

## TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA DEL SIGLO XXI

Miren Etxezarreta\*

### 1. INTRODUCCIÓN

La agricultura en España y Cataluña a principios del próximo siglo (las predicciones en economía no se pueden hacer a plazo muy largo) será la resultante de una serie de fuerzas que, conjuntamente, la conformarán de una forma específica. No se puede hablar de agricultura sin revisar antes, siquiera sea brevemente, la orientación de estas fuerzas determinantes.

Las más importantes entre ellas son:

– La evolución de la economía mundial. La agricultura está cada día más vinculada al resto de la economía, con lo que para estudiar las líneas de evolución de la agricultura y el sistema alimentario hay que partir de la probable evolución de la economía en el mundo y en Europa. Para ello hay que considerar, en primer lugar, la tendencia a la globalización, es decir la integración de las decisiones económicas a nivel mundial principalmente bajo los criterios del mercado; en segundo lugar, la evolución de los bloques regio-

nales, particularmente para nosotros la Unión Europea y, finalmente, dentro de este bloque la economía de España y el caso específico de Catalunya. Por otro lado, como parte específica del contexto mundial, hay que destacar y estudiar la evolución de los mercados agrarios mundiales así como las tendencias de la oferta y la demanda de los principales productos agropecuarios.

– Las empresas transnacionales (ETN), que constituyen los grandes agentes de decisión que operan en la economía mundial y determinan su dinámica. De ellas depende en gran parte la evolución de los sistemas productivos y de consumo en los distintos países, y por lo tanto el sistema de la producción agropecuaria. Para entender qué puede suceder en la agricultura hay que partir del análisis de las estrategias que se prevé seguirán las grandes empresas transnacionales en el conjunto del sistema alimentario.

– El otro gran agente que ha conformado las agriculturas de los países centrales desde el final de la II Guerra Mundial es la intervención pública. En los países desarrollados, el apoyo de los gobiernos al sector agropecuario ha

\*. Economista Agraria. Departament d'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona.

sido determinante en su evolución. Además, en la actualidad, se están produciendo otras conformaciones de nivel superior en forma de bloques regionales –en el caso de Europa la Unión Europea– que tienen también un papel importante en la dirección de la política económica y agraria. No sólo esto, sino que existen instituciones públicas internacionales de carácter mundial, que cada vez tienen más incidencia en el desarrollo de la estructura productiva y de los flujos externos de los países. El FMI y el Banco Mundial son bien conocidos al respecto, pero en los últimos años y respecto a la agricultura están siendo de gran importancia las disposiciones del GATT, hoy denominado Organización Mundial de Comercio (OMC), además de acuerdos como el Multilateral de Inversiones (AMI). Sólo intentando detectar en qué dirección se orientará la acción de los estados y las instituciones supranacionales, en qué líneas se desarrollará la política agraria en los principales países y regiones, se podrá intentar percibir la orientación probable de la economía y la agricultura española en los primeros años del próximo siglo.

Todo este conglomerado de fuerzas, que se interrelacionan estrechamente entre sí, cristalizará en unos mercados mundiales agrarios, en unas transacciones agrarias internacionales y en unos sistemas de producción y consumo internacionalizados, que gradualmente van conformando la actividad agraria a nivel de sector, país y de empresa/explotación. El contexto en el que hay que estudiar la evolución probable de la agricultura de España y de Catalunya es el de las estrategias de las empresas transnacionales y la actuación

de las instituciones públicas, en el marco de la evolución de la economía mundial.

## **2. EL MARCO DE ANÁLISIS**

### **2.1. La economía mundial y los bloques regionales**

Desde el final de la II Guerra Mundial hasta mediados de los setenta, el sistema económico de los países centrales era un sistema capitalista de mercado centrado en la dimensión estatal y estrechamente regulado por los estados respectivos. Particularmente las agriculturas, crecientemente integradas por la agroindustria, estaban fuertemente protegidas por los estados. A partir de esta época el modelo evoluciona hacia:

– Unas economías nacionales cada vez más abiertas, con las grandes empresas transnacionales (financieras y productivas) libres de regulaciones públicas, como los agentes decisivos principales, que integran los diversos países en redes unitarias de decisión empresarial. Es lo que viene a conocerse como la era de la globalización.<sup>1</sup>

– La actuación económica se realiza siguiendo el criterio de la competitividad a nivel mundial. Es decir, lo que importa es la situación de las empresas respecto a los mercados mundiales y no al nivel de país y su demanda interna. Sumergidas en los mercados mundiales, las empresas se ven sometidas a

1. Para un tratamiento detallado de este punto véase Miren ETXEZARRETA, «Globalización e intervención pública», *Mientras Tanto*, nº 70.

una competencia feroz en todo el mundo, incluso dentro de los propios estados donde se albergan (en principio, los países como tales unidades no pueden competir aunque pueden ayudar a que las empresas situadas en ellos sean más competitivas). Se pasa –o se intenta pasar– de países con una coherencia económica nacional a una economía competitiva a nivel global. Este debilitamiento de los intereses a nivel de estado frente a los internacionales constituye una característica principal de la redefinición actual del orden económico mundial.

– A nivel de país, se considera que las exportaciones tienen que ser el motor del desarrollo. Esto hace que los gobiernos estimen que son las grandes empresas transnacionales las que entienden de los mercados mundiales y tienen el conocimiento gerencial para gestionarlos y, por tanto, tratan de que se establezcan en sus respectivos territorios. De esta forma surge la competencia entre los estados para atraer a tales empresas. Todo ello genera el fenómeno que se ha dado en llamar «gobierno por las empresas» (*enterprise governance*) que supone que los gobiernos ceden a las grandes empresas el manejo de la orientación económica de sus territorios, subordinando su política económica a los intereses de los grandes capitales privados.

– Para responder a todas estas condiciones cambiantes, la economía mundial conducida por las grandes ETN, se está reorganizando permanentemente y a un ritmo cada vez más rápido. Para defenderse y contraatacar en la lucha competitiva mundial, a la estrategia de la glo-

balización se le añade la de la regionalización.<sup>2</sup> Se constituyen bloques regionales que consisten en uniones económicas de diversos niveles entre varios países, que se unen hacia dentro para ser más competitivos hacia fuera. Son bloques competitivos y «extravertidos». La configuración actual de la Unión Europea se sitúa en este contexto.

– La globalización y la regionalización competitiva implican una política económica que favorezca la operación sin trabas de los capitales mundiales: liberalización y desregulación de la economía. Libertad para la expansión de los mercados, que las empresas operen sin restricciones de ninguna clase, que la intervención pública en ningún momento trabe la operación de las empresas, sino que al contrario, tome las medidas adecuadas para impulsarlas. Libertad para comerciar y libertad para producir a nivel del mundo, con procesos fundamentales de integración intersectorial no limitados por las fronteras nacionales (la deslocalización de los procesos productivos). Asimismo la apertura de todos los ámbitos de la vida pública a las actividades de las empresas (privatización, mundialización de la licitación pública, debilitamiento del estado del bienestar). En una palabra lo que ya es bien conocido como una política económica neoliberal, que se establece tanto a nivel de país como de bloques regionales, siendo también dominante como orienta-

2. Con una aparente contradicción entre ambas tendencias, que sólo se hacen compatibles si se entiende que la regionalización es una estrategia para ser más potentes dentro de la competitividad a nivel mundial.

ción de la política económica internacional.

– La agricultura es un sector profundamente insertado en esta compleja dinámica. Esta afecta tanto a la producción y circulación agrarias, como a los mercados mundiales de productos agrarios. A medida que los mercados globales de capitales participan también en los sistemas alimentarios integrándolos y transformándolos, las relaciones financieras y tecnológicas comunes afectan de forma creciente a este sector dando lugar a cambios de alcance en los mercados mundiales de los productos agrarios, que afectan a los sistemas productivos y, al mismo tiempo, a una profunda reestructuración de los sistemas agroalimentarios mundiales. Sólo partiendo de una consideración de estas variables es posible entender en su verdadera dimensión las transformaciones que están teniendo lugar en el ámbito agrario.

### **2.1.1. Tendencias en los mercados agrarios mundiales**

Ya se ha señalado que, como una parte específica del contexto mundial que afecta directamente a la agricultura, es necesario detenerse a precisar cuál se prevé que sea la evolución de los mercados agrarios mundiales:

– La oferta. Se prevé una producción creciente en casi todos los países y para la mayoría de los productos agrarios básicos.<sup>3</sup> Los países centrales mantienen o acrecientan ligeramente la producción agrícola subvencionada: en Estados Unidos, la ley agraria de 1990 estimuló el proceso desregulador que había empezado en 1985, y se considera que la Farm Bill de 1996 es una «autorización» para aumentar la producción siguiendo las orientaciones de los mercados; en la UE la producción total sigue también aumentando pero menos que antes de la Reforma de la PAC de 1992, excepto en la producción bovina donde la crisis de las llamadas «vacas locas» (BSE) ha dado lugar a un fuerte descenso del consumo y, por ende, de la producción (ver apartado 2.3.). Por el lado de muchos países periféricos intermedios, aunque su producción de alimentos básicos se estima que será todavía inferior a la demanda, también aumentará su producción agraria, especialmente aquella dedicada a la exportación (para poder pagar el servicio de la deuda externa). Incluso bastantes países pobres conseguirán mejorar su producción. A ello hay que añadir la potencialidad de aumento de producción que ofrecen los países del Este, que si bien a corto plazo presentan una demanda adicional, a plazo medio hay que tener en cuenta que duplican la mano de obra agraria de la Unión Europea y aumentan su superficie agrícola en un 50 %, con una estructura agraria favorable. Asimismo no se puede olvidar la importancia de la aparición de China en los mercados mundiales y su impacto en los mercados de productos alimenticios. Aunque son evoluciones difíciles de prever con precisión hay que tenerlas en cuenta.

3. Los datos para este apartado están basados principalmente en el informe de la OCDE «Las perspectivas agrícolas, 1997-2001», de 1997 y en los comentarios sobre los mercados mundiales de la *Agenda 2000*.

– La demanda. A nivel global la de-

manda crecerá poco, si bien hay que distinguir entre los diversos países y algunos productos: por una parte, Japón y Corea del Sur han hecho amplio uso de las importaciones alimentarias de Estados Unidos para apoyar su proceso de industrialización, por otra parte, algunos productos, como la carne de cerdo, han experimentado un importante aumento en su demanda, en los países centrales para sustituir la de bovino (en Europa su demanda ha descendido en un 15 % en 1996 y en Estados Unidos ha disminuido también por primera vez), y en los países del sureste asiático, por el explosivo aumento del consumo.

