

# Capítulo 1

## ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS \*

---

Eladio Arnalte Alegre

---

\* No sólo el conjunto del libro, sino también este capítulo es, en buena medida, una obra colectiva. Muchas de las ideas y argumentos que aquí se recogen son el resultado de comentarios al texto, sugerencias y discusiones con varios colegas, entre los que quiero al menos mencionar a Fernando Baptista, Vicent Estruch, Olga Moreno y Dionisio Ortiz. Evidentemente, la responsabilidad de los errores y desaciertos en el discurso es exclusiva del firmante.



## 1.1. UN 'TELÓN DE FONDO' DE LA EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA Y DEL MEDIO RURAL.

En la agricultura de los países desarrollados, las unidades productivas (las explotaciones) se ven forzadas a un continuado proceso de adaptación o ajuste a las cambiantes condiciones de los mercados agrarios, a las regulaciones que introduce la política agraria y a las exigencias de incorporar progreso técnico. Es el proceso que la literatura denomina *ajuste agrario*. Cuando ese ajuste tiene efectos estructurales, es decir, provoca un cambio, a nivel macro del conjunto del sector, caracterizado por la reducción del número de explotaciones y el incremento del tamaño de las que se mantienen, decimos que estamos ante un *proceso de ajuste estructural*. Ese proceso es el que ha marcado la pauta de evolución de la estructura de las explotaciones agrarias en los países desarrollados durante las últimas décadas.

La lógica de ese proceso, aparentemente 'natural' dentro de la dinámica del sector agrario, no parece sin embargo estar completamente asumida desde determinadas instancias, en particular por parte de los responsables políticos o sindicales. Así, por ejemplo, son frecuentes los lamentos de las organizaciones sindicales agrarias cuando se publican cifras sobre el ritmo de desaparición de explotaciones, desaparición que asocian con la continuada crisis del sector y ante la cual reclaman más protección. Sin embargo, no reconocen que esa desaparición de explotaciones constituye, en la mayoría de las ocasiones, la condición indispensable para el continuado crecimiento de las explotaciones de agricultores profesionales que constituyen la base de esas organizaciones sindicales.

Otro notorio ejemplo de la falta de perspectiva sobre estas tendencias de la estructura agraria es el aportado por el Ministro de Agricultura francés, cuando en la presentación del proyecto de Ley de Orientación Agrícola, en junio de 1998, destacaba los riesgos para la

agricultura europea de entrar en una carrera de competitividad en el mercado mundial de materias primas, objetivo que solamente sería alcanzable “al precio de la destrucción de, al menos, 300.000 explotaciones agrícolas francesas y centenas de miles en Europa. Nadie desea ese resultado” (Assemblée Nationale, 1998, página 6). Pues bien, esa ‘tragedia’ a evitar en la agricultura francesa era exactamente de la misma magnitud que la que acababa de producirse: entre 1987 y 1997 el número de explotaciones agrícolas pasó en Francia de 981.800 a 679.800, perdiendo por tanto 300.000 unidades productivas.

El análisis del fenómeno requiere contemplar tanto el nivel macro del conjunto del sector en un país o en una región, como el nivel micro, es decir, la serie de decisiones individuales de las explotaciones, también condicionadas por la ‘economía de las familias’ titulares de muchas de ellas, cuyo resultado agregado origina el cambio estructural (Ahearn et al., 2004; Ortiz, 2006).

En la literatura son frecuentes las referencias a la falta de conocimiento de los mecanismos que subyacen debajo de los datos agregados que nos muestran los cambios en el número y tamaño de las explotaciones. Normalmente, ni siquiera se sabe si los cambios agregados son el resultado de movimientos de las explotaciones en una sola dirección (es decir, de salida de la agricultura) o bien si, como señalan Ahearn et al. (2004) para la agricultura norteamericana durante los años 90, es el balance de intensos movimientos tanto de entrada como de salida del sector. Las referencias a las deficiencias de las bases de datos disponibles para el análisis del proceso de ajuste son también habituales (ver Burton y Walford, 2005, para el caso inglés), así como el reconocimiento de que una adecuada comprensión del proceso exigiría disponer de datos de panel, que permitan situar la posición y estructura de explotaciones concretas en diversos momentos del tiempo y poder comprender así sus pautas de evolución<sup>1</sup>.

A pesar de tratarse de un tema ya viejo dentro de la literatura agraria y de los estudios rurales, las incógnitas y la falta de precisión en torno al proceso de ajuste estructural no se limitan a la comprensión de su dinámica interna. El fenómeno ha sido tradicionalmente objeto de

---

<sup>1</sup> En el caso español, una de las pocas investigaciones que logró disponer de datos de esas características fue la dirigida por Miren Etxezarreta en el marco del proyecto europeo Arkleton (ver su metodología y resultados en Etxezarreta et al., 1995).

valoraciones distintas (e incluso contrapuestas) desde las diferentes posiciones que conviven dentro de la economía y de la sociología rural. Si lo que se persigue es, prioritariamente, incrementar la competitividad de las unidades productivas, la desaparición de explotaciones y el crecimiento de dimensión de las que se mantienen es valorada positivamente como una progresiva reducción de los problemas estructurales de la agricultura que limitan aquella competitividad y, en consecuencia, desde esas posiciones se proponen políticas que faciliten o aceleren el ajuste.

Si, por el contrario, el proceso se analiza desde los ‘nuevos paradigmas’ de las políticas agrarias y rurales, más atentos a los problemas de sostenibilidad del desarrollo agrícola y de conservación del espacio rural, las valoraciones pueden llegar a ser opuestas. La razón es que el proceso de ajuste continúa reduciendo el número de agricultores, considerados desde esos planteamientos gestores del espacio rural, y su aceleración abre por tanto interrogantes sobre cómo (y por quién) van a ser gestionados en el futuro esos espacios.

Este capítulo incluye una revisión del ‘estado del arte’ y algunas reflexiones sobre esas cuestiones básicas del proceso de ajuste estructural en agricultura. Su propósito es servir como introducción a la presentación de los resultados de la investigación desarrollada que recogen los siguientes capítulos del libro.

## **1.2. LA MECÁNICA DEL PROCESO Y LOS FACTORES QUE LO CONDICIONAN.**

El proceso de ajuste estructural en agricultura se desencadena como una consecuencia, a medio o largo plazo, del denominado “problema agrario” de los países desarrollados. La conocida formulación de ese problema, basada en los planteamientos de Theodor W. Schultz en los años 40, se apoya en un modelo oferta-demanda de los productos agrícolas. En ese modelo la demanda de alimentos en los países desarrollados, inelástica y con débil crecimiento en el tiempo, se enfrenta a un agresivo progreso técnico que permite el crecimiento de la producción y provoca rápidos desplazamientos de la curva de oferta, conduciendo –en consecuencia– a una continuada depresión de los precios agrícolas. Esa caída de los precios agrícolas relativos (respecto a los precios del conjunto de bienes producidos en esas economías) impulsa la reasignación de factores productivos desde la agricultura

hacia los otros sectores<sup>2</sup>. Mientras que la reasignación del factor trabajo ha sido ampliamente estudiada y contrastada empíricamente, el proceso de reasignación de la tierra agrícola, hacia otros usos o entre explotaciones agrícolas, reviste mayor complejidad, pero acaba provocando las modificaciones de la estructura de las explotaciones agrarias<sup>3</sup>.

