inversión social (educativo, asistencial, subsidios), pero este no es parte del contenido de esta ponencia.

- *Lo “social” como dialogo económico y social*

Uno de los conceptos de lo “social” más frecuentemente empleado en Europa es en el sentido de dialogo social, esto es de fomento e incremento de la participación de los agentes económicos y sociales en el diseño, seguimiento y evaluación de las diferentes políticas. Es pues un eje transversal, una cultura de participación abierta a los agentes económicos y sociales, fundamentalmente organizaciones empresariales y de trabajadores.

En Europa los agentes sociales participan en un nivel de interlocución institucional muy importante. Además de la negociación colectiva y los aspectos puramente socio-laborales las organizaciones sindicales participan de modo estable en diferentes Consejos con funciones consultivas, pero también en contenidos de co-gestión – e incluso algunos hablan de cogobernación-. Esto marca una diferencia sensible que hay

que conocer y valorar respecto al papel de los agentes económicos y sociales en Estados Unidos o en Latinoamérica donde al parecer se ejercen funciones de lobby pero sensiblemente diferente a los foros estables y las funciones de cogestión que se fomentan desde la Unión Europea.

En Europa los Consejos Económicos y Sociales han participado activamente en la validación de las reformas emprendidas en diferentes materias y fundamentalmente en materia de la Política Agraria Común –PAC-, y en general informando con carácter consultivo pero en la práctica con carácter vinculante sobre la mayor parte de procesos legislativos y gubernativos.

Pasando al diálogo social en el medio agrario, la Comisión Europea considera que la agricultura es el sector de la economía europea en que mayor es el diálogo social<sup>1</sup>. Es preciso sin embargo aclarar que no es el caso en absoluto de la mayor parte de la agricultura española. ¿ Por que es diferente la agricultura española al grueso de la europea ?. Fundamentalmente por dos motivos:

- 1) Porque una parte muy significativa de la agricultura española en términos de PIB y empleo, la más competitiva del arco mediterráneo, queda fuera del grueso de las ayudas a la producción previstas en la Política Agraria Común.
- 2) Porque las condiciones laborales y salariales de los trabajadores por Cuenta Ajena del sector agrario son considerablemente peores a la media europea.

- *Lo “social” como reto de negociación laboral y salarial.*

En efecto la agricultura más productiva de la costa mediterránea, ajena a las ayudas a la producción, presenta un proceso de desregulación laboral creciente y de incremento de conflictividad social que la asimila más al modelo californiano de agricultura industrial intensiva en capital que a la imagen del mediano agricultor centroeuropeo. Y esta es precisamente la batalla social que tienen planteadas las organizaciones de trabajadores asalariados del campo español. Las condiciones del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social abren un abismo entre los trabajadores de unos sectores y otros, y marcan una clara prioridad en las políticas sindicales de cara al sector agrario.

Dejando claro este reto, y volviendo a la dimensión de lo social como práctica de diálogo y participación en los procesos gubernativos, el nivel de interlocución es sin embargo muy desigual de unos sectores a otros para los sindicatos de trabajadores por cuenta ajena.

- *Lo “social” como Fondo para formación y empleo.*

El concepto social tiene en la Unión Europea también otro contenido específico importante: El Fondo Social Europeo, es uno de los tres grandes Fondos Estructurales con que se financian políticas de cohesión y reequilibrio territorial y social. El FSE que supone aproximadamente el 10% del presupuesto total de la U.E. se destina a la cualificación profesional y al establecimiento de ayudas a la creación de nuevos empleos.

---

<sup>1</sup> White Paper of the European social partners on employment in agriculture. EFA-GEOPA. European Commission. GD Employment and Social Affairs. Brussels 2000.

En este sentido, de los tres grandes ejes de las políticas de cohesión que se organizan en la forma de Fondos Estructurales, (FSE y recursos humanos, FEDER para infraestructuras y política industrial y FEOGA para el agrario) este último es el que presenta una menor, casi nula presencia de los sindicatos, si bien es muy importante en el caso de los sindicatos de agricultores. En la práctica de la reforma de la PAC la interlocución y participación de los sindicatos de trabajadores agrarios por Cuenta Ajena ha sido muy escasa. Para las políticas de empleo y recursos humanos (FSE), e infraestructuras e inversiones productivas (FEDER) la interlocución de los sindicatos con los gobiernos de las Comunidades Autónomas en España es muy alto. Sin embargo la presencia y la interlocución es importante en las políticas públicas, tanto pasivas (subsidios por desempleo) como activas (formación y ayudas al empleo), de lo que se llama el empleo rural.