El proceso en Japón y Corea del Sur presenta algunos puntos de interés que justifican el dedicarles un breve apartado:

Es sabido que Japón y los tigres del sureste asiático tienen una agricultura altamente protegida a causa, principalmente, de la fuerza política de su población rural. No obstante, durante los últimos años, han aceptado sustanciales importaciones, principalmente de Estados Unidos, que está forzando permanentemente para que liberalicen su comercio agrario.<sup>4</sup> Pero han sido unas importaciones diferenciadas: importaban trigo y piensos para producir alimentos baratos para los trabajadores

4.-El objetivo político de Estados Unidos es preservar la ventaja para sus bien subsidiados agricultores en una economía mundial crecientemente competitiva y desestructurada, [para ello] mantienen una lucha contra el proteccionismo cultural y las inflexibilidades de la agricultura del Sudeste asiático, por muy contradictorio que ello sea con la retórica neoliberal. No es cuestión de abrir la caja de Pandora, McMichael; Kim 1994, 45.

urbanos y protegían el arroz, base de los ingresos de sus agricultores. «Estos desarrollos reflejan la bifurcación de la agricultura de Japón y Corea del Sur, que expresa de forma clara la problemática de su liberalización. Por un parte, está el sector productor de arroz en el interior, representado políticamente por distritos electorales agrarios muy activos (incluyendo a los parientes en los distritos urbanos) y sus aliados en el sistema cooperativo. Por otra parte, están los intereses agroalimentarios no arroceros (incluyendo a los fabricantes de alimentos y otras agroindustrias) que dependen de los circuitos internacionales de materias primas. Por ejemplo, la producción de leche y carne de bovino se realiza con sistemas de alimentación muy especializados, que dependen de productos importados. Esta dependencia, manejada políticamente para reducir el coste de los subsidios agrarios y estabilizar los salarios sitúa a los gobiernos en el centro de la controversia, ya que parecen contradecir los argumentos de seguridad alimentaria mientras que aumentan la protección efectiva por medio de la producción subsidiada de carne» (McMichael; Kim, 1994, p. 34).

Estas importaciones no sólo son debidas a las presiones de Estados Unidos. Existen también otras razones: la importancia política de su agricultura y sus agricultores decrece sustancialmente (en Corea del Sur la proporción del PIB obtenido en la agricultura pasó del 37 % en 1960 al 14 % en 1983; en Japón pasó del 23 % en 1955 al 3 % en 1985 y el 85 % de sus agricultores lo son a tiempo parcial). Además, un acelerado proceso de industrialización y la conso-

lidación de un proletariado urbano conduce a intentar mantener salarios bajos produciendo carnes con granos importados baratos, impulsando, al mismo tiempo el desarrollo de una industria alimentaria propia con materias primas baratas (aunque Japón tiene la capacidad de producir sus materias primas alimentarias en el exterior mediante sus inversiones en otros países, siendo una ironía que parte de esta inversión está teniendo lugar precisamente en los propios Estados Unidos). Finalmente, pero no menos importante, una agricultura que pierde importancia se convierte en un medio de negociación para otras concesiones en la OMC: «Las políticas agrarias japonesas dependen más de los intereses generales de la economía que de la evolución de los productores de arroz y sus apoyos [...]. Es evidente que la protección a los agricultores se está convirtiendo cada vez en más problemática, no solo por su coste para el gobierno y los consumidores, sino también por la impresión negativa que este proteccionismo recibe en los foros internacionales [...]. Japón disminuyó el precio garantizado al arroz cuatro veces entre 1986 y 1991» (McMichael; Kim, 1994, p. 39, 45 y 73). La liberalización japonesa del arroz puede entenderse sólo como un *quid pro quo* para apoyar la liberalización (general) del GATT del que depende tanto la economía japonesa.

Por todo ello es muy probable que, fruto de la industrialización rápida, el proteccionismo agrario vaya disminuyendo gradualmente y la demanda de productos agrarios aumente en estos países. No obstante, no es una liberalización incontrolada, sino estrechamen-

te gestionada por las administraciones respectivas, a pesar de los esfuerzos de Estados Unidos por lograr una liberalización más rápida y generalizada.

Para el lector español es interesante constatar que el proceso que comentamos acerca de la evolución de la producción de bienes salario básicos en Japón y, sobre todo, en Corea del Sur, es muy similar a lo que ha ido ocurriendo en el Estado español desde mediados de los años cincuenta respecto a la producción de carnes baratas (pollo y carne de cerdo principalmente) y exactamente por las mismas razones (industrialización rápida y deseo de ampliar las exportaciones de productos no agrarios). Ello muestra que la dinámica del capitalismo moderno conduce a muchos países de desarrollo dependiente por las mismas vías.

En las demás regiones del mundo el crecimiento de la demanda dependerá del crecimiento de la población y el aumento de rentas. Si bien se calcula que entre 1995 y 2005 la población mundial aumentará en más de 85 millones de habitantes al año, una gran parte de lo que suceda con la demanda dependerá de la evolución de las rentas, y las previsiones respecto a ésta son más inciertas (aunque hay perspectivas favorables para algunos países en desarrollo, para otros las predicciones son más pesimistas). La mayoría de previsiones consideran que los aumentos en la producción agraria bastarán para controlar el aumento general en la demanda.

No obstante, la producción y el consumo no se da en los mismos países, por lo que aumentará el comercio mundial de productos alimentarios.

También hay que tener en cuenta la importancia creciente de los mercados mundiales de *commodities* (productos no elaborados o con procesos muy elementales de elaboración), controlados por muy pocas empresas –el comercio mundial de granos está controlado por seis grandes empresas, todas ellas estadounidenses, excepto una que es argentina (Bunge; Born). Asimismo, «las previsiones sobre los mercados agrarios a largo plazo son favorables para los países exportadores [...] y casi todos los analistas pronostican que, en general, los precios de los productos agrícolas serán altos hasta el año 2006 y quizá más adelante [...]»(CCEE, 1997, p. 25).<sup>5</sup> Ello no obsta para que dentro de los precios altos, la OCDE perciba una tendencia a un decrecimiento lento de los mismos debido a que, a salvo de acontecimientos impredecibles como variaciones climáticas o conflictos sociales graves, se prevé una gradual disminución del proteccionismo (aunque se mantenga un proteccionismo camuflado en los países centrales más importantes), un aumento de la competencia mundial y a que el aumento global de la producción agraria se considera capaz de absorber los posibles incrementos de la demanda de los productos agrarios fundamentales.

Según la *Agenda 2000*, no obstante «a pesar de este contexto mundial favo-

5. Es de interés constatar que los grandes productores son los países desarrollados (Estados Unidos y la UE), que, en principio, serán los ámbitos productivos más favorecidos por esta situación de los mercados mundiales, a expensas de los países en desarrollo y los países pobres que se verán obligados a importar los alimentos básicos.

rable, las perspectivas para los productos agrícolas en Europa no son especialmente halagüeñas. Suponiendo que se mantengan las políticas actuales, persistirán en los próximos años diferencias entre los precios de la Unión y los precios mundiales de muchos productos [...], es probable que a partir del año 2000 empiecen a acumularse excedentes no exportables [...]. También pueden plantearse crecientes problemas en los sectores de los cereales, el azúcar, el vino, el aceite de oliva, la leche desnatada en polvo y otros productos lácteos. La Unión corre el peligro de perder una parte cada vez mayor de su participación en mercados mundiales en plena expansión».<sup>6</sup>

Hay que mencionar, también, la creciente internacionalización de los mercados de frutas y hortalizas frescas, incluidas las clasificadas como producciones no tradicionales, y zumos y flores, que están también experimentando una profunda reestructuración.<sup>7</sup> Aunque de menor importancia global, son relevantes para determinados países, entre ellos España.

Los mercados de frutas y hortalizas, enlatados o en conserva, hace muchos años que se convirtieron en globales. Cuando la tecnología de los alimentos congelados se desarrolló, la producción de frutas y hortalizas dio otro importante paso hacia la internacionaliza-

6. Una no puede menos que preguntarse si tan sombrías perspectivas no pueden estar influidas por la necesidad de justificar el cambio de política agraria que la propia *Agenda 2000* propone.

7. Tampoco habría que olvidar el vino aunque no lo consideraremos en este artículo.



ción de sus mercados (las hortalizas producidas en un país se venden congeladas a miles de kilómetros). La novedad de la época actual consiste en que los mercados de frutas y hortalizas frescas se están también convirtiendo en mercados globales. Algunos países en desarrollo están intentando entrar en los mercados mundiales de estos productos y estimular el consumo de mercancías más exóticas así como el de productos normales fuera de las estaciones en que normalmente se producen. La tendencia es creciente a medida que las clases medias urbanas se preocupan más por sus dietas alimentarias y se habitúan a consumir todo tipo de frutas y hortalizas en cualquier época del año frente al consumo estacional de épocas anteriores. Así las manzanas, las uvas y las cerezas de Chile se venden en nuestros mercados junto con otros productos más exóticos como la piña, el aguacate y otros menos conocidos, por no mencionar los mercados de Estados Unidos llenos de frutas y productos de primor producidos en México, o la importancia de Colombia como exportadora de flores.

En esta evolución inciden principalmente dos aspectos: por un lado, la importancia concedida a los modelos de política económica basados en las exportaciones desde la crisis de la deuda de los años ochenta. Los países en desarrollo se han visto obligados a desarrollar sus exportaciones para pagar su deuda externa y el sector agrario es uno de los pocos que les permite exportar. Por otro lado, las empresas comercializadoras de estos productos han estimulado grandemente este comercio. Tanto las grandes empresas transnacionales

que, algunas desde hace muchos años, se han dedicado a este tipo de comercio,<sup>8</sup> como las potentes empresas distribuidoras de alimentación –grandes superficies– en los países centrales que están posibilitando y forzando esta tendencia, facilitada y permitida por la moderna tecnología.

La cuestión es que en la actualidad algunos países en desarrollo se han convertido en importantes exportadores de frutas y hortalizas frescas y que, además, este comercio está en manos de poderosas empresas. Esto significa que, a pesar de una demanda creciente para algunos productos, aumenta fuertemente la competencia para los proveedores tradicionales y, al mismo tiempo, que las empresas comercializadoras controlan cada vez más la producción.

En el caso de España esta situación es novedosa sólo en cuanto a que el mercado español se ha convertido en consumidor de frutas y verduras de otros países, ya que la exportación de frutas (principalmente cítricos) y verduras a otros países ha sido uno de los principales productos de exportación tradicional del país. No obstante, dado que la nueva situación de internacionalización creciente puede afectar a nuestro comercio de estos productos –principalmente en el suministro a Europa– y a su consumo interno, es necesario también tenerla en cuenta.