Esa visión macro del proceso debe ser traducida al nivel micro de las explotaciones agrarias para comprender mejor la mecánica de su funcionamiento. El problema agrario macroeconómico se traduce para las explotaciones en el estrechamiento o reducción de márgenes (el *cost-price squeeze* acuñado en la literatura anglosajona) que desencadena en definitiva su crisis como unidades productivas y les fuerza a plantear estrategias de abandono, de resistencia o bien de adaptación que normalmente implica el crecimiento de la explotación<sup>4</sup>. A partir de esa situación se dibujan muy diversas trayectorias individuales, pero para la configuración futura del sector un detalle importante es saber si el crecimiento de unas explotaciones exige o no la desaparición de otras que deberán ceder su base productiva (la tierra) a las primeras. En el primer caso, el crecimiento en superficie de unas explotaciones (que les va a permitir aprovechar las economías de escala que introducen las modernas tecnologías) tiene que venir precedido de la desaparición de

---

<sup>2</sup> Gardner publicó en 1992 una amplia revisión de la literatura que ha contrastado empíricamente diversas proposiciones derivadas del modelo de Schultz, discutiendo también si estaba o no vigente el “problema agrario” (*the farm problem*) en la agricultura norteamericana a principios de los años 90. En un trabajo reciente Blandford (2005) constata que las presiones derivadas del continuado crecimiento de la productividad y la debilidad de la demanda alimentaria en los países desarrollados, siguen produciendo una continuada caída de los precios reales de los productos agrarios, caída también asociada a la progresiva reducción del apoyo público a los precios agrarios en estos países.

En la literatura en castellano, tras el primer trabajo de Benelbas (1983) sobre el modelo de Schultz, cabe citar el análisis de Barceló sobre las relaciones entre el “problema agrario” y el “problema de ajuste agrícola” incluido en su texto de 1991.

<sup>3</sup> La problemática de la movilidad del factor tierra, articulada con este modelo, fue planteada por Sumpsi en 1988. López Iglesias incluye en su texto de 1996 un detenido análisis de esos problemas, las hipótesis subyacentes y su validez para interpretar las transformaciones de la estructura agraria gallega.

<sup>4</sup> Dentro de la literatura agraria española, Naredo realizó en 1971 el primer análisis empírico de la evolución de los resultados económicos de las explotaciones, en diversos cultivos, e interpretó a partir de sus conclusiones las pautas de transformación que estaba siguiendo la agricultura española en medio de los años del crecimiento económico.

otras y la liberación de la tierra que utilizaban. Llegamos así a una concentración de explotaciones y del uso de la tierra agrícola.

Cabe, sin embargo, una vía alternativa de crecimiento, más intensivo, seguida por explotaciones que persiguen incrementar su volumen de negocio sin alterar su base territorial. Pueden hacerlo intensificando o reorientando sus cultivos<sup>5</sup>, introduciendo ganadería o explotando el ganado con sistemas más intensivos. Dentro de esta vía que no implica la expansión territorial de las explotaciones podremos también situar (aunque bien diferenciadas de la intensificación agraria) algunas pautas 'post-productivistas' de evolución, orientadas a la diversificación de las explotaciones o la incorporación de actividades (como el agro-turismo) que también constituyen una vía de crecimiento. Por este conjunto de 'sendas' de evolución no se llegará a una concentración territorial de las explotaciones agrarias, pero sí al crecimiento de su dimensión económica. Y esas explotaciones con mayor volumen de negocio pueden concentrar progresivamente la producción en algunos subsectores agrícolas o ganaderos.

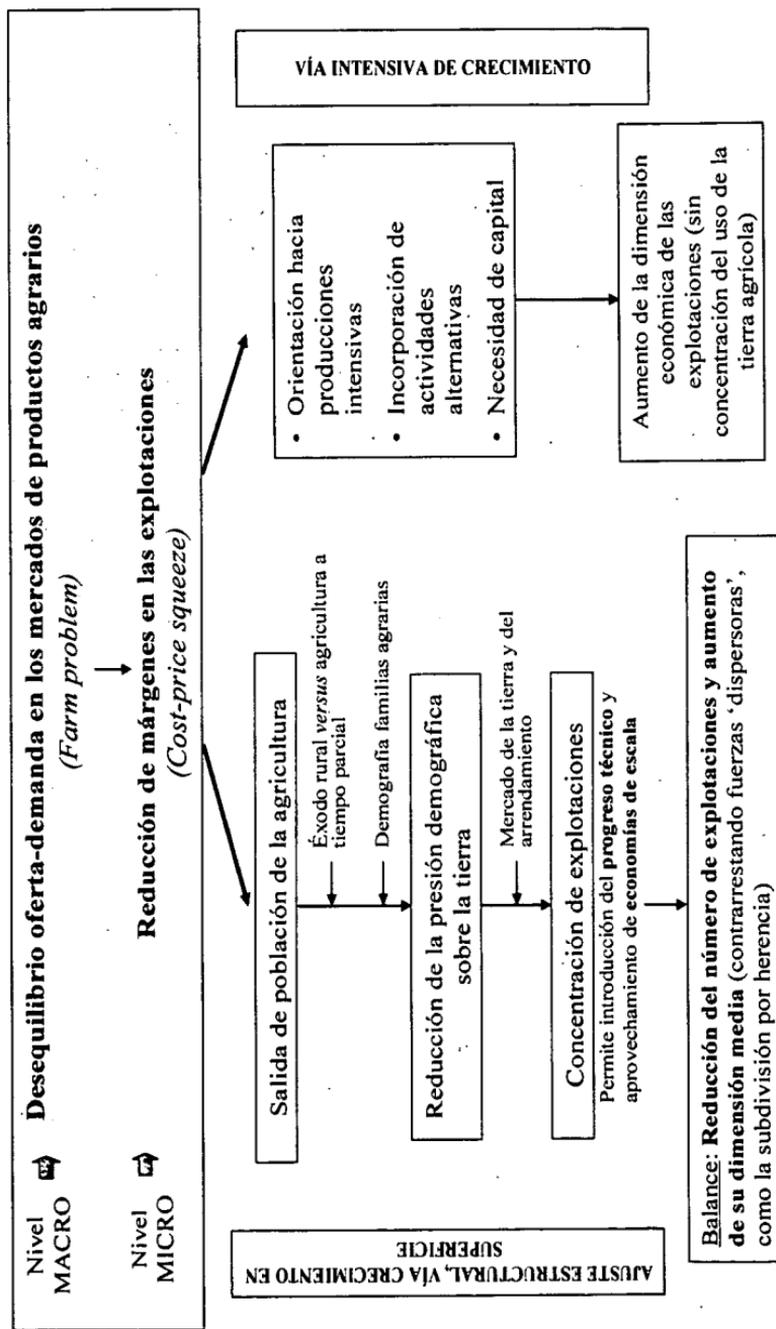
Si volvemos a trasladarnos al nivel 'macro', existen ejemplos bien definidos entre los países europeos de predominio de una u otra de esas vías de ajuste durante las últimas décadas. La vía extensiva de crecimiento de las explotaciones ha dominado claramente la evolución estructural en agriculturas como la francesa o la danesa, que han mantenido elevadas tasas de crecimiento del tamaño físico (hectáreas de SAU) de las explotaciones durante las cuatro últimas décadas del siglo XX. El contraejemplo más claro, de predominio de una vía intensiva de crecimiento de las explotaciones, ha sido el de la agricultura holandesa, cuyas explotaciones mantienen una dimensión física moderada, pero lideran de forma destacada el ranking europeo de valores medios de la dimensión económica de las explotaciones, en margen bruto por explotación.

Para esquematizar la secuencia de adaptación y ajuste estructural derivados de la crisis económica de las explotaciones, apuntando esas diversas vías posibles, es útil el Diagrama 1.1. adjunto. Se trata de un esquema lógico, que no pretende recoger toda la complejidad del proceso, pero puede ayudar a identificar cuáles son los factores que inciden acelerando o bloqueando el ajuste.

---

<sup>5</sup> La reorientación deberá ser hacia producciones en las que la tecnología no proporcione importantes economías de escala a las explotaciones de mayor dimensión territorial.

Diagrama 1.1. El proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados



El esquema se aplica a una estructura en la que predominan las pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, situación que era la más común en las agriculturas europeas en las etapas iniciales de ese proceso. Analizamos a continuación de forma separada las diferentes instancias y factores que condicionan el desarrollo en las distintas fases que diferencia el diagrama.

### **a) Mercado de trabajo y demografía de las familias agrícolas**

El contexto en el que se desencadena este proceso es, forzosamente, el de una economía en crecimiento, capaz de absorber la mano de obra que expulsa la agricultura <sup>6</sup>.