### **El paso de lo Agrario a lo Rural.**

La construcción europea inicia su singladura en la década de 1950 con una política agraria expansiva destinada a asegurar el abastecimiento alimentario, esto desencadenó en el transcurso de las dos décadas siguientes importantes excedentes destinados a la exportación.

Posteriormente el horizonte marcado fue intentar reducir la producción, ayudar a la exportación y al mantenimiento de las rentas de los agricultores que comenzaban a ser víctimas de una fuerte competencia de precios de agricultores de terceros países. Las ayudas directas a la exportación y la producción agraria pronto se vieron reducidas, y se inició con la reforma de Mac Sherry de 1992 la generación de lo que llaman el Desarrollo Rural.

De un modo resumido podemos considerar que el mundo agrario comporta una dependencia del sector agrícola y de la producción de materias primas agropecuarias. El proceso de desarrollo y evolución económica, político y social tiene una clara correlación con la pérdida de peso relativo de la actividad agraria; ni en términos de empleo ni de renta, y un incremento de peso relativo de servicios (de proximidad, educativos, turísticos, etc.) o de las pequeñas actividades industriales y artesanales. El mundo rural es una sociedad antañona agraria que se orienta aceleradamente hacia actividades de transformación y de servicios.

Desde entonces la Política Agraria Común en la Unión europea tiene dos pilares que significan una prioridad rural o puramente agraria. El primer pilar lo constituyen las políticas propiamente agrarias o de mercados, y el segundo pilar lo que de un modo genérico se denomina desarrollo rural.

Lo que es un hecho a resaltar es que a lo largo de esta última década no ha dejado de evolucionar la proporción financiera entre ambos pilares, aumentando exponencialmente la aportación destinada a Desarrollo Rural. A lo largo de esta última década ha pasado de un 3% del presupuesto europeo de Agricultura en 1992, al 7% en 1996, al 10% en 2000, y al 45% en 2003.

No procede en este foro entrar a valorar la política de precios, ni el papel de proteccionismo encubierto a que pudieran dar lugar la mayor parte de las políticas agrarias. Vamos a centrarnos sin embargo en el Desarrollo Rural,

a) tanto por ser un pilar de importancia creciente en los presupuestos de la Unión Europea, como por el hecho

b) de permitir una mayor participación a los agentes sociales, y sobre todo

c) porque puede constituir una experiencia positiva y claramente aplicable a los retos de la conversión del mundo agrario al rural, de la mera producción de materias primas a comunidades rurales desarrolladas, competitivas, democráticas y diversificadas desde un punto de vista de rentas.

### **¿ Qué es el desarrollo rural y cómo se logra acelerar esta transición de lo agrario a lo rural ?.**

Lo fundamental de esta herramienta del Desarrollo Rural es entender en profundidad las tres dimensiones ensayadas en la Unión Europea que a partir de la experiencia de la llamada Iniciativa Comunitaria LEADER, iniciada en 1992.

a) Por un lado el objetivo es conseguir generar inversiones productivas en nuevos sectores de actividad en el medio rural, y en particular lograr que los excedentes de capital derivados de las actividades agrarias se deriven a inversiones productivas con mayor valor añadido como puedan ser transformación de materias primas o generación de servicios internos o externos (turísticos). Se llamo “atonía inversora” al hecho de que los agricultores y en general los habitantes del medio rural tengan ahorros no invertidos. Las **ayudas a fondo perdido para inversiones productivas innovadoras** tienen por objetivo crear condiciones para que los posibles excedentes de capital se inviertan en nuevas actividades empresariales y servicios en las propias comarcas rurales en que se han generado. ¿ Cómo ?. Aportando recursos públicos en una proporción próxima al 50% (tendiendo al 20-30% con el paso de los años) de la inversión productiva prevista por el emprendedor. En este sentido es importante asegurarse que se favorecen proyectos que sean innovadores, que contribuyan a diversificar rentas y que presenten un efecto demostrativo que pueda animar a invertir y diversificar a otros agricultores. Los resultados de esta década de experiencias de desarrollo rural es que se han conseguido en las comarcas (entre 10.000 y 1000.000 hab) centenar de pequeñas inversiones productivas (del orden de 60.000 euros). Cuanto menores son los niveles de renta y menor la diversificación mas importante es el impacto de estas ayudas.