En resumen, que en la evolución de los mercados mundiales habrá que

8. Las primeras empresas dedicadas al comercio internacional de productos frescos son las empresas bananeras.



tener en cuenta diversas líneas de evolución y tendencias emergentes. McMichael las resume de la siguiente manera: primero, la reorganización de la antigua Unión Soviética y China y su probable impacto en el comercio mundial; segundo, la evolución de los agroexportadores con excedentes, como Estados Unidos y la Comunidad Europea; tercero, las perspectivas de los exportadores de los países del Sur; cuarto, la creciente importancia de las importaciones agroalimentarias del este asiático, especialmente de Japón; y quinto, la posibilidad de la integración agroalimentaria regional, alterando las pautas anteriores de comercio de bloques y las relaciones de suministro transnacionales globales/regionales, en particular reestructurando las inversiones de las grandes empresas hacia el sur a medida que disminuye el proteccionismo en el norte (McMichael 1994, 289).

## **2.2. Las estrategias mundiales de las ETN agroalimentarias**

Es muy difícil detectar con precisión las estrategias mundiales de las grandes empresas agroalimentarias, ya que cada una de ellas intenta precisamente una estrategia particular que la diferencie de las demás y le sea ventajosa. Por esto únicamente es posible referirse a las ETN y sus estrategias en muy grandes trazos.

Es sabido que a partir del fin de la II Guerra Mundial, la agricultura fue integrada por la agroindustria en su propio ámbito y en la economía en general (el proceso se había iniciado antes en Estados Unidos). Por un lado, las empresas

de factores de producción agrarios y las de alimentación y distribución modelaban la evolución de la producción agraria y las prácticas de las explotaciones, y por otro lado, las vinculaba de forma creciente a las demás variables de la economía como tipos de interés y sistemas de crédito, la fiscalidad, los ingresos de los consumidores, etc. Muchas de las empresas que constituyeron este sistema eran grandes empresas transnacionales. Gradualmente, se produjo la concentración de la producción agraria en explotaciones cada vez más modernas y de mayor capacidad productiva. Y, en conjunto, una fuerte modernización de la agricultura y un aumento muy sustancial de la producción y la productividad. Este sistema fue caracterizado en los años setenta como sistema agroalimentario y se considera que la agricultura moderna se desenvuelve enmarcada en estas coordenadas.

Sin alterar sustancialmente esta forma de integración de las explotaciones productivas en el sistema agroalimentario se pueden detectar ciertos aspectos que profundizan en esta relación y al mismo tiempo la modifican. Entre estos aspectos se pueden destacar:

– El hecho de que se está produciendo constantemente un intensísimo proceso de amalgamas, reestructuración y concentración en las grandes empresas transnacionales industriales o comerciales que controlan la producción agraria. Las empresas transnacionales de factores de producción agrarios, además de los bancos e instituciones financieras, crecen y se concentran constantemente constituyendo empresas multinacionales de maquinaria o químicas de gran

entidad. Por ejemplo, cuatro empresas principales (Ford, Case, Massey Ferguson and John Deere) controlan el 77 % del mercado de maquinaria agrícola en el Reino Unido. En Europa Occidental el número de empresas independientes de fertilizantes cayó de 56 en 1980 a 29 en 1990. En el Reino Unido sólo dos ETN (Norsk Hydro y Kemura) controlan el 90 % del mercado de fertilizantes y están, además, situadas entre los principales productores europeos. Kemura gastó 257 millones de dólares desde 1986 a 1991 en compras de empresas, triplicando su capacidad de producción y Norsk Hydro es el mayor productor europeo. Esta gran concentración que, por un lado, les proporciona un inmenso poder, por otro, les vincula estrechamente a la coyuntura agraria y les hace bastante vulnerables a los problemas de la misma. Por ejemplo, en el Reino Unido, la introducción de las cuotas lecheras supuso a las empresas de piensos compuestos una caída en sus ventas de 4 millones de toneladas en 1983 a 2,5 millones en 1987. Y una incidencia parecida en los tractores, fertilizantes y todo tipo de inputs agrarios.<sup>9</sup>

Por el lado de las empresas alimentarias la magnitud y concentración empresarial no es menor. Basta citar nombres como Nestlé, Beatrice Foods, Unilever, etc. Destaca de nuevo el Reino Unido donde, en fecha tan temprana como 1979, estaban localizadas quince de las veintiuna mayores empresas alimentarias de Europa (todos

9. Es interesante constatar que hace dos o tres años, según la prensa, fueron los productores de fertilizantes quienes dieron la alarma acerca de la caída de la producción agraria en España.

los datos de Marsden y Whatmore 1994, p. 117-118). La creciente competencia internacional y la desigual adopción de tecnologías, junto con la inelasticidad de la demanda de productos alimentarios, motivó una caída de la tasa de beneficios de las industrias alimentarias durante los años ochenta. Éstas percibieron que los beneficios reales en el poder de mercado se basaban en la diferenciación del valor añadido de los productos y la aproximación a los mercados y a la distribución al por menor. Para capturar estos ámbitos del mercado, se produjo entonces un proceso de reajuste empresarial, mediante compras y ventas de empresas, que condujo a una concentración acelerada. Por ejemplo, para reforzar su posición en los mercados europeos, entre 1983 y 1988 Unilever vendió noventa empresas (que le reportaron unos 2,3 billones de libras esterlinas) y compró cien empresas (que le costaron 4,7 billones de libras esterlinas); asimismo, Koulberg Kravis Roberts (KKR), otra gran multinacional del sector, compró otro gigante RJR Nabisco, y así en un elevado número de transacciones. Bastantes de entre ellas se mostraron poco rentables y han dado lugar a nuevos procesos de reajuste, en general dirigidos a mantener las líneas básicas de especialización empresarial y abandonando nuevas líneas que habían introducido con las amalgamas empresariales. Las empresas transnacionales de comercio de frutas y verduras son también destacados ejemplos de esta hipermovilidad empresarial, pero no disponemos del espacio suficiente para recoger su amplia y, frecuentemente contradictoria, dinámica (Friedland, 1994).

– El ámbito de operaciones de las industrias agroalimentarias (IAA), que siempre ha sido internacional, se inserta plenamente en la globalización de la economía mundial. Es en tanto que las IAA se globalizan y ello supone cambios importantes en sus formas de operación, que estas transformaciones inciden y afectan muy significativamente a la dinámica de la producción agraria. Es decir, en esencia la forma de control directo de la agricultura por las IAA no ha cambiado, pero en tanto en cuanto se altera la forma de operar de éstas, ello repercute en el ámbito agrario. Por ejemplo, la globalización supone que la mayoría de las ETN propugnan la liberalización total de la economía y los mercados agrarios. Argumentan que la eficiencia económica requiere la liberalización y presionan para reducir los subsidios y las cuotas de importación y establecer un sistema de mercados no regulados, según ellos necesarios para eliminar las ineficiencias. Esta nueva perspectiva gobernará el sistema agrario mundial a expensas de las agriculturas organizadas «nacionalmente». Un análisis de la agricultura actual requiere recoger la dinámica de estas dos eras: la nacional y la postnacional o global. Se conoce bastante bien lo que ha ido sucediendo en la primera, pero muy poco y casi no existen teorías para analizar la segunda. No obstante, solo la yuxtaposición de ambas permitirá entender la reestructuración global de la agricultura como un proceso fluido y conflictivo simultáneamente.

– Respecto a la producción, las nuevas formas de operación de las ETN llevan a internacionalizar la producción sectorial, a industrializar la producción

agraria y a diluir los límites de los sistemas de producción.

La creciente internacionalización de la producción. El producto final es producido por una combinación de procesos en una multiplicidad de países. Por ejemplo: los pollos o los cerdos que se venden a la industria cárnica en Cataluña, y cuyos productos se venderán en la UE, son producidos en Lleida, con embriones originarios de Holanda o China, con piensos que contienen la soja de Argentina o Estados Unidos, la mandioca de Tailandia, los fármacos de Alemania...y de cuyos efluvios (estiércoles) se va a disponer en la India. Como los automóviles o los aviones –en los cuales muchos componentes que se producen en distintas factorías y en economías diferentes se unen por medio de empresas transnacionales a través de subsidiarias directas o subcontratantes– el sector ganadero se conecta, a través de la industria transnacional de piensos, a los ganaderos especializados. Se habla de crear un «ternero mundial» –¿clónico?– como de crear un «coche mundial», etc., son productos «made in the world» (hechos en el mundo).

– La «industrialización» de la producción agraria. La tecnología moderna, generada en las IAA está conduciendo a la creciente industrialización de la producción agraria, especialmente de productos tropicales. A medida que las IAA aumentan su capacidad de manejo de productos agrarios, el margen de las transformaciones inducidas se amplía, suponiendo, cada vez más, cambios radicales y posibilidades de sustitución muy acrecentadas entre los productos agrarios. El cambio hacia las

materias primas industriales se acelera. Así, aunque la sustitución del azúcar de caña por la sacarosa se remonta al bloqueo napoleónico en Europa, actualmente los químicos industriales extraen nuevos edulcorantes a partir de cereales, o grasas a partir de distintos vegetales que se sustituyen entre sí. Como en los países capitalistas de clima templado se producen eficientemente aceites y granos y los programas de apoyo agrario mantuvieron alta la producción, no es sorprendente que a pesar del aumento de demanda para edulcorantes y aceites, la relación real de intercambio para las exportaciones tropicales cayera desde los años cincuenta y sesenta, (McMichael, 1994, p. 264). A medida que las industrias manufactureras de productos alimentarios pueden reproducir las propiedades naturales de ingredientes tradicionales, «sustituyen» los productos de los agricultores que se ven reducidos a producir sólo materias primas básicas más que bienes de consumo final. La sustitución y la concentración empresarial significa un gran aumento de la competencia entre productos y que los esfuerzos para aumentar las exportaciones tropicales sólo llevan a una espiral viciosa de caída de precios. El círculo se cierra si se tiene en cuenta que el maíz, la mandioca y otros productos básicos se convierten en productos de exportación para usarlos en piensos o en la producción de ingredientes genéricos, como sacarosa o azúcares. No sólo compite el consumo humano con el animal, sino que todos los productos se convierten en materias primas para mercancías complejas digeribles que pasan a través de la producción y distribución por las grandes empresas.

«La tendencia dominante actualmente es la de producir bienes duraderos para destinos lejanos y la supresión de particularidades de tiempo y lugar, tanto en la agricultura como en los consumos alimentarios. Más rápidamente que nunca, las IAA desconectan la producción del consumo y los vuelven a relacionar a través de compras y ventas. Han creado un sistema productivo para la economía mundial». La reorientación de los bienes agrarios básicos como productos de exportación para la industria alimentaria global elimina las consideraciones de lugar orientándose al servicio de los mercados de consumo globales. «Los alimentos ya no son solo algo producido por los agricultores y comprado por los consumidores, sino un producto de las empresas capitalistas para obtener beneficios con suministros, elaboración y distribución transnacionales» (McMichael 1994).