La movilidad espacial de la población activa que sale del sector tiene una incidencia considerable sobre la dinámica del proceso. Si debe desplazarse lejos de su explotación en busca del trabajo no agrícola (es decir, si tiene lugar un proceso de éxodo rural), independientemente de las valoraciones que puedan plantearse al respecto desde la óptica del desarrollo rural, la presión demográfica sobre la tierra agrícola disminuirá más rápidamente, facilitando el ajuste.

Por el contrario, si la reasignación sectorial del trabajo se realiza *in situ*, contando por tanto con oportunidades de trabajo no agrícola en las zonas rurales, las explotaciones agrícolas pueden seguir siendo cultivadas a tiempo parcial, bloqueando así o retrasando al menos su desaparición y la teórica liberación de tierras.

Lógicamente, la salida de población de la agricultura también modifica sustancialmente las estructuras demográficas de las familias titulares de buena parte de esas pequeñas y medianas explotaciones. Su trayectoria y viabilidad futura va a estar decisivamente condicionada por esa situación demográfica. Frecuentemente, la salida de población joven del sector genera una estructura de explotaciones en las que se

---

<sup>6</sup> La falta de esa condición inicial es, fundamentalmente, lo que impide a las agriculturas de los países en desarrollo intentar seguir esa 'senda' de evolución estructural, pese a que también están experimentando presiones sobre los precios agrarios, transmitidas desde el mercado mundial.

mantienen únicamente los titulares, progresivamente envejecidos. Pero la desaparición de esas unidades productivas no tiene lugar normalmente hasta el momento de su transmisión generacional, retardando por tanto hasta entonces el 'ajuste' estructural (Blandford y Hill, 2005b). La literatura agraria francesa ha tratado abundantemente el tema, llegando a cuantificar los retrasos entre la salida de población de la agricultura y la desaparición de explotaciones (ver una síntesis en López Iglesias, 1996, págs. 28-30).

## **b) Mercado de la tierra y del arrendamiento**

Si dejamos aparte el desvío de tierras agrícolas hacia otros usos (importante en determinadas regiones y periodos), para que el proceso de ajuste estructural sea efectivo hace falta que los mercados de la tierra agrícola (en compra-venta o en arrendamiento) cumplan su función teórica de reasignar ese factor productivo hacia explotaciones agrarias donde alcance mayor productividad. El funcionamiento de esos mercados constituye uno de los 'nudos' del proceso, tal como reconoce la literatura que considera su escasa eficiencia una de las principales dificultades para el ajuste.

Estos mercados revisten particularidades que alteran su funcionamiento. El mercado de compra-venta está particularmente condicionado por el doble carácter de la tierra agrícola, como factor productivo y como activo o reserva de valor, lo que genera la aparición en ese mercado de comportamientos no explicable solamente a partir de la productividad que tiene o puede alcanzar la tierra en la producción agrícola (Sumpsi, 1988).

Otras veces esos mercados, comportándose estrictamente como mercados de un factor productivo, lo que registran es una escasa demanda de tierras derivada de la ausencia de 'agricultores en crecimiento', es decir de agricultores que tengan expectativas de rentabilizar sus explotaciones si amplían la base territorial<sup>7</sup>. Esas circunstancias

---

<sup>7</sup> La ausencia de demanda también puede derivar de que las explotaciones que crecen lo hacen por una vía intensiva. Para un análisis en detalle de la evolución a este respecto del sector lechero gallego ver López Iglesias (1998).

también pueden congelar una estructura agraria, pese a la existencia de explotaciones en crisis que progresivamente abandonan las tierras o las mantienen con baja intensidad de cultivo, pero no pueden transferirlas ante la falta de demanda y, por tanto, no llegan a desaparecer como explotaciones.

Los mercados de tierras en arrendamiento, con menos interferencias de carácter patrimonial, son en general más eficientes en la reasignación de las tierras, por lo que el ajuste se produce más fácilmente y con mayor rapidez en los cultivos herbáceos (adaptables a ese régimen de tenencia) que en los cultivos leñosos, en los que la dificultad para adaptar el régimen de arrendamiento a su ciclo productivo introduce elementos adicionales de rigidez en el proceso de ajuste.

### **c) Progreso técnico y orientación productiva de las explotaciones**

El Diagrama 1.1. muestra, y la literatura también lo reconoce de forma unánime, que las innovaciones de la tecnología agraria constituyen el principal motor del proceso de concentración de explotaciones. Ese progreso técnico genera economías de escala determinantes de las diferencias de resultados económicos entre las pequeñas y las grandes explotaciones<sup>8</sup>.

Pero es sabido que el progreso técnico no se difunde de forma homogénea en todos los cultivos y aprovechamientos agrícolas y ganaderos, y no tiene en todos ellos la misma capacidad de originar economías de escala. Por tanto, algunas de esas orientaciones productivas pueden actuar, al menos durante un tiempo, como 'refugio' de pequeñas explotaciones que intentan resistir al proceso de concentración.

Las orientaciones productivas donde son menores las ventajas comparativas de las explotaciones de gran extensión territorial consti-

---

<sup>8</sup> Una vía para aminorar las diferencias entre pequeñas y grandes explotaciones derivadas de la introducción de progreso técnico, es la externalización de ese progreso, contratando tareas con empresas de servicios externas. En Arnalte y Estruch (2001) se analiza el papel de la externalización en el proceso de ajuste.

tuyen también, normalmente, la base desde la que algunas explotaciones plantean vías intensivas de crecimiento como las antes apuntadas y también reflejadas en el diagrama. Esas vías intensivas, aparte de necesitar un mayor empleo de trabajo por unidad de superficie, requieren de forma generalizada inversiones importantes, es decir, para tener cierta viabilidad económica han de convertirse, sobre todo, en estrategias de crecimiento intensivas en capital.

#### **d) Otros factores**

El esquema también apunta la incidencia que puede tener en el proceso una institución clave de las sociedades rurales: **las prácticas hereditarias**, es decir, el hecho de que el sistema de herencia favorezca o no la subdivisión de las tierras agrícolas entre los hijos frente al sistema de heredero único. La comparación entre regiones de la dinámica del proceso de ajuste apunta en algún caso el posible papel de este factor<sup>9</sup>. Sin embargo, la persistencia de las fuerzas económicas que provocan el proceso de ajuste tiene capacidad para acabar modificando también, en la práctica, el sistema de herencia. En algunas regiones, la tradicional distribución igualitaria de la tierra entre los herederos ha perdido sentido una vez que todos o casi todos los hijos de una familia agrícola han emigrado, desencadenando un intenso proceso de ajuste que no ha sido impedido por unas prácticas hereditarias en progresivo desuso.

El diagrama no hace referencia a otro factor con incidencia importante en estos procesos, la aplicación de unas u otras **políticas agrarias**. En la literatura se advierte sobre las dificultades del análisis de las relaciones entre determinadas intervenciones de política agraria y sus efectos estructurales (Ahearn et al., 2004). Sin embargo, otras medidas (como las incluidas en las políticas europeas de modernización de explotaciones) están diseñadas específicamente para favorecer el ajuste. Nos referiremos con más detenimiento en el próximo apartado al papel de las políticas, tras especificar las principales valoraciones que desde distintas posiciones se hacen del proceso de ajuste estructural y de las políticas ya aplicadas.

---

<sup>9</sup> Dentro de España, el predominio del sistema de "hereu" es uno de los factores que ayudan a explicar la mayor rapidez del ajuste en la agricultura catalana (ver Arnalte y Estruch, 2001).

### **1.3. LA VALORACIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL DESDE LOS DISTINTOS PARADIGMAS Y LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS.**

En las páginas que siguen vamos a intentar esquematizar las diferencias que se pueden apreciar en la valoración del proceso y de sus resultados desde las principales posiciones (o paradigmas) identificables dentro de la actual economía política de la agricultura. Agrupamos esas posiciones en dos grandes bloques, la óptica de la competitividad y la de la multifuncionalidad. Lógicamente de esas posiciones se deducen propuestas de políticas que aceleren o retarden el proceso. Creemos que vale la pena este intento de síntesis, para clarificar los posicionamientos frente a una dinámica fundamental para la configuración futura tanto del sector agrario como del mundo rural.