b) ¿ Cómo se decide el reparto de estas aportaciones de fondos públicos a fondo perdido ?.¿ Quien establece los criterios de evaluación de los nuevos proyectos productivos y en general la planificación de las estrategias de desarrollo de las comunidades y comarcas rurales ?. Si resulta importante la aportación de fondos públicos a fondo perdido para generar confianza y vencer la resistencia a la inversión, no es menos importante mejorar los **mecanismos de toma de decisiones** sobre la asignación de las ayudas a fondo perdido y las prioridades de desarrollo.

Con el término de Grupos de Acción Local –GAL- la metodología LEADER plantea que sea un foro mixto entre políticos locales, organizaciones empresariales y agrarias con representación local, organizaciones sindicales,

asociaciones culturales, etc, sean los que de modo colegiado diseñen estrategias y asignen las ayudas publicas a fondo perdido que gestionan estos programas. Nada mejor que forzar a debatir a los agentes sociales y económicos y poner de acuerdo a diferentes sensibilidades dentro de una misma comunidad para que esta asuma responsabilidades y capacidad de planificación y concertación. Dicen en este sentido las experiencias de Desarrollo Rural que una de las claves de la diversificación y mejora de rentas pasa por crear una cultura de relaciones entre actores que active la inteligencia social: La capacidad de una comunidad o sociedad de reflexionar, dialogar, planificar estratégicamente y asumir la responsabilidad de su propio futuro.

El 90% del territorio rural español tiene acceso a este tipo de programas de desarrollo, sumando casi 400 comarcas con GAL.

c) La tercera de las herramientas o metodologías implícitas en estas dinámicas de desarrollo rural es el fomento de la **identidad y la valorización del patrimonio natural o cultural**. Esto tiene en una primera lectura un interés puramente conservacionista o patrimonialista, en una segunda lectura tiene por objetivo poner en valor y aprovechar turísticamente los recursos culturales o naturales; y en una tercera y más profunda interpretación y repercusión, la toma de conciencia colectiva de las señas de identidad diferenciales contribuye a generar espíritu de comunidad y cohesión socioterritorial. Este es uno de los valores intangibles fundamentales; en Europa la toma de conciencia sobre esta identidad rural-comarcal y el espíritu de comunidad cultural y de destino guardan una clara correlación con mayor riqueza y una reducción de las diferencias de renta.

No se puede negar que esta practica del desarrollo rural comarcal y participado, por muy dinámicos que pueda parecer desde el planteamiento teorico, y aunque efectivamente se activan procesos de dialogo y prioridades sectoriales para enfocar ayudas a nuevas inversiones productivas innovadoras, lo cierto es que las inercias y puntos débiles son muchos: El fuerte peso de la burocracia, la falta de madurez democrática y la dificultades propias de todo proceso de dialogo y concertación, el hecho de que las ayudas se puedan concentrar preferentemente en los grupos de poder local, etc. Sin embargo, y de un modo general, la valoración que se hace desde la Comisión y desde los Agentes Económicos y Sociales de las Políticas de Desarrollo Rural es muy positiva.

De cara a nuestro auditorio americano es preciso aclarar que el Desarrollo Rural no es simplemente una manera de enmascarar ayudas al agricultor y a la producción agraria, como pudieran en efecto ser consideradas las ayudas a empleo o a agricultura y consumo sostenible. Los objetivos últimos de estas políticas, o al menos las consecuencias profundas de su aplicación exceden con mucho el ámbito de las ayudas a la producción, son medidas de acompañamiento a la toma de responsabilidad y al empoderamiento de la sociedad civil rural de su propio destino. Los resultados tanto socioeconómico, como socioculturales y sociopolíticos han convertido estas metodologías de Desarrollo Rural en lo que, parafraseando al poeta, podemos llamar “arma cargada de futuro”.