Asimismo, se diluyen los límites de las líneas de producción (o itinerarios por producto). El sistema establecido después de la II guerra mundial en los países desarrollados –época de la regulación nacional– constaba básicamente de tres grandes bloques: el complejo ganadero, que representa desde sus orígenes la globalización, incluso antes de que esta palabra fuera acuñada, pues ya después de la guerra incluía el suministro mundial de la alimentación animal; la producción de cereales, en el que se centraba la protección a la agricultura de estos países, y la producción de mercancías duraderas (aceites, azúcar...), consecuencia de los modelos nacionales de la agricultura subsidiada con sus raíces en la agroindustrializa-

ción. Sobre la base de estos tres bloques se establecían unas relaciones internacionales que han ido conduciendo al control de la agricultura mundial por los países centrales.<sup>10</sup>

Desde la mitad de los años setenta, se asiste a una creciente integración de estos bloques bajo el dominio del complejo ganadero. Este, de forma creciente integra a los otros dos complejos más «nacionales». Sólo a través de este proceso de integración se pueden entender, por ejemplo, las conexiones entre la producción intensiva de maíz en Estados Unidos, de mandioca en Tailandia, y la producción extensiva de ganado en la Amazonia, las conservas de carne en la frontera mexicana, las hamburguesas congeladas que utilizan los subproductos de la carne de ternera de primera en los supermercados de todo el mundo y los McDonald's de Budapest y Hong Kong. Además, «[...] estas cadenas «de carne» interrelacionadas intersectan con cadenas paralelas de patatas o ensaladas para formar «un producto» final que de forma arbitraria se puede denominar *agrario* (patatas irradiadas) o *industrial* (patatas fritas congeladas) o de *servicios* (un plato de patatas fritas calientes)» (McMichael, 1994, p. 281). El complejo ganadero, recombiniéndose con los otros dos, ejemplifica la amplitud y las consecuencias sociales y políticas de la comercialización de los productos agrarios a nivel mundial. Junto con la internacionalización del consumo –ver más adelante– y la

creciente desigualdad de rentas lleva incluso a prever la diferenciación de la producción de ganado para consumidores ricos y para consumidores pobres: un tipo de ganado para los consumidores de élite y producción ganadera barata para el «fast food».

Toda esta dinámica lleva a que la competencia a nivel mundial entre la producción agraria de los diversos países y los diversos productores aumente de forma exponencial en el marco de mercados dominados por las industrias alimentarias. La lucha por la supervivencia es feroz. Una agricultura que compite a nivel mundial implica una pesada carga para los productores, y especialmente para aquellos que no disponen de factores en condiciones ventajosas. Casi eliminadas las condiciones naturales como ventaja, sólo depende de los avances en tecnología productiva y de la mano de obra barata. Los agricultores de un país que no tengan ventaja en alguno de ambos factores tendrán mayores dificultades para su operación y supervivencia.

Asimismo, dado que las empresas alimentarias realizan compras de gran volumen, pueden conducir a la especialización de la producción agraria de regiones enteras que producirán para los mercados globales, con frecuencia situados en lugares que no tienen ninguna relación con la producción y dependiendo de las compras de una o pocas empresas. En este caso puede ser muy difícil para los agricultores de la región salir de ese nicho de producción y compra del producto por las IAA. Tarea mucho más ardua si se consideran también las posibilidades que propor-

10. En este apartado seguimos el sugerente artículo de H. FRIEDMANN, 1994 a donde remitimos al lector ya que no podemos entrar en la descripción detallada de todos los aspectos del mismo.

ciona la industrialización de la agricultura a la que nos hemos referido más arriba. En este contexto no podemos dejar de referirnos a un comentario de Friedmann en el artículo mencionado: «La humilde patata, el alimento más barato para las clases trabajadoras industriales de Europa y Norte América es un ejemplo de la simultánea transformación de las dietas y la industrialización de la agricultura. Las patatas se han convertido en la base de uno de los mayores imperios empresariales del mundo, McCain, cuyo producto principal consistía en patatas fritas congeladas, seguidos por otros productos de alto valor añadido. Para asegurarse un suministro regular de productos frescos standard, McCain reorganizó la agricultura tradicional de muchas comunidades en el este de Canadá. Suscribiendo contratos monopolistas que especificaban la mayor parte de aspectos de la producción subordinó a las explotaciones familiares y creó una región de monocultivo» (Friedmann, 1994, p. 264).

— En cuanto a la demanda, las ETN alimentarias y en particular las grandes empresas de distribución tienen una alta capacidad de influir en los hábitos de consumo de la población, mediante lo cual rigen el tipo de productos que se van a presentar en el mercado, aislando al productor agrario de la demanda final. Por un lado, nuestra dieta, bajo el influjo de una potente publicidad a nivel mundial, y de la transnacionalización de las empresas distribuidoras de alimentos, se va conformando cada vez más a los hábitos de consumo de los países más ricos. En ella, los productos manufacturados y distribuidos por las empresas alimentarias son

los que se consumen principalmente, lo que permite que, con un comercio liberalizado, tanto la materia prima como los propios productos alimentarios manufacturados provengan de cualquier país si ello es más conveniente para la empresa alimentaria que lo produce y/o comercializa (¿quién sabe dónde se produce la harina de las productoras de pastas y las múltiples variantes de pastelitos que ofrecen los supermercados, la leche o los ingredientes lácteos que se utiliza en la increíble variedad de productos lácteos existentes e incluso el vino utilizado para el envasado de calidades populares?).<sup>11</sup> Las explotaciones agrarias se dedican cada vez más a producir materias primas indiferenciadas para la industria alimentaria, que establece sus normas y exigencias.<sup>12</sup> Incluso ya hemos visto que los productos frescos pueden venir de lejanas tierras.

Las IAA incorporan nuevas estrategias de ventas dirigidas a los mercados globales y regionales más que nacionales y con una significativa diferencia-

11. En España esta situación está parcialmente atenuada todavía —sólo parcialmente— por la legislación protectora comunitaria. No obstante, ésta está siendo desmantelada gradualmente desde la reforma de 1992 y disminuirá todavía más a partir de 1999, como se explica en el apartado 2.3.

12. Puede parecer que esta afirmación se contradice con la también reciente tendencia, precisamente, a valorizar la producción agraria por medio de su diferenciación mediante variedades específicas, denominaciones de origen, etc. Ambas tendencias existen y son simultáneas, pero si se tiene en cuenta la importancia cuantitativa de la tendencia diferenciadora frente a la de homogeneización se puede percibir la diferencia entre la importancia de ambas para el mundo agrario, siendo mucho más intensa la segunda.



ción de los mismos. Parecen observarse dos segmentos de mercado: *a)* mercados de productos masivos, sean locales o extranjeros, que de forma creciente se conforman a estándares globales (alimentos baratos para las clases populares) y *b)* mercados de nuevos productos especializados, orientados a nichos de mercado segmentados, tales como productos frescos y/o exóticos (para los consumidores ricos). Parcialmente, ambos grupos de productos pueden ser complementarios, pues algunos de estos productos pueden ser subproductos de los de otro mercado –el solomillo para un mercado de consumidores de alto poder adquisitivo se complementa con la carne picada para los más modestos– pero también puede llevar a especializar las regiones en función de estos mercados diferenciados, por ejemplo si ciertas áreas se dedican a producir el grano barato para la producción animal, mientras otras pueden producir para mercados de élite.

– La internacionalización productiva, la creciente industrialización de la producción agraria y alimentaria y la tecnología moderna permite a las empresas utilizar muy diversos tipos de trabajadores y de condiciones laborales. Cada vez es mayor el recurso a mano de obra contratada de forma precaria y con niveles salariales más bajos que constituyen una parte sustancial de la mano de obra utilizada en la agricultura. No sólo la mano de obra para tareas temporales como la cosecha o siembra, que ha sido siempre tradicional en la agricultura, sino, por ejemplo, el recurso permanente para las tareas habituales a trabajadores inmigrantes de menor nivel de salario y exigencias laborales.

### 2.3. Las tendencias de la política agraria

– Una de las características a destacar de la evolución de la agricultura después de la II Guerra Mundial en los países desarrollados es, como se sabe, el fuerte apoyo público de cada estado a su agricultura y ganadería. Aunque la administración estadounidense ya hacía tiempo que apoyaba fuertemente su agricultura, el final del conflicto marca un período donde el apoyo público se intensifica en este país y se refuerza en Europa Occidental, justificado por la necesidad de reforzar su «seguridad alimenticia» que se había visto amenazada por la guerra y de proporcionar a la agricultura familiar un nivel de vida adecuado. El Tratado de Roma firmado en 1957 muestra ya con claridad la importancia de la política agraria en el contexto europeo. De aquí que un análisis de las tendencias de la agricultura en el futuro tenga que considerar como elemento básico las tendencias de evolución de la política agraria, tanto a nivel de los principales países productores agrarios como y especialmente de la Unión Europea.

– Aumento de la producción y aparición de nuevos problemas:<sup>13</sup> el apoyo del sector público, el desarrollo de la agroindustria y de la tecnología aplicable al sector y una demanda mundial creciente impulsó fuertemente la productividad y la producción agraria en

13. Son múltiples los trabajos que describen y analizan esta evolución, si bien no son tan numerosos los existentes en castellano. Véanse por ejemplo: A. MOLLARD, *Les paysans exploités*, París, Armand Colin, 1978; L. MALASSIS, *Economie agro-alimentaire*, vol. I, Cujas, 1973; D. GOODMAN; M. REDCLIFT (ed.),



los países centrales y ha originado cambios importantes en la división internacional de la producción agraria. Al comienzo de los años ochenta, los países centrales habían pasado a ser los principales productores agrarios del mundo en detrimento de la producción que tradicionalmente provenía de los países periféricos.

Este crecimiento de la producción agraria en los países centrales ha generado nuevos problemas. El aumento de la producción por parte de los países más poderosos del mundo, frente a una demanda que no ha crecido en la misma proporción<sup>14</sup> ha conducido a una durísima intensificación de la competencia entre los principales productores y exportadores y a un aumento sustancial de los fondos públicos asignados al apoyo a la agricultura. Esta situación que se enfrenta, además, en un período en que de modo general se pone en cuestión la intervención pública en la economía, ha llevado a un replanteamiento sustancial de la política agraria. Dado que ella constituye uno de los elementos esenciales del sistema alimentario mundial, los cambios en la política agraria suponen que los estados centrales se involucran directamente en la reestructuración del mismo.