#### *1.3.1. La óptica de la competitividad*

Desde las posiciones que consideran que la agricultura, al igual que el resto de sectores económicos, debe estar compuesta por unidades económicas (explotaciones agrarias) viables económicamente gracias a su capacidad de competir en unos mercados progresivamente liberalizados, es lógico el apoyo decidido a que los procesos de ajuste se desarrollen sin obstáculos y acaben con la rigidez de unas estructuras agrarias heredadas del pasado. Una estructura de explotaciones agrarias competitivas sería menos dependiente de políticas de protección y permitiría una progresiva reducción del gasto público que actualmente destinan a ellas los países desarrollados.

Estas posiciones han estado bien representadas durante los últimos años en los diversos estudios promovidos por la OCDE dentro de la sección "Políticas y ajuste en el sector agroalimentario", incluida en el programa de trabajo del Comité de Agricultura de esa organización, a partir del acuerdo de sus Ministros de Agricultura en 1987 de promover la reforma de las políticas agrarias. Estos estudios han abordado la evaluación de políticas (OCDE, 1995a) y el análisis de medidas específicas capaces de "facilitar el ajuste estructural necesario en el contexto de la reforma de la política" (OCDE, 1998, pág. 3). Asimismo han abordado los procesos de ajuste inducidos por el cambio tecnológico o su relación con la evolución de los mercados de trabajo (OCDE, 1995b y 1994).

Un trabajo reciente con una orientación próxima es el coordinado por Blandford y Hill (2005a)<sup>10</sup>. El análisis se sitúa en el escenario de las previsible reformas que van a experimentar en los próximos años las políticas agrarias de los países desarrollados, como consecuencia tanto de las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio, como de las presiones internas (críticas con esas políticas) que se aprecian tanto en la UE como en Estados Unidos. Consideran que esas reformas se van a traducir en una disminución de la protección para los agricultores de estos países, convirtiéndose en una “presión para el ajuste”, adicional a las ya existentes como consecuencia de la situación de los mercados agrarios y de los cambios tecnológicos. En ese contexto, justifican la aplicación de políticas que faciliten la adaptación de las explotaciones y de la población agraria y también aportan elementos para su diseño, a partir de la experiencia de ajustes a reformas políticas desarrolladas en algunos países.

Este tipo de planteamientos, ahora aplicados a la actual coyuntura agraria de los países desarrollados, no es novedoso en la historia de la política agraria. El conocido Plan Mansholt (1968) era, en definitiva, un plan de ajuste estructural de la agricultura europea, que cuantificaba incluso la amplitud del ajuste (volumen de explotaciones que deberían desaparecer) y proponía medidas políticas, que luego sólo parcialmente fueron introducidas dentro de la PAC. Y no debemos tampoco olvidar que el Plan Mansholt no hacía sino traducir a nivel comunitario las experiencias y los planteamientos de otras políticas agrarias nacionales, en particular la francesa.

En Francia, desde las Leyes de Orientación Agrícola de 1960 y 1962 estaban ya diseñados instrumentos dirigidos a acelerar el proceso de ajuste estructural, estimulando la desaparición de las más peque-

---

<sup>10</sup> El texto citado recoge los resultados de una investigación financiada por el Economic Research Service del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, incluyendo capítulos que profundizan en determinados aspectos de esa problemática en la agricultura europea y en la norteamericana, así como estudios de casos específicos sobre procesos de ajuste en algunos países. Es también útil el sintético Informe elaborado por los mismos autores para el IATRC, cofinanciador de la investigación (Blandford y Hill, 2005b).

ñas explotaciones y el crecimiento y modernización de las restantes. Pero en esa política francesa (a este respecto, bien diferenciada de los actuales planteamientos ‘liberales’) la modernización tenía como modelo de referencia la explotación de tamaño medio-grande, de base familiar, pero con carácter profesional y capacidad para incorporar progreso técnico y convertirse en una empresa competitiva en los mercados (Coulomb, 1986 y 1993; Delorme, 2000)<sup>11</sup>.

En los países del sur de Europa este tipo de planteamientos llegaron con retraso. En España el debate se planteó en los primeros años 90, en torno a las propuestas de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, Ley finalmente aprobada en 1995, con el objetivo central de incrementar la competitividad de las explotaciones y romper las rigideces que hasta entonces habían marcado la evolución de la estructura agraria española (ver Sumpsi, 1994). Lógicamente, el ‘retraso’ estructural (y falta de competitividad) que la agricultura española tenía respecto a las de otros países europeos era uno de los argumentos centrales del debate.

Así pues, comprobamos que las posiciones favorables a estimular el proceso de ajuste estructural para así incrementar la competitividad de las explotaciones han estado presentes dentro de la economía agraria durante toda la segunda mitad del siglo XX y siguen estándolo al inicio del siglo XXI. Sin embargo, entre todos esos, viejos y nuevos posicionamientos a favor de la competitividad de las explotaciones, existen algunas diferencias, particularmente apreciables cuando analizamos sus propuestas de políticas y la evaluación que hacen de las políticas ya aplicadas.

Ya hemos hecho referencia a cómo la política ‘de estructuras’ francesa de los años 60, así como su traducción en la política socioestructural de la PAC a partir de los años 70, no proponía un proceso de ajuste y crecimiento de las explotaciones resultantes *sin límites*, sino que tenía un modelo de explotación de base familiar a modernizar. Y sus

---

<sup>11</sup> Ver en Arnalte (2005) una revisión de esos planteamientos franceses y de su validez en el actual contexto de la PAC.

propuestas de política estaban encaminadas a acelerar la desaparición de pequeñas explotaciones marginales (reduciendo el coste social de esa desaparición, con medidas como la prejubilación anticipada) y favorecer el crecimiento de otras con posibilidades de llegar a ser competitivas. Sus estímulos a la modernización no alcanzaban a las grandes explotaciones, ya competitivas o con posibilidades de continuar incorporando capital con su propia financiación. Con un planteamiento similar, la Ley española de 1995 también delimitaba explícitamente un umbral superior de dimensión de las explotaciones que podían beneficiarse de sus apoyos.

Se trata, en conjunto, de unas propuestas ‘intervencionistas’ de políticas destinadas a apoyar la aceleración del ajuste y la modernización de determinados estratos de explotaciones de dimensión intermedia, explotaciones que constituían la base de las organizaciones sindicales dominantes entre la ‘profesión agrícola’, en particular en el caso de la agricultura francesa de los años 60.

Las posiciones desde las que ahora se defiende la aceleración del ajuste, como las representadas en el texto de Blandford y Hill, son bastante más liberales. Uno de los argumentos recurrentes en sus análisis es destacar, como especificidad de la agricultura que la diferencia de otros sectores económicos, el fuerte peso político de los agricultores. Insisten en la capacidad de presión que ellos y sus representantes tienen para impedir las reformas políticas y mantener el proteccionismo que bloquea los procesos de ajuste (Blandford y Hill, 2005a, pág. 2; 2005b, pág. 4).

Es también ilustrativa la relación de estudios de casos que estos autores plantean como ejemplos de reformas políticas que han reducido o eliminado formas de protección a los agricultores y han desencadenado eficientes y rápidos procesos de ajuste. El análisis destaca la capacidad de adaptación de los agricultores para reorientar su producción o crecer en superficie a través de activos mercados de la tierra y del arrendamiento. Los casos de referencia más citados (ver Blandford y Hill, 2005b, pág. 10, Box 1) son los de las agriculturas australiana, neozelandesa, canadiense, sueca o norteamericana, agriculturas con una ya desarrollada ‘clase’ empresarial agrícola con capacidad de reacción y adaptación, situadas además en entornos económicos capaces de absorber la población que sale de la agricultura como resultado del

ajuste. Un conjunto de circunstancias bastante diferente de las que predominan todavía en muchas regiones de la 'vieja Europa'<sup>12</sup>.

La valoración que desde estas posiciones se hace de las tradicionales políticas de protección vía sostenimiento de los precios es muy negativa, por sus efectos de 'colchón' para los agricultores, no exigiendo su adaptación e impidiendo en definitiva los procesos de ajuste<sup>13</sup>. Reconocen que la sustitución de la protección vía precios por los pagos directos tiende a debilitar la relación entre la protección y las decisiones de los agricultores, pero siguen siendo muy críticos con este sistema, en particular tal como se aplica en la UE. Consideran que esos pagos, al no haber sido limitados en el tiempo, no han jugado un verdadero papel de estímulo a la adaptación de los agricultores. Y también valoran negativamente que el desacoplamiento establecido en la reforma intermedia de la PAC de 2003 todavía conserve lazos del agricultor con la tierra, derivados de su obligación de mantener ésta en buenas condiciones.

En relación a las medidas estimuladoras del ajuste introducidas en la política agraria europea, como las primas a la prejubilación de los agricultores y a la instalación de jóvenes, la valoración de estos autores es positiva, pero destacan lo reducido del presupuesto destinado a estas medidas dentro de la PAC, así como el éxito reducido (excepto en los casos de Francia y de Irlanda) del programa de prejubilación de agricultores (Cahill y Hill, 2005; OCDE, 1995a). El programa de instalación de jóvenes agricultores es valorado positivamente, pero sobre todo por la mejora del capital humano que supone. Señalan que el otro objetivo de este programa, ayudar a los jóvenes a superar las barreras de entrada en la profesión derivadas de los altos precios de la tierra y

---

<sup>12</sup> Junto a los casos relacionados, Blandford y Hill (2005b, pág. 12) insisten también en el ejemplo de la agricultura coreana, que ha experimentado en las últimas décadas fuertes presiones para el ajuste, reflejadas en su drástica pérdida de peso en el empleo del conjunto de la economía (de ocupar al 40% de la población en 1977 pasó a ocupar solamente a un 16% catorce años después, en 1991). Un eficiente mercado de tierras en arrendamiento habría sido en este caso fundamental para facilitar el ajuste.

<sup>13</sup> Apuntan también (Blandford y Hill, 2005b, pág. 4) la existencia de alguna visión discrepante a este respecto, que destaca cómo los altos precios agrícolas han permitido ciertos desarrollos capital-intensivos e inducido el cambio técnico.

de los altos costes de instalación, podría ser alcanzado, sin necesidad de los programas de instalación, “si fueran eliminadas las distorsiones (originadas por las políticas) y los mercados de factores funcionaran eficientemente” (Blandford y Hill, 2005b, pág. 19).

Como conclusión de sus planteamientos, Blandford y Hill proponen el desarrollo de políticas activas de ajuste para la agricultura, políticas que deben concentrarse en eliminar los impedimentos que dificultan ese proceso natural de la evolución agrícola. En particular, ponen el acento en eliminar las restricciones que afectan a la movilidad de la tierra en los mercados de compra-venta y de arrendamiento, y en mejorar el capital humano (educación, formación empresarial) de los agricultores que pueda facilitar su adaptación a los cambios de la política. Para facilitar ese proceso de ajuste, aceptan el pago de compensaciones por los efectos derivados de las modificaciones de la política, pero siempre por tiempo limitado, sin condicionar a los agricultores a permanecer ligados a la tierra, y destinadas fundamentalmente a compensar la pérdida de valor de los activos devaluados como consecuencia de las reformas.

### *1.3.2. La óptica de la multifuncionalidad*

En el debate sobre la agricultura de los países desarrollados y sus relaciones con el medio rural han surgido durante las últimas décadas diversos argumentos, distintos de la eficiencia productiva de las explotaciones, que han llegado a convertirse en criterios de valoración de la actividad agrícola y de su dinámica. Posiblemente el esquema teórico que mejor refleja esas nuevas argumentaciones (o, al menos, el que más éxito académico y mayores repercusiones políticas ha tenido) es el de la multifuncionalidad de la agricultura. Como es sobradamente conocido, el paradigma de la multifuncionalidad defiende que la agricultura, además de su función básica de producción de alimentos, cumple simultáneamente –a modo de ‘producción conjunta’– una función ambiental (la conservación del medio ambiente y del paisaje rural) y una función social, contribuyendo a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado. La consideración de que estas otras funciones de la agricultura satisfacen determinadas demandas sociales, convierten a estos otros aspectos (su contribución a la conservación del medio ambiente y al mantenimiento de un medio rural ‘vivo’ y viable económicamente) en nuevos criterios de valoración de

la agricultura y del comportamiento de los agricultores. Lógicamente, a nosotros nos interesa saber cómo se puede valorar el proceso de ajuste estructural desde estas nuevas perspectivas.

Aunque desde algunas posiciones pragmáticas y desde cierta praxis política se ha defendido la posibilidad de armonizar o integrar competitividad y multifuncionalidad, desde otras posiciones se señalan las contradicciones entre esos dos paradigmas y se es menos optimista sobre la posibilidad de alcanzar conjuntamente esos distintos objetivos<sup>14</sup>. Es decir, por una parte, mejorar la competitividad de la agricultura, estimulando un proceso de ajuste que supone eliminar agricultores e incrementar el tamaño de las explotaciones y, por otra, que la agricultura siga cumpliendo sus funciones ambientales y sociales. Cahill y Hill reconocen que “en la UE (...) hay una corriente de opinión que considera que la actual estructura del sector, dominada por explotaciones familiares, está mejor situada para proporcionar externalidades positivas y bienes públicos asociados con la agricultura que otro tipo de empresas agrarias” (2005, pág. 229). También en el contexto de la agricultura norteamericana, pese al menor uso que allí se hace del paradigma de la multifuncionalidad, se advierte que “la concentración de la producción trae consigo una variedad de potenciales preocupaciones sociales. (...) Aunque no hay un claro consenso sobre qué nivel de concentración es peligroso, hay un interés general en supervisar el proceso de consolidación (de explotaciones) en agricultura” (Ahearn et al., 2004, pág. 6).

Esos estados de opinión tienen lógicas consecuencias políticas. En Europa, tras proclamar ya a mediados de los años 80 el mantenimiento del número de agricultores como uno de los objetivos de la Unión

---

<sup>14</sup> Perraud (2004, pág. 376-380) analiza en detalle las incoherencias de la asociación entre competitividad y multifuncionalidad que progresivamente ha introducido el discurso de la PAC desde 1998-99. Recordemos que los dos últimos Reglamentos europeos de desarrollo rural (Reglamentos 1257/1999 y 1698/2005) integran las medidas clásicas de estímulo al proceso de ajuste estructural (jubilación anticipada, instalación de jóvenes, ayudas a planes de modernización de las explotaciones) junto a otras medidas encaminadas a promover el cumplimiento de las funciones ambiental y social. Perraud apunta que el mantenimiento de esas dos orientaciones puede conducir a una agudización del dualismo estructural, con una fracción de las explotaciones y de las zonas agrícolas destinadas a ser “competitivas” y otras a ser “multifuncionales”.

(Comisión Europea, 1985)<sup>15</sup>, propuestas de ajuste estructural, tipo Plan Mansholt, parecen definitivamente enterradas. En Estados Unidos, las consideraciones sobre las explotaciones familiares, su naturaleza y el interés en conservarlas, hace que los *policy makers* eviten referencias al tema, de forma que al analizar diversos programas gubernamentales se puede constatar que “ninguno de sus objetivos explícitos es incrementar el tamaño de las explotaciones” (Ahearn et al., 2004, pág. 3).

### Los contra-argumentos liberales

Desde las posiciones que antes hemos denominado liberales no se aceptan los fundamentos de esos estados de opinión. Se cuestiona abiertamente la existencia de lazos causales entre la actual estructura de las explotaciones y el cumplimiento de esas funciones, y se apuntan incluso argumentos para seguir favoreciendo el ajuste, también desde la óptica de las ‘otras funciones’ de la agricultura.