*The international farm crisis*, London, Masmillan, 1989; T. MARSDEN; P. LOWE; S. WHATMORE., *Rural restructuring*, David Fulton Publishers, 1990. En castellano: R. FENOLLAR., *La agro-industria en España*, Madrid, MAPA, 1999.

14. Es bien sabido que la producción de mercancías no depende de las necesidades sino de la demanda. De aquí que el mundo se encuentre con una producción agraria en exceso al mismo tiempo que millones de personas no alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias. Tristes paradojas de una determinada organización social.

Estados Unidos, como principal productor agrario del mundo, se ha ido encontrando con una competencia fuertemente acrecentada por los países de la UE, que tras la integración de España y Portugal pasó a ocupar el primer puesto como exportador agrario mundial. Asimismo, otros países tradicionalmente productores agrarios (Australia, Nueva Zelanda, Argentina... hasta trece que han constituido el denominado grupo Cairns), junto con otros que se han visto obligados a aumentar sus exportaciones para poder pagar los intereses de la deuda, constituyen en la actualidad un sistema mundial de producción y exportación agraria en durísima competencia.

Como las relaciones comerciales se alteraron a expensas de la hegemonía de Estados Unidos, ello llevó a este país a recurrir de forma creciente a presiones bilaterales y, al mismo tiempo, a forzar la inclusión de los temas agrarios en la Ronda Uruguay del GATT que iniciada en 1986 se completó en 1992. En ella, Estados Unidos, que desde principios de los años ochenta practicó una política económica neoliberal, propugnaba la desaparición de los subsidios agrarios, principalmente a la exportación, y la liberalización de los mercados agrarios, en general fuertemente protegidos. Los países del grupo Cairns apoyaron esta posición, principalmente con objeto de recuperar parte de los mercados europeos y contrarrestar la potencia de la fuertemente protegida agricultura europea. Por su parte los dirigentes de la UE, que participan de la tendencia neoliberal de la política económica, tampoco veían con malos ojos una disminución de la protección a la

agricultura que está absorbiendo partes sustanciales del raquítrico presupuesto de la Unión. Desde mediados de los años ochenta, por tanto, todo estaba preparado para un cambio sustancial en las tendencias de evolución de la política agraria en los principales países centrales.

– Las tendencias actuales de la política agraria consisten en la liberalización y la desregulación. La política agraria en la actualidad se dirige hacia la sustancial disminución de la intervención pública en el apoyo a los sistemas de producción agraria: la liberalización de los mercados, la disminución si no desaparición de la protección y, especialmente la eliminación de los subsidios a la exportación son los puntos principales que se potencian. Se apoyan dentro de los estados reformas agrarias que desmantelan los proyectos «nacionales» bajo el argumento de que son necesarios procesos de ajuste estructural para eliminar ineficiencias y asegurar un régimen de libre comercio. El tema de la «seguridad alimenticia», que fue tan poderoso para potenciar el apoyo público a la agricultura, prácticamente ha desaparecido de la escena. Los estados centrales no parecen creer en el peligro de guerras que puedan afectarla y consideran que la seguridad alimenticia de los distintos países se logra mediante un sistema global agroalimentario basado en el comercio mundial de los productos agrarios o las subvenciones (para los países más pobres) en lugar de mediante estrategias de suficiencia alimentaria nacionales. Estas líneas de actuación se iniciaron a mediados de los ochenta, y se consolidaron con las negociaciones del GATT

terminadas en 1992. Continúan en la misma dirección en la actualidad tal y como se puede percibir en la Farm Bill de 1996 en Estados Unidos y en las propuestas de Santer para la próxima modificación de la agricultura comunitaria<sup>15</sup> además de que se iniciará una nueva Ronda de la OMC en 1999 que profundizará a lo largo de las mismas líneas.

En esta dinámica de la intervención pública no son ajenas las presiones de las industrias transnacionales que pretenden operar sin trabas a nivel mundial, como ya hemos señalado en el apartado anterior. La reestructuración agraria actual se hace en una época de decreciente regulación estatal y de forma creciente bajo la égida de las ETN y de los mercados que reorganizan sustancialmente el sector a medida que declinan las capacidades reguladoras de los estados y cambian sus objetivos. Por ejemplo, las ETN han sabido utilizar bien el GATT para desarmar la protección a las explotaciones agrarias (ya que constituyen una barrera para sus operaciones globales) acelerando la mercantilización de la alimentación y la reestructuración de la agricultura en los países del centro, mientras que no sucede lo mismo para la disminución del apoyo a la agroindustria.

No obstante, es necesario matizar estas afirmaciones. Dentro de una ten-

15. Para un detallado tratamiento de los cambios en la política agraria de la Comunidad Europea véase Miren ETXEZARRETA, *et al.*, *La agricultura familiar frente a las nuevas políticas comunitarias*, cap. 2, Madrid, MAPA, 1996.; y Miren ETXEZARRETA y Lourdes VILADOMIU, *Crónica de una década de la agricultura española*, Madrid, MAPA y CIS, 1997.

dencia general a la liberalización de los mercados y a la disminución del apoyo público a la agricultura subsisten todavía importantes elementos proteccionistas de la agricultura en los países centrales. Tanto Estados Unidos como la UE tratan todavía de mantener sus agriculturas con el importante recurso al apoyo público (si bien teóricamente éste debería descender en magnitud). No sólo recurriendo a elementos proteccionistas menos visibles y aparentemente más compatibles con las normas del GATT –proteccionismo no tarifario sino basado en normas de calidad (en el que son tan hábiles los japoneses), apoyos a las rentas de los agricultores, subvenciones por actividades relacionadas con el medio ambiente, etc.– sino también a través del establecimiento de bloques económicos regionales (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio y otros). Estos, en una interesante combinación de proteccionismo y competitividad hacia el exterior, constituyen áreas privilegiadas de comercio interno ampliado que, por lo menos, permite alargar en el tiempo los procesos de liberalización total de mercados como pretende la OMC. Es decir, los principales países centrales propugnan la apertura y desregulación de las economías de otros países, pero continúan manteniendo importantes elementos proteccionistas para los mercados agrarios en sus territorios.

Como elementos que apuntan las principales direcciones de desarrollo de la política agraria en el futuro inmediato comentamos a continuación, muy brevemente, las principales orientaciones de la Farm Bill 1996 de Estados Unidos y las propuestas de Santer para la política agraria comunitaria:

– La ley agraria (Farm Bill 1996) de Estados Unidos. En este país, cada cinco años se aprueba una ley agraria que actualiza su ley agraria básica de 1949 y por la que se establece el marco global para la política agraria del período. La aprobada en 1996 presenta algunas modificaciones en los sistemas vigentes de apoyo agrario<sup>16</sup> que hacen útil su consideración.

La Farm Bill de 1996 esencialmente:

*a)* Elimina las retiradas subvencionadas de las superficies de cultivo (ahora únicamente se autorizará la retirada de tierras con subvención con una justificación medio ambiental).

*b)* Nominalmente pretende avanzar hacia la eliminación de los pagos por diferencias, pero debido a la importancia de esta medida se establece un procedimiento gradual para lograrlo, manteniendo cierto tipo de pagos en razón de «la transición al mercado agrícola» pero convirtiéndolos en pagos a la renta durante 7 años por una cantidad global, con base en los pagos históricamente percibidos.

16. Recuérdese que el sistema de apoyo agrario estadounidense se basa en los pagos diferenciales por los que se paga a los agricultores la diferencia entre el precio de mercado y el precio objetivo fijado (*target price*) para los productos para cuya producción el agricultor se ha cualificado, en las subvenciones por reducción de superficie de cultivo, por las que se paga una subvención por las tierras que obligatoriamente se han de dejar baldías, y por el sistema de préstamos *market loan* por los que se conceden créditos a los agricultores que pueden ser reembolsados por la entrega de productos valorados al *target price*, lo que en definitiva supone garantizar dicho precio para el producto.

c) Finalmente, a diferencia del sistema anterior en que sólo se disponía de una posibilidad limitada de cambiar de productos si se pretendía cobrar los pagos diferenciales, ahora se liberalizan los controles en el sentido de que los agricultores pueden sembrar cualquier producto que deseen y permanecer cualificados para percibir los pagos, (de esta forma se elimina también la responsabilidad federal en el control de la oferta de productos básicos).

d) Los *market loan* (créditos de mercado) se sostienen pero los precios garantizados quedan limitados a un máximo correspondiente a los precios alcanzados en 1995.

Por otra parte, se mantienen e incluso se amplían los programas a la exportación mediante diversos mecanismos, se amplían también los programas sobre conservación de suelos y se completa la ley con reducidas aportaciones a créditos de campaña y la asignación de una cantidad testimonial al desarrollo rural.

Arriesgándonos a sintetizar las líneas principales de la ley se puede señalar que suponen el mantenimiento de una política agraria activa –se mantiene la ley agraria contra el parecer de los más radicales que pretendían su eliminación–, dedicando todavía fondos muy sustanciales al apoyo a la producción y aumentando el apoyo a las ayudas ambientales y a la exportación. Pero que, al mismo tiempo, desregulan parcialmente el sector –eliminación de controles a la retirada de tierras o a los productos que cualificaban para obtener las ayudas–, disminuyen el apoyo di-

recto a la producción –fijación de precios máximos para los *market loans* y eliminación de los pagos diferenciales convirtiéndolos en pagos temporales a la renta–, pero estimulan las exportaciones. Es decir, nos parece que la ley se dirige a aproximar la producción agraria a las condiciones de mercado, pero de forma gradual, a diferencia de la que planteó Reagan a principios de los años ochenta de desregulación rápida, causando con ello una tremenda crisis en la agricultura estadounidense. Por otra parte, no parece que Estados Unidos esté dispuesto a disminuir su presencia en los mercados mundiales ya que hay que destacar el decidido apoyo a las exportaciones aunque no consistan en subvenciones directas prohibidas por la OCM.

Los efectos que esta ley puede tener dependerán de muchos aspectos, particularmente de la situación de los mercados internos y mundiales, pero parece que señalan hacia un probable aumento de la producción, si bien no demasiado acusado, y a una continuidad de la transformación estructural hacia la potenciación de las empresas productivas más potentes, junto con el incremento de la competencia en los mercados mundiales por parte de Estados Unidos. La desregulación de la reducción de la superficie de cultivo y la mayor flexibilidad respecto a los productos que cualifican para percibir las ayudas es probable que conduzca a que se cultive una mayor extensión de tierra y, por lo tanto, aumente la producción. Pero, al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que al mantenerse congeladas las subvenciones a la tierra por razones ambientales es también

posible que muchas tierras ahora baldías por obligación se integren en dichos programas y el aumento de producción no sea tan acentuado. Por otra parte, es difícil predecir en qué dirección operarán la fijación de precios de apoyo máximos, y la desconexión entre el nivel de precios de mercado y las ayudas a las rentas. Según la teoría económica, en principio, una reducción de los precios conduciría a una disminución de la producción. Pero hay que matizar este planteamiento con distintas consideraciones: por un lado, reducir los precios de garantía no supone reducir los precios de mercado si éstos se sitúan por encima de aquéllos (como es el caso en la actualidad), y, por otro, está también ampliamente confirmado que en muchas ocasiones en la agricultura una reducción de precios conduce a un aumento de la oferta para compensar las rentas disminuidas por la reducción de precios. De aquí que la mayoría de comentaristas parecen concluir que a corto plazo, a causa de los altos precios de mercado y de que las tierras adicionales cultivadas no serán muchas, el impacto de la ley en la producción no será muy intenso, aunque a plazo más largo, parece existir un cierto consenso de que la aproximación a las condiciones de mercado conducirá a un aumento de la producción en aquellas explotaciones que puedan producir con precios más bajos, mientras que aumentarán las dificultades de las explotaciones menos potentes, generalmente de menor dimensión. Es bastante impresionante la información que señala que en Estados Unidos, en el área del Pacífico, se están desarrollando tremendos complejos de integración vertical para los mercados asiáti-

cos: desarrollos iniciados por empresas como Mitsubishi, Marubini, Nippon Meats e Ithoan, que incluyen explotaciones de hasta 60.000 cabezas de ganado, o en la región Riverina, detrás del río Murray, conocida por sus explotaciones de gran dimensión donde desde 1988 han comenzado a operar explotaciones ganaderas con capacidad de producción de 250.000 cabezas (Lawrence G.; Frank V., 1994, p. 88). Producciones y exportaciones que sólo pueden conducir a una mayor competencia en los mercados mundiales.

– El otro gran bloque de propuestas de modificación de la política agraria se refiere a las propuestas que hace el presidente de la Comisión Europea Santer para reformar la PAC, comprendidas en la denominada *Agenda 2000* que presenta las propuestas de la política de la Comunidad para el fin de siglo. Estas líneas de política están todavía en un estadio de proposición y debate, lo que puede suponer que no sean aprobadas tal como ahora se plantean, pero indican ya las líneas principales por donde éstas van a transcurrir. Por ello y de forma provisional las recogemos brevemente y comentamos sobre ellas (todas las citas de este apartado se refieren a la *Agenda 2000* tal como se conoce en Octubre de 1997).

En los aspectos agrícolas de la *Agenda 2000* se parte de una evaluación de la reforma de la PAC de 1992, que se considera ha sido favorable en sus líneas generales. Se señala explícitamente que se siguen las opciones tomadas en el informe de 1995 sobre la estrategia en materia agrícola, presentado en el Consejo Europeo de Madrid [que]

abogaba en favor de una evolución más racional de la producción agraria a través de la mayor adecuación de los precios a la realidad del mercado y la continuidad del proceso de ajuste estructural [...] y que proponía profundizar y ampliar la reforma de 1992 prosiguiendo la reorientación hacia el sistema de pagos directos en lugar del de apoyo a los precios, y el desarrollo de una política rural coherente que acompañase este proceso».

Como objetivos principales de la PAC hay que destacar que se considera en primer lugar el relanzamiento/aumento de la competitividad interna y externa, aunque parece que la segunda preocupa más a la UE ya que añaden «para que los productores de la UE se beneficien por completo de la evolución favorable del mercado mundial», junto con la seguridad y calidad de los alimentos (¿efecto de las «vacas locas?»), y el de «garantizar un nivel de vida justo a la comunidad rural y contribuir a la estabilidad de la renta agraria». Nótese la referencia a la comunidad rural y no sólo a los agricultores y también que no se espera que este nivel de vida se pueda obtener sólo con la agricultura, ya que entre los objetivos se añade de forma explícita «la creación de empleo alternativo y nuevas fuentes de ingresos para los agricultores y sus familias». A todo ello se adjunta «la integración de los objetivos medio ambientales de la PAC».

Se prevé que la situación del sector agropecuario continuará experimentando transformaciones rápidas y que, por ello, «la agricultura deberá adaptarse a nuevos cambios en la evolución del

mercado, la política de mercados y las normas de los intercambios comerciales». Se constata la favorable situación que presentan actualmente los mercados mundiales y los precios para los productos agrarios, pero, a pesar de ello, se considera que si no hubiera un cambio de política los stocks de productos agrarios y ganaderos continuarían siendo muy elevados (incluso en el caso del bovino, y a pesar de los controles de oferta motivados por la crisis de la BSE, se mantiene esta estimación). En este contexto, las medidas principales que se proponen para lograr estos objetivos consisten en:

a) Fijar unos precios máximos de intervención inferiores a los actuales (cereales y bovino), complementados por pagos a la renta, por superficie en las tierras cultivables, independientemente del producto o de que se trate de tierras retiradas, y por cabezas de ganado para el bovino. Respecto a esta última se considera que los pagos complementarios por cabeza, que deben favorecer la extensificación, aumentarán considerablemente sobre el nivel actual cuando el sistema sea totalmente operativo.

b) Añadir unos incentivos especiales en forma de ayuda suplementaria para los productos proteaginosos y mantener los del trigo duro.

c) Se advierte a los agricultores que el sistema actual para la leche no durará, aunque en estas propuestas se opte por un enfoque que descarta soluciones radicales como recortes drásticos de precios o la abolición rápida del sistema de cuotas. Por ello se plantean prorrogar el sistema de cuotas hasta el



2006, reducir gradualmente los precios de sostenimiento hasta un 10 % a lo largo del período e introducir un nuevo pago anual por vacas lecheras que llevaría a igualarlas con las primas a las vacas nodrizas.

d) Respecto a los productos mediterráneos se posponen las propuestas del tabaco y el aceite (ahora ya son conocidas estas últimas), se planea la revisión de la del vino pendiente de aprobación desde 1994 y se programa el seguimiento de la de frutas y hortalizas.<sup>17</sup>

e) Se declara la necesidad de simplificar y descentralizar la política agraria de la Comunidad, aunque se explicita que esta última no debe conducir a su renacionalización.

f) Se propone establecer un límite individual aplicable a todos los pagos directos de ayuda a la renta concedidos en virtud de las OCM, pero señalan que los estados miembros podrán introducir criterios de diferenciación de conformidad con una serie de normas aceptadas en común. Lo que no deja de ser incongruente con la preocupación por la renacionalización puesto que la posible diferenciación refuerza las tendencias a la renacionalización de las políticas agrarias.

g) Se señala explícitamente la inconveniencia de aplicar los instrumentos de apoyo de la PAC a los países de Europa Central.

17. Es curiosa la diferencia en importancia relativa que se concede a los productos «continentales» (cereales, proteaginosas, ganado y lácteos) frente a la brevedad e imprecisión de las referencias a los productos mediterráneos.

h) Hay que mencionar, también, la importancia que se concede a las medidas medioambientales: «En los próximos años, se otorgará un papel predominante a los instrumentos agroambientales para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad». No sólo la concesión de pagos directos y la retirada de tierras se supeditará al cumplimiento de determinadas condiciones medioambientales sino que se reforzarán y ampliarán las medidas de conservación y mejora del medio ambiente. Además, se menciona la posibilidad de pagos directos nacionales para medidas medioambientales.

i) Las propuestas se detienen de forma especial en la problemática de las zonas rurales. Por una parte afectadas negativamente por la dinámica agraria que se prevé, y por otra, con posibilidades de nuevas oportunidades por las funciones medioambientales y recreativas que se considera ha de satisfacer. Frente a la filosofía de paridad de rentas para los agricultores familiares que presidió la PAC hasta mediados de los años ochenta, y tras un largo período de evolución (Etxezarreta *et al.*, 1995), la política comunitaria se plantea actualmente bajo la orientación de que una parte importante de las explotaciones familiares no podrán asegurar únicamente por la actividad agraria un nivel de vida adecuado a las familias agricultoras y que muchas de ellas habrán de recurrir a la diversificación de actividades agrarias y no agrarias y la pluralidad de ingresos para alcanzarlo. Se considera que las nuevas demandas que la sociedad hace del es-



pacio rural en términos de nuevas formas de vida y de ámbito para el ocio proporcionan oportunidades inéditas que pueden ser aprovechadas por las familias, agricultoras o no, que vivan en el medio rural. Por tanto, se mantiene que esta forma de organización económica puede facilitar la supervivencia económica de las explotaciones agrarias familiares, mejorar su nivel de vida y adecuarlo a formas más modernas. Al mismo tiempo puede constituir un elemento importante para el mantenimiento y reactivación socioeconómica de las zonas rurales, incluso de aquellas más deprimidas. Bajo este enfoque la política agraria comunitaria desde mediados de los años ochenta, pero particularmente en la reforma de 1992, ha establecido y reforzado los elementos de apoyo y estímulo a la diversificación de actividades económicas (incluyendo aquí muchas de las medioambientales), convirtiendo la política de desarrollo rural en una de las piezas centrales de la PAC respecto a la agricultura familiar.

En la *Agenda 2000* aunque se señala que se deberían potenciar estas nuevas posibilidades se establece que debería de hacerse básicamente mediante «la reorganización de los instrumentos de política rural existentes». Es decir, parece apuntar a que las ayudas al desarrollo rural no se incrementarán sustancialmente. Se limitan a señalar la reestructuración financiera que éstos experimentarán y que se aplicarán de forma horizontal y descentralizada.

En líneas generales, como en el caso de Estados Unidos, queda claro que la UE no renuncia a una política agraria activa, si bien, también de forma

similar a la de éstos, se trata de separar de forma creciente el apoyo a los agricultores de la producción agropecuaria. Como allí, el apoyo a los precios es decreciente y uno de los objetivos principales de la reforma es que la agricultura actúe basada en las condiciones del mercado. También hay que señalar que, en lo que hemos leído, no aparecen referencias a los mercados exteriores en relación con la disminución de los subsidios a las exportaciones (probablemente porque en la reforma de la PAC de 1992 ya se planteaba su gradual desaparición). Por el contrario, el interés por el desarrollo rural es más explícito y financieramente superior (aunque continúa siendo reducido, pues a pesar del aumento en los fondos estructurales éstos son una reducida parte del presupuesto de la Unión). Posiblemente ello sea debido al mayor número de agricultores familiares en Europa, a que las medidas que se están tomando desde mediados de los años ochenta (intensificadas con la reforma de 1992) han podido afectar con mayor intensidad a la agricultura familiar europea y, especialmente, al grave estado de la situación laboral no agraria en la Unión que impide la emigración de la mano de obra excedente en el sector agrario.