Así, con relación a la función ambiental, Blandford y Hill (2005b, pág. 23) señalan que “una agricultura reestructurada puede ser capaz de proporcionar el actual nivel de servicios ambientales (...) a más bajo coste”. Obviamente, el supuesto implícito en esta argumentación es la existencia de economías de escala en la provisión de servicios ambientales por parte de la agricultura.

En línea con el razonamiento anterior, Cahill y Hill (2005) valoran positivamente el esquema de pagos agroambientales introducidos por la PAC en la agricultura europea, considerándolo una ayuda a la adaptación de los agricultores a la reforma de la política. Pero señalan que, a largo plazo, es de esperar que el importe de esos incentivos se reduzca, en la medida que los objetivos medioambientales puedan ser logrados a más bajo coste con menos pero más grandes explotaciones (op.cit., pág. 222)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Un objetivo evidentemente no cumplido.

<sup>16</sup> El nuevo Reglamento europeo de desarrollo rural incluye la posibilidad de que los beneficiarios de ayudas agroambientales sean seleccionados mediante licitación, teniendo en cuenta por tanto el precio al que las explotaciones ofrecen los distintos servicios ambientales (Reglamento 1698/2005, artículo 39-4).

La reestructuración también podría llegar a implicar una gestión a distancia del medio ambiente rural. Perraud (2004, pág. 379) cita estas declaraciones de un responsable del Ministerio de Agricultura alemán en marzo de 2000: “Una empresa competente, con sede en Berlín, gestionaría más eficazmente y más barato el paisaje bávaro que los agricultores de Baviera”.

En relación a la función social de la agricultura, Blandford y Hill (2005b) también inciden en la progresiva debilidad de las relaciones entre la actividad agrícola y el conjunto de la economía de las zonas rurales en los países desarrollados. La proporción de población activa empleada en agricultura en esas áreas es ya pequeña y también es reducido el impacto de las rentas derivadas de la agricultura (op.cit., pág. 24). La consecuencia de ese argumento es que la aceleración del ajuste (y la consecuente eliminación de explotaciones y/o agricultores) no tendría efectos importantes sobre la economía de las zonas rurales, cuya viabilidad hay que buscar apoyándose en otras actividades.

### **El estado de las evidencias empíricas**

En conjunto hay que reconocer que es necesaria una mayor evidencia empírica, con referencia a los muy diferenciados territorios rurales de los países desarrollados, sobre las cuestiones más relevantes suscitadas por esta controversia acerca de la provisión de bienes públicos ambientales y rurales por parte de una u otra estructura de las explotaciones agrarias.

Sobre la cuestión clave del debate ambiental (la existencia o no de economías de escala en la gestión ambiental del espacio rural), no existe desde luego suficiente evidencia empírica, pero algunos indicios apuntan las ventajas de las explotaciones de mayor dimensión para acceder a programas agroambientales que les proporcionan pagos por esos servicios. Burton y Walford (2005) así lo señalan para el Reino Unido y también es esa la conclusión de la revisión que hace Moreno (2004) sobre esa cuestión específica, si bien apunta que esas evidencias están fundamentalmente referidas al Reino Unido y otros países del norte de Europa.

La otra cuestión clave del debate (rural en este caso), la progresiva disociación entre la actividad agrícola y la economía y la sociedad

rurales, ha sido también contrastada por algunos autores. Baptista (2006) ha comprobado recientemente estas tendencias a partir de datos de un trabajo empírico referido a buena parte del territorio rural portugués. La divergencia entre la dinámica de la agricultura y la de la población y la economía rural también la hemos comprobado en algunos casos españoles, que ponen de manifiesto las dificultades reales para que la producción agrícola cumpla automáticamente una función en el desarrollo rural (Arnalte y Ortiz, 2003; Moreno et al., 2004).

Sin embargo, tampoco es aceptable actualmente, en el caso de las regiones rurales europeas, la imagen de una total disociación agricultura-rural. Lo que señalan las evidencias empíricas (todavía no suficientes) es la existencia de un proceso que avanza en esa dirección. Aunque también permiten identificar algunas zonas con una dependencia todavía apreciable de la agricultura y en las que el ajuste derivado de una ‘desprotección’ agrícola tendría considerables efectos rurales.

También hay que considerar que en otros casos la desconexión agricultura-rural está siendo acelerada por el mismo intenso proceso de ajuste estructural que está experimentando la agricultura. Una posición similar, referida al caso francés, es la que sostiene Wolfer (1997). Este autor analiza la “ruptura entre el mundo agrícola y el mundo rural”, ruptura que considera el resultado, fundamentalmente, de la modernización agrícola que ha ido aislando a los agricultores del mundo rural, aunque posteriormente también se habría producido una “colonización” del espacio rural por la población urbana.

### **Las propuestas de la Escuela de Wageningen**

Una vía de desarrollo agrícola que podría reducir la progresiva separación entre la agricultura y su entorno rural es la defendida por la denominada Escuela de Wageningen. Estos autores rechazan explícitamente “la asunción de que el sector agrícola es incapaz de generar una renovación rural” (Van der Ploeg et al., 2000). Proponen un “modelo de desarrollo rural basado en la multifuncionalidad de la agricultura”, apoyado en las conductas de explotaciones agrícolas que extiendan (*broadening*) su actividad hacia aspectos medioambientales o rurales, o bien la profundicen (*deepening*), absorbiendo fases de la cadena agroalimentaria, con orientación hacia la calidad y el estrechamiento de vínculos con los consumidores. Esas conductas serían la base de

“una importante contribución [de las explotaciones] al empleo regional” (Van der Ploeg y Roep, 2003).

Evidentemente estas propuestas muestran un camino concreto para reinstaurar los lazos agricultura-rural, reivindicando la validez del paradigma de la multifuncionalidad. Pero su carácter voluntarista<sup>17</sup> y las evidencias empíricas en algunos países (para el caso español, ver Arnalte y Ortiz, 2003) sugieren serias dudas sobre la potencialidad de este modelo para alcanzar a una parte sustancial del rural europeo.

Por otra parte, dentro de nuestra línea de discurso en torno al ajuste estructural, estos desarrollos pueden constituir una ‘vía al margen’ del proceso de ajuste que esquematizamos en el Diagrama 1.1. Es decir, la introducción de actividades alternativas en algunas explotaciones puede resolver su “*cost-price squeeze*” e incrementar su dimensión económica. Pero el proceso de ajuste estructural posiblemente seguirá funcionando (en el otro lado del diagrama), concentrando el importante número de pequeñas explotaciones que no han sido capaces de incorporarse a esa vía alternativa.

#### **1.4. ALGUNAS DISCREPANCIAS RESPECTO A LA LÓGICA DE LA CONCENTRACIÓN DE EXPLOTACIONES.**

El paradigma de la multifuncionalidad ha sido presentado frecuentemente como un marco analítico adecuado para fundamentar en él la defensa de una política proteccionista para la agricultura ‘familiar’, no de gran dimensión, que cumple determinadas funciones (ambientales y rurales) valoradas socialmente. A lo largo del epígrafe anterior hemos podido comprobar que los contra-argumentos liberales cues-

---

<sup>17</sup> Buttel (2005) señala el carácter “fuertemente voluntarista” de la neo-chayano-viana Escuela de Wageningen, así como la creciente utilización de sus análisis por los autores interesados en los sistemas alimentarios locales.

tionan seriamente esa defensa. No podemos considerar que los puntos clave de esos argumentos (la existencia de economías de escala en la gestión ambiental y la disociación entre la agricultura y la población y la economía rurales) sean hechos absolutamente probados, pero la evidencia empírica hasta ahora existente no permite desde luego rechazarlos<sup>18</sup>.

El caso es que si se aceptan esos argumentos ‘anti-multifuncionales’, pierden fuerza las valoraciones negativas del proceso de ajuste estructural en agricultura. ¿Debemos, por tanto, concluir que, desde el punto de vista de la deseabilidad social, no debe haber freno para la concentración de explotaciones?