En conjunto, se deduce la tendencia a la aproximación gradual a las condiciones de mercado y un aumento de la competencia. Si a ello se añade la decidida voluntad política de no ampliar el presupuesto comunitario y que las demandas para la utilización de recursos son crecientes, mientras disminuye considerablemente la importancia política del sector, no es difícil pronosticar una disminución, prudente y gradual, pero

disminución al fin, de los apoyos al sector agrario en la Unión Europea y la necesidad del ajuste de éste a las condiciones de mercado. Junto con un aumento de los recursos para objetivos medioambientales y ayudas limitadas al desarrollo rural, ya que aunque en una consideración superficial éstas pueden parecer considerables, ello es debido a que se concentran en determinadas áreas y en programas que no existían hasta hace relativamente pocos años, pero el volumen de la misma es limitado.

Probablemente, el conjunto de esta situación aumentará la dualidad del sistema productivo agrario en la UE. Si ya a principios de los años noventa, la propia Comunidad era consciente de que el 80 % de la producción agraria y los subsidios correspondían al 20 % de las explotaciones, esta concentración ha debido de aumentar. Por un lado, porque aunque se señala que la voluntad es de desvincular los subsidios agrarios de la producción, la separación es todavía débil. Recordemos que los pagos por superficie y cabezas de ganado y la media de la producción regional constituyen la base del sistema de apoyo, por lo que los grandes productores recibirán subsidios de volumen superior. Por otra parte, porque si priman las condiciones de mercados acusadamente competitivos, serán los productores con costes más bajos los que podrán mantenerse mejor (y no hay que olvidar que las economías de escala son un importante elemento de reducción de costes). Los pequeños y medianos productores experimentarán cada vez mayores problemas para mantenerse sólo de la agricultura y tenderán a ejercer la pluriactividad, combinando la

agricultura con otras actividades, o alternativamente, abandonarán del todo la actividad agropecuaria. En la *Agenda 2000* se prevé «una drástica disminución del número de explotaciones agrarias y de trabajadores del sector».

A las políticas de los países más poderosos hay que añadir las tendencias de las orientaciones de las instituciones internacionales: FMI, Banco Mundial, y especialmente, la Organización Mundial de Comercio que sustituye al GATT. En la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que se iniciará en 1999 se prevén nuevas presiones para reducir la protección fronteriza, disminuir las subvenciones a la exportación y reestructurar la ayuda interior para conseguir instrumentos más disociados de la producción. Es decir, la política agraria mundial de las grandes instituciones internacionales propugna también la disminución del apoyo público a la producción agraria y la reestructuración del sector siguiendo las indicaciones de los mercados.

Resumiendo, en las tendencias de la política agraria tanto a nivel de instituciones internacionales como en Estados Unidos y la Comunidad Europea, que no solamente se cuentan entre los principales productores mundiales sino que marcan la pauta de la política agraria en el mundo, van a seguir como orientaciones de política económica las de la desregulación y privatización: disminución de la intervención y el apoyo públicos directos a la actividad agraria, reestructuración de los apoyos y aproximación de la actividad agraria a las condiciones de los mercados agrarios mundiales, sometidos a una intensísima

y creciente competencia. Esta evolución parece que se verá atemperada por la presión política que sea capaz de ejercer el lobby de los intereses agrarios –otro día poderoso pero ahora en disminución frente al poder de la agroindustria y la globalización de los mercados– y a la situación de los mercados laborales que, si como está sucediendo en Europa se muestran incapaces de absorber la mano de obra desplazada, pueden forzar a la ralentización parcial del proceso.

La gradual y cautelosa reestructuración de la intervención pública de la agricultura que orienta a ésta hacia la dinámica de los mercados tiene otras consecuencias más amplias. La desregulación disminuye la capacidad de los estados para orientar el desarrollo agrario y este vacío facilita el control de la agricultura por la agroindustria. De esta forma, la iniciativa pasa cada vez más a las empresas y a las instituciones financieras, quienes encaminan la producción agraria en las líneas adecuadas para potenciar la agroindustrialización, integrada por las compañías agroalimentarias internacionales y dirigida de forma creciente a los mercados globales.

#### **2.4. Algunos elementos específicos**

Además de los elementos que se han señalado hasta ahora quedan por mencionar ciertos aspectos específicos que afectan significativamente a la agricultura y que no pueden ser incluidos en los grupos anteriores. Entre ellos creemos que es conveniente mencionar:

– La creciente importancia concedida a los aspectos ambientales y la ecología. Esta preocupación social, que se ha expandido recientemente en los países centrales, constituye un elemento de incidencia contradictoria en el desarrollo agrario. Por una parte, la creciente preocupación medioambiental lleva a inquietarse mucho más por las prácticas productivas de una agricultura intensiva concentrada que deteriora la tierra y el agua. En consecuencia, el intento de mantener y mejorar el medio ambiente conduce a medidas de apoyo de política agraria que potencian la desintensificación y revierten en el mantenimiento de una sociedad rural y una agricultura más dispersa y diversificada. Pero, por otra parte, la gran agricultura genera unos problemas ambientales de tal magnitud que es difícil que sus nocivos efectos puedan ser compensados por las políticas medioambientales. Las opiniones son encontradas acerca de cuál será el efecto neto de ambas líneas de desarrollo. Buttel (1992) ha descrito el proceso de incorporar consideraciones verdes en las políticas económicas, políticas y sociales del estado como «ambientalización» y considera que esta ambientalización tiene la capacidad de desafiar las bases de las tecnologías y los modelos productivistas. Otros autores (Lawrence G.; Frank V., 1994) son menos optimistas dada la escala de producción agropecuaria y la consiguiente contaminación ambiental. Por ejemplo, se sabe que los desechos de una explotación de 40.000 cabezas de ganado son equivalentes a los producidos por una ciudad de 500.000 habitantes. Además, a medida que las regulaciones ambientales son más estrictas en los países centrales, la respuesta de los grandes

productores parece residir en exportar las líneas de producción destructivas del ambiente a la periferia y la semiperiferia, que las acepta por su necesidad de capitales extranjeros. El efecto neto es empeorar las condiciones de vida de la semiperiferia y aumentar su dependencia sin disminuir el volumen total del deterioro ambiental.

– La incidencia del cambio tecnológico, especialmente la biotecnología. Los estudiosos del sector están tratando de determinar si la biotecnología llevará a un crecimiento evolutivo del sistema agroalimentario, tal como lo conocemos, con una creciente subordinación de la agricultura a la industria y su organización en itinerarios por productos específicos (sistemas por productos) y a su completa industrialización o bien conducirá a un cambio radical en las relaciones económicas, sociales y técnicas del sistema agroalimentario. Hasta mediados de los años setenta se consideraba que había bastantes posibilidades de que se produjera la segunda situación, pero hacia mediados de los años noventa la opinión mayoritaria al respecto se puede sintetizar con palabras de los principales estudiosos en la materia como que: «veinte años después del descubrimiento del DNA, la difusión de la biotecnología en el sistema agroalimentario es muy lenta, su impacto está restringido a áreas y sectores específicos y los productos agrarios comercializados son todavía muy pocos. Los científicos sociales en general tienden a revisar la interpretación del «potencial revolucionario de la biotecnología» en favor de análisis más realistas de su impacto a corto plazo» (P. Bye; M. Fonté, 1994, p. 242) conce-

diendo más atención a los obstáculos y límites de la difusión de las biotecnologías, aunque a mediados de 1997 la aparición de los animales clónicos vuelve a presentar un nuevo signo de interrogación ante la aparente enorme capacidad de transformación de la biotecnología.

Bye y Fonté en un análisis basado en la tecnología de producción agraria, aducen que aunque los aumentos de producción y estandarización de productos tienden a reducir las opciones técnicas a la estandarización, los desajustes y discontinuidades entre las técnicas derivadas de las formas mecánicas y biológicas que se multiplican en el actual modelo técnico de producción y la incertidumbre creciente de mercados y monedas pueden alterar esta situación. Consideran que junto con las nuevas funciones emergentes para la agricultura y las nuevas políticas agrarias que se dirigen a objetivos más macroeconómicos, además de la creciente demanda de alimentos de calidad, tienden a aumentar la variabilidad e inestabilidad de los ajustes técnicos y conducen a la aparición de otro modelo con objetivos más complejos: gestión y reproducción de los recursos naturales (incluyendo excedentes de tierra agraria creados por la concentración de la producción en partes cada vez más restringidas del territorio), preservación de las comunidades rurales y protección de la salud, la calidad y el medio ambiente. Para estos autores frente al modelo de agricultura intensiva dominante, que denominan «de utilización de tierra y ahorro de mano de obra», se abren nuevas posibilidades para innovacio-

nes graduales y para las rupturas técnicas (especialmente la biotecnología). De hecho, consideran que la relativa flexibilidad y dimensión de las empresas de biotecnología les proporciona una vía como vehículos del cambio técnico, precisamente porque están en la mejor posición para unir tanto la producción en masa como la producción especializada. Por tanto, prevén un modelo distinto de desarrollo agrario que se expresará en formas de producción, técnicas y bases de conocimiento heterogéneos que integrarán las nuevas limitaciones de precios y promoverán una mejor utilización de recursos naturales como agua, luz y calidad del suelo. A este modelo lo conceptúan como de «ahorro de tierra, uso de agua y luz». La coexistencia de los dos modelos que, explicitan, «está claro que evolucionan siguiendo distintas normas y objetivos y que ocupan distintas posiciones en los sistemas de innovación». (P. Bye; M. Fonté, 1994, p. 251).

– La importancia de los aspectos espaciales respecto a la agricultura. Se plantean dos cuestiones: el tema de la integridad territorial y el del desarrollo espacial. La agricultura está estrechamente asociada al espacio y ello introduce en el tema su vinculación al lugar y a una cultura, junto con la cuestión de soberanía. El ámbito rural (que hasta muy recientemente se igualaba al agrario pero que ya no constituyen tal unidad) se percibe como una de las bases de la esencia de los pueblos. Es probablemente por ello que, hasta ahora, los estados modernos han concedido una atención a la agricultura superior a la de otros sectores, o a la que

le correspondería por aspectos estrictamente económicos. Con frecuencia la liberalización comercial agraria se percibe como una amenaza cultural y también por ello es resistida con más intensidad de lo que justificarían estrictamente sus elementos económicos. A causa de la identificación de la agricultura con el lugar y la nación, el integrarla en el régimen del GATT es profundamente simbólico del intento de legitimizar la integración mundial de los mercados.