Dicho de otro modo. Si aceptamos, parafraseando a Baptista (2006), que el rural avanza en un proceso de transición “después de [separarse] de la agricultura”, habremos perdido la principal justificación de las políticas pretendidamente agro-rurales planteadas durante los últimos años. Tras esa separación ¿qué hacer con la agricultura? ¿simplemente eliminar regulaciones para que se acelere la transformación de sus unidades productivas en empresas eficientes en unos mercados liberalizados?

Vamos a esbozar en este apartado algunas líneas argumentales que apuntan ciertas discrepancias respecto a esa lógica de la concentración. Están inspiradas en las experiencias de desarrollo y de aplicación de políticas en Europa, pero su validez no está limitada a un ámbito local o regional.

---

<sup>18</sup> Sobre las debilidades del enfoque de la multifuncionalidad y su abandono por parte de la Comisión Europea en la Reforma Intermedia de la PAC de 2003, ver Moreno (2004, pág. 6-7 en particular). Esta crisis del paradigma de la multifuncionalidad podría sostener como válida la segunda hipótesis planteada por Delorme (2004, pág. 13-14) en la introducción de su texto sobre la PAC: que la multifuncionalidad no es más que una noción transitoria que certifica la pérdida de validez del antiguo paradigma de la intensificación y organiza un cuadro de discusión para preparar la desaparición de la PAC en tanto que política sectorial decidida y gestionada a escala europea.

## a) Las áreas desfavorecidas

Una primera argumentación que pone en cuestión la consideración de la concentración de explotaciones como objetivo general de la política agraria se plantea cuando el análisis está referido a las denominadas áreas desfavorecidas. Se trata de territorios donde las condiciones naturales (normalmente áreas de montaña o con otros handicaps naturales) hacen muy difícil la consolidación de una agricultura competitiva en unos mercados agrícolas liberalizados<sup>19</sup>.

La existencia de limitaciones territoriales para la generalización del modelo de agricultura competitiva fue advertida pronto en la Unión Europea. Tras la propuesta de estímulos al ajuste estructural en pos de ese modelo que hicieron el Plan Mansholt y las Directivas de 1972, sólo tres años después, en 1975, se aprueba la Directiva 75/268/CEE sobre agricultura de áreas de montaña y desfavorecidas. Con una filosofía radicalmente distinta, claramente conservacionista, recogía la sensibilidad del Reino Unido (recién incorporado a la Unión), que daba así continuidad a sus ayudas a las *hill farms*, pero, sobre todo, suponía el reconocimiento de la imposibilidad de extender a todo el territorio de la Unión aquel modelo de agricultura competitiva. Y así, en lugar de estímulos a la jubilación anticipada de agricultores, se introdujeron indemnizaciones a los agricultores que se comprometen a mantener activas sus explotaciones en esas regiones.

Este esquema de política para las áreas desfavorecidas europeas es criticado desde las posiciones liberales por ser un freno al ajuste. A pesar de ello reconocen que puede haber objetivos sociales y medioambientales que justifiquen la continuidad del cultivo en esas áreas, si bien apuntan que esos objetivos podrían ser alcanzados por otras vías (Cahill y Hill, 2005, pág. 222). Más adelante, esos mismos autores detallan más sus propuestas, insistiendo en la necesidad de promover un desarrollo rural no agrario en esos territorios, que mantenga

---

<sup>19</sup> Sobre la conceptualización y los problemas específicos de desarrollo en zonas desfavorecidas, ver Moreira (2001, cap. 8). El problema del abandono agrícola en esos territorios y su relación con la estructura de derechos de propiedad sobre la tierra ha sido tratada en la tesis de Rodrigues (2000).

su población y aceptan que “sus explotaciones se conviertan en unidades residenciales o trabajadas a tiempo parcial” (op. cit., pág. 230). Es decir, tampoco desde las posiciones liberales se llega a defender el modelo de explotación competitiva para estos territorios.

## **b) Estructura de las explotaciones y desarrollo no agrario: las experiencias europeas**

Si contemplamos las experiencias de desarrollo en el medio rural europeo durante la segunda mitad del siglo XX, podemos apreciar cómo la estructura de las explotaciones agrarias no ha sido un factor neutral, sin influencia en esos procesos. Por el contrario, varios testimonios apuntan sus efectos decisivos sobre la estructuración social de los territorios y sus posibilidades de desarrollo.

La literatura que más explícitamente ha planteado estos argumentos ha sido la italiana, al describir el modelo de industrialización difusa desarrollado en áreas rurales del Centro y del Norte de Italia a partir de los años 60. La organización económica y social propia de un sistema de explotaciones agrarias familiares es identificada como uno de los factores que explican los orígenes sociales de ese proceso de industrialización. Se apunta en particular que esas explotaciones agrarias habrían proporcionado una “escuela” de pequeños empresarios rurales (Saraceno, 1994a y 1994b; Fonte, 2001).

Asimismo los análisis muestran cómo, una vez consolidado el proceso de industrialización y diversificación económica de esas áreas, las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas se articulan de forma estable con unas cadenas agroalimentarias organizadas y abiertas a los mercados externos, al mismo tiempo que se generan sistemas flexibles de organización del trabajo, basados en la pluriactividad de las familias agrícolas y en la contratación de tareas de cultivo con empresas de servicios especializadas (Saraceno, 1994a)<sup>20</sup>. En esos contextos, la evo-

---

<sup>20</sup> Existe cierta similitud entre estos desarrollos y los que podrían desencadenarse a partir de las propuestas que plantea la Escuela de Wageningen, antes detallados. Fonte apunta que la diversificación económica de estos “sistemas rurales locales” puede proceder de la industrialización rural o de una “reconversión multifuncional de la agricultura” (2001, pág. 271).

lución a nivel 'macro' de la estructura de las explotaciones se separa de las pautas propias del ajuste estructural, mostrando una acusada rigidez y resistencia a la desaparición de explotaciones. Para comprender esa evolución debemos tener en cuenta que la conducta de las explotaciones no se ajusta a los modelos de 'economía de la empresa', respondiendo únicamente a los estímulos (mercados, políticas, progreso técnico) que determinan el ajuste. Es necesario introducir las interpretaciones en términos de 'economía de la familia', considerando las diversas funciones que pueden cumplir las explotaciones (residenciales, de retiro de jubilados, pluriactividad, complemento de rentas), reflejando en definitiva la adaptación de la agricultura al diversificado modelo de desarrollo territorial italiano (Fabiani y Scarano, 1995).

A diferencia de las experiencias italianas, otros casos europeos permiten contrastar que la existencia de una estructura de pequeñas explotaciones agrarias no ha constituido una condición suficiente para el arranque de procesos de desarrollo en zonas rurales. Baptista (2006) analiza el no cumplimiento en determinadas regiones portuguesas de minifundio de ese modelo que había tenido éxito en otras regiones europeas.

Sin embargo, lo que parece confirmado es que ese tipo de desarrollo no se ha producido en ninguna de las regiones del Sur de Europa históricamente dominadas por la gran propiedad agraria. Los autores italianos reconocen que esos procesos no han afectado al Sur del país, el Mezzogiorno, con una estructura social marcada por la herencia del latifundismo (Fonte, 2001; Saraceno, 1994b). Y tampoco han aparecido en las regiones del Sur de España (Andalucía, Extremadura) y de Portugal (Alentejo), donde la estructura de grandes explotaciones no fue alterada por los intentos de reforma agraria que se produjeron hasta bien avanzado el siglo XX (1974 en Portugal; 1984 en Andalucía). La estructura social propia de ese sistema agrario ha sido uno de los factores determinantes de la no industrialización y falta de desarrollo de esas regiones que, actualmente, siguen registrando uno de los más bajos índices de desarrollo económico entre las regiones europeas.