En un aspecto más concreto, la concentración de la producción agraria y la desaparición de muchas explotaciones plantea otra cuestión de interés como es la gestión del espacio. Hasta hace muy pocos años, prácticamente la totalidad del esfuerzo de mantenimiento y gestión del espacio la realizaba una población rural basada en la agricultura. Población que en los países centrales ya no es suficiente para cumplir este papel. Se están haciendo esfuerzos significativos para que se mantenga una población rural en la actualidad, pero se acepta que en su mayor parte ésta esté desligada de la agricultura y, en muchos casos, de la tierra (el turismo rural sería la actividad que continuaría manteniendo la vinculación con la tierra pero las relaciones entre ésta y el agente económicamente activo pueden cambiar muy radicalmente su relación).<sup>18</sup> El tipo de gestión del territorio compatible con la agricul-

18. El agricultor dependía directamente de la tierra que trabajaba, fuese o no su propietario, mientras que en el caso del turismo rural el ambiente o el paisaje que lo motiva es con mucha mayor frecuencia un bien público.

tura y el mundo rural del siglo XXI y la política económica necesaria para asegurarla no es una cuestión baladí, a menos que las sociedades futuras opten por un territorio rural no gestionado en modo alguno.

### 3. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AGRICULTURA

Los elementos que hemos mencionado hasta ahora y las complejas variables en que se basan, influyéndose mutuamente y reaccionando entre sí, son los que están impulsando y conformando una reestructuración agraria de gran magnitud. Que, además, es cada vez más rápida. Si rápido fue el cambio desde la II Guerra Mundial, y acelerado en el período 1986-1996 no va a ser menos veloz a partir de 1997-2006 y más adelante.

Para completar el planteamiento realizado hasta ahora y obtener una idea de la evolución general del ámbito agrario, a continuación vamos a resumir brevemente las principales líneas de conjunto que parecen desprenderse de toda esta compleja dinámica y que orientan esta reestructuración. No obstante, hay que empezar señalando que a causa de las múltiples influencias en curso, y a las diversas líneas de evolución que las mismas pueden presentar es prácticamente imposible predecir las probables líneas de evolución con un alto grado de certeza. A pesar de ello, correremos el riesgo, e intentaremos ofrecer una panorámica, aunque sea limitada, de las líneas de fuerza principales que parecen detectarse en la diversidad de los procesos de reestructuración:

– Una reestructuración bajo la hegemonía del capital privado. La reestructuración que está teniendo lugar está orientada por las grandes empresas transnacionales, supone la ruptura de los sistemas nacionales agrarios regulados y el cambio de la iniciativa desde los estados a los bancos y a las empresas agroalimentarias internacionales. Ha cristalizado en la reorganización del sistema alimentario mundial por medio de la competencia, el papel de los bloques comerciales regionales (UE y TLC principalmente) y las negociaciones del GATT (ahora OMC), debilitando la protección a las explotaciones agrarias y profundizando en la agroindustrialización de la agricultura y la alimentación.

– Competencia. Uno de los aspectos clave de esta reestructuración es que todo el mundo compite con todo el mundo. Actualmente se produce a nivel mundial y para el consumo en mercados mundiales. Y aún los ámbitos que parecen más remotos se ven afectados por esta dinámica.

– Internacionalización de la producción. Cada vez más la producción agraria se convierte en la producción de materias primas para la agroindustria, que elabora productos de consumo para los mercados mundiales. La producción se presenta «descompuesta» en sus diversas partes para dar lugar a un producto de consumo final «integrado» (*made in the world*) formado por la conjunción de distintos elementos que se convierten en un producto único de consumo.

– Agricultura intensiva. La línea dominante parece ser la de la continua-



ción del modelo de agricultura intensiva de la postguerra: aumento del volumen producido, estandarización de los productos, especialización, tecnologías duras y concentración de la producción en grandes explotaciones para la producción a costes decrecientes para la industria agroalimentaria que produce para los mercados urbanos. Todo ello no ya a nivel de estados sino mundial.

– Heterogeneidad. No obstante la complejidad y diversidad de la agricultura moderna impiden establecer escenarios lineales de homogeneización agroalimentaria en los que la agricultura se convierte únicamente en un subsector de la industria. Ya se ha señalado que para algunos autores frente al modelo de agricultura intensiva dominante se abren nuevas posibilidades de desarrollo agrario que se expresarán en formas de producción, técnicas y bases de conocimiento heterogéneos.

Se ha hecho referencia al debate, hasta ahora minoritario, acerca de si la evolución de los sistemas agroalimentarios va a conducir a una homogeneización acrecentada de los mismos o si surgen espacios que indiquen la posibilidad de una variedad de estrategias de ajuste y un aumento de la heterogeneidad (véanse, por ejemplo, las distintas posiciones de Friedland y Stanley por un lado y de Bye y Fonté por otro en McMichael, 1994). En mi opinión, no obstante, el poder de los grandes agentes que controlan la producción y la tecnología, y su interés básico en profundizar la homogeneidad productiva y la estandarización del producto son elementos más poderosos que los que aducen Bye y Fonté. Y es difícil detec-

tar los agentes activos que tengan fuerza suficiente para propulsar los otros modelos. Por ello, aunque nunca se puede negar cierto margen para la diversidad, considero que si se produce la coexistencia de los dos modelos ésta se produciría, en todo caso, con el modelo de homogeneización como dominante, y las variantes más heterogéneas en condiciones de marginalidad y subordinación a aquél.

– Desregulación. La regulación y los apoyos públicos de los estados van disminuyendo y los mercados y sistemas productivos están cada vez más liberalizados. Ello lleva a que la agricultura dependa cada vez más exclusivamente de las decisiones de las empresas agroalimentarias y a que sólo los productores más fuertes puedan mantener su actividad agraria, planteándose grandes dificultades para la supervivencia de los más débiles, muchos de los cuales no pueden resistir en el sector, dándose una especie de «darwinismo agrario» de permanencia sólo de los más fuertes.

A pesar de ello, la agricultura moderna no es sólo el resultado espontáneo de la organización de los mercados sino que resulta de una construcción política y social. El desafío actual al proteccionismo agrario es un desafío al proteccionismo social identificado con el estado nación del siglo xx. La cuestión de la supervivencia de los sistemas agrarios y la ruralidad en el futuro tendrá que plantearse probablemente a través del filtro de la organización política de la agricultura, a nivel nacional y global. Es posible que la lucha que se plantea debido a la mercantilización del



medio ambiente y la vida social se relacione con cuestiones de control y revitalización de los sistemas locales de alimentación. En el inmediato futuro es necesario examinar esta lucha en sus diversas formas en todo el mundo, quizá dividiéndola entre el norte, con sus preocupaciones por la diversidad de la alimentación y el medio ambiente y el sur, con preocupaciones acerca de su autonomía y la estabilidad de las poblaciones rurales.

Terminamos con una cita bastante libre de la obra de McMichael, que hemos utilizado tan reiteradamente en este trabajo, y que sintetiza perfectamente la posición que me hubiera gustado transmitir en este artículo: «La reestructuración global que estamos experimentando, no es simplemente un tipo de «limpieza general» inspirada en el pensamiento neoclásico, o una reafirmación del poder del norte sobre el sur, o un movimiento de la producción en masa a la producción flexible... Es, también, una reformulación de las relaciones políticas entre los estados, vía la integración global. Estas relaciones globales se imponen por las compañías transnacionales o las agencias multilaterales a través del mercado, con nuevos sistemas de regulación fundados en principios económicos abstractos más que en los compromisos sociales asociados con la nación-estado. Cómo evolucionarán estas relaciones y las reacciones frente a las mismas de los grupos de ciudadanos, productores, trabajadores y consumidores es una cuestión abierta. Pero una cosa es clara: las cuestiones de sostenibilidad ambiental y seguridad alimenticia serán centrales, promoviendo un nue-

vo foco de atención social sobre la organización de la agricultura y la disponibilidad de sus productos. Los sistemas agroalimentarios jugarán un papel central en el cambio político que definirá esta era de transición» (McMichael, 1994, p. 295).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALLAIRE, G.; BOYER R. (1995). *La grande transformation de l'agriculture*. París: INRA/Económica.
- BUTTEL, F. H. (1992). «Environmentalization: Origins, Processes, and Implications for Rural Social Change». *Rural Sociology*, 57(1), 1-28.
- BYE, P.; FONTÉ M. (1994). «Common, Contradictory and Contingent Forces. Is the technical model of agriculture changing radically?». En McMICHAEL, P. [ed.], *op.cit.*
- COMISIÓN EUROPEA (1997). *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y amplia*. Bruselas.
- ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCÍA, M.; VILADOMIU, M. (1995). *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Serie Estudios. MAPA. Madrid.
- «FEDERAL AGRICULTURAL IMPROVEMENT AND REFORM ACT OF 1996». (FAIR). Estados Unidos.
- FRIEDLAND, W. H. (1994). «The global fresh fruit and vegetable system: An industrial organization analysis». En McMICHAEL, P. [ed.], *op.cit.*
- FRIEDMANN, H. (1994). «Distance and durability: Shaky foundations of the World Food Economy». En McMICHAEL, P. [ed.], *op.cit.*
- GÓMEZ BENITO, C.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. (1997). *Agricultura y Sociedad en la España contemporánea*. Madrid: CIS/MAPA.

- GOODMAN, D.; REDCLIFT, M.(1989). *The international farm crisis*. Londres: MacMillan.
- LAWRENCE, G.; FRANK, V. (1994). «Agricultural change in the Semiperiphery: The Murray-Darling Basin, Australia». En MCMICHAEL, P. [ed.], *op. cit.*
- LOWE, P.; MARSDEN, T.; WHATMORE, S. (1990). «Technological change and the rural environment». *Critical perspectives on rural Change Series*. Londres: David Fulton Pb.
- LOWE, P.; MARSDEN, T.; WHATMORE, S. (1990). «Rural restructuring. Global processes and their responses». *Critical perspectives on rural Change Series*. Londres: David Fulton Pb.
- MARSDEN, T. K.; WHATMORE, S. (1994). «Finance Capital and Food Systems Restructuring: National Incorporation of Global dynamics». En MCMICHAEL, P. [ed.], *op.cit.*
- MCMICHAEL, P. [ed.] (1994). *The global restructuring of agro-food systems*. Londres: Cornell University Systems. Ithaca & London
- MCMICHAEL, P.; KIM, C-K. (1994). «Japanese and South Korean Agricultural Restructuring in Comparative and Global Perspective». En MCMICHAEL, P. [ed.], *op. cit.*
- MOUNIER, A. (1992). *Les théories économiques de la croissance agricole*. París: INRA/Económica.
- OCDE (1997). «Las perspectivas agrícolas, 1997-2001». París.