Parece pues probado, al menos desde la perspectiva de la historia económica reciente, que no ha sido indiferente para las sociedades rurales del sur de Europa partir de una u otra estructura de las explotaciones agrarias a la hora de arrancar sus procesos de desarrollo. Y que

las situaciones menos favorables para ese desarrollo se han dado en las regiones dominadas por un sistema de grandes explotaciones agrarias.

### **c) El sistema de protección de la PAC y sus efectos en el sur de Europa**

La dinámica de la agricultura europea, además de mantener rasgos derivados de su configuración histórica, está actualmente muy condicionada por la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC). En muchos ámbitos la PAC es considerada (y, en algunos, criticada por ello) una política de protección al denominado “modelo europeo de agricultura”. No es fácil evaluar la eficacia de esa protección, sobre todo porque, analíticamente, no está nada claro en qué consiste ese “modelo europeo”<sup>21</sup>. Sin embargo, en lo que existe consenso es en señalar que, justamente dada la heterogeneidad de explotaciones que se esconde bajo ese pretendido modelo europeo, el sistema de protección que proporciona la PAC es muy inequitativo, con una distribución entre las explotaciones de las distintas formas de protección (en particular las ayudas directas) que presenta un elevado grado de concentración (Mahé y Ortaño-Magne, 2001). Las regiones de gran propiedad del sur de Europa a las que acabamos de referirnos son un buen escenario para apreciar los efectos perversos de ese sistema de protección.

Las grandes explotaciones de esas regiones perciben, dada su dimensión, un volumen importante de ayudas directas ahora consolidadas bajo la forma de pago único. Cuando se ha planteado desde la Comisión Europea la modulación de las ayudas (su redistribución, reduciendo las de los mayores perceptores) estos agricultores se han opuesto radicalmente esgrimiendo argumentos de competitividad. Es decir, señalando que la modulación de las ayudas, al penalizar a las grandes explotaciones, desincentivaría el crecimiento y la modernización de las explotaciones, posicionándose por tanto como defensores de un modelo de empresarios agrarios eficientes y competitivos.

---

<sup>21</sup> Sobre las caracterizaciones que se han hecho de ese modelo y su escasa utilidad analítica, ver Arnalte (2002, pág. 49).

Sin embargo, algunos análisis muestran que el comportamiento de buena parte de esos agricultores no responde a ese modelo. Más bien se comportan como rentistas, principalmente orientados a maximizar el volumen de ayudas directas que les proporciona la PAC <sup>22</sup>. Baptista (2003) ha cuantificado la parte de la SAU de las explotaciones portuguesas que es utilizada con ese objetivo y no con una función de producción agrícola articulada con los mercados. Según sus cálculos, esa superficie supone un 45% del total de la SAU portuguesa y alcanza todavía mayor importancia (61%) en la categoría de explotaciones de “empresarios individuales y sociedades” <sup>23</sup>. Ceña (1996) también ha analizado las estrategias conservadoras, apoyadas en las ayudas europeas, que caracterizan el comportamiento de esas explotaciones en Andalucía.

En estas regiones del sur de Europa se pone bien de manifiesto cómo los argumentos que defienden la gran explotación por su mayor competitividad pueden ser tergiversados. Un crecimiento del tamaño de esas explotaciones posiblemente no mejorará su competitividad sino que, simplemente, les permitirá incrementar el volumen de tierras que les da derecho a percibir ayudas públicas.

El sistema de protección de la PAC que permite esas perversiones está siendo cuestionado desde diversas ópticas, aunque no son precisamente los argumentos que subrayan su inequidad los que más se utilizan en su contra. En cualquier caso, la PAC se está reformando y sus tendencias apuntan a que será en otro ámbito, el de la gestión ambiental, donde mayores posibilidades habrá para que las grandes explotaciones mantengan o incrementen la percepción de ayudas procedentes del presupuesto público. En ese nuevo terreno su argumento principal seguirá siendo el de su mayor eficiencia técnica (frente a una estructu-

---

<sup>22</sup> Es posible (pero no seguro) que algunos empresarios con este perfil modifiquen su estrategia (con una mayor orientación hacia el mercado) tras la reforma de la PAC de 2003, que ha consolidado las ayudas percibidas bajo la forma de pago único desacoplado.

<sup>23</sup> El Recenseamento Geral da Agricultura portuguesa de 1999 permite diferenciar esa categoría de explotaciones, separándola de las explotaciones familiares (ver Baptista, 2003, Anexo).

ra agraria alternativa de explotaciones de menor tamaño) para realizar ahora esa gestión ambiental. A este respecto, es significativo que una organización agraria de ámbito estatal español que está mostrándose particularmente activa en los temas agroambientales (Moyano, 2006) sea el Grupo de Empresas Agrarias (GEA), de reciente creación, que agrupa fundamentalmente a grandes empresarios<sup>24</sup>.

#### **d) La concentración de derechos sobre la tierra y de la oferta de servicios ambientales**

Es también en el ámbito de la gestión ambiental donde muy probablemente va a plantearse en un futuro inmediato el eje del debate sobre la deseabilidad social de una u otra estructura de las explotaciones agrarias, en especial en todas aquellas zonas donde las posibilidades de consolidar una agricultura competitiva en unos liberalizados mercados agrarios son muy remotas.

Volviendo al hilo central de nuestra argumentación, la valoración social del proceso de ajuste estructural, subrayemos que la continuación y aceleración de ese proceso supone la concentración de derechos sobre la tierra. Es cierto que en las actuales sociedades desarrolladas la tierra ha perdido el carácter que tenía en las sociedades tradicionales<sup>25</sup>, pero sigue siendo un recurso natural con cierto valor estratégico. Y es la base necesaria, de la que hay que poder disponer, para poder realizar unos determinados servicios ambientales sobre los que existe una constatada demanda social: la gestión sostenible del territorio agrícola. De ahí la importancia de la estructura que presenten los derechos de propiedad sobre la tierra (Ortiz, 2006).

---

<sup>24</sup> Es miembro de la organización europea de propietarios rurales (European Landowners Organisation, ELO), señala que defienden por igual los intereses de los agricultores profesionales (“a título principal”) y los no profesionales (es decir, agricultores a tiempo parcial o simplemente propietarios de tierras), reclama en particular compensaciones por las restricciones de derechos de propiedad que supone la Red Natura 2000, así como por “la implantación de nuevos programas y objetivos medioambientales cada vez más exigentes” y, por último, expresa un decidido apoyo a la producción de cultivos OGM (Grupo de Empresas Agrarias, 2006).

<sup>25</sup> Baptista (2005) señala que, en los países desarrollados, “la cuestión de la tierra tiende a transformarse en una cuestión del espacio”, fundamentalmente centrada en “la relación de la sociedad con la utilización de su espacio” (págs. 193 y 211).

Un acelerado ajuste estructural que conduzca a una acusada concentración de explotaciones y, por tanto, de derechos sobre la tierra, supondrá en definitiva una reducción del número de explotaciones capaces de ofertar esos servicios ambientales, evolucionando esa oferta hacia una estructura oligopólica. Si consideramos, además, que frecuentemente los bienes ambientales rurales a proteger tienen un carácter local (pensemos en un determinado hábitat de aves afectado por las tareas de cultivo, o en determinado paisaje agrícola tradicional), podemos concluir que el grado de concentración de esa oferta de servicios puede llegar a ser muy elevado en algunos bienes públicos ambientales concretos.

Así pues, las grandes explotaciones resultantes del proceso de ajuste, pese a que –teóricamente– podrían tener ventajas tecnológicas que les permitan prestar los servicios ambientales a un coste reducido, ejercerán un control del territorio que les permitirá exigir a la Administración un mayor precio (pagos agroambientales) por los bienes públicos que proporcionan. Con lo que, en este ámbito de la función ambiental, la deseabilidad social de acelerar el proceso de ajuste estructural también puede ser cuestionada.

## **1.5. LA CONTRIBUCIÓN DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

Como era lógico esperar, la revisión del ‘estado del arte’ en torno al proceso de ajuste estructural en agricultura realizada en las páginas precedentes ha conducido, fundamentalmente, a identificar los principales puntos oscuros de la literatura que trata el proceso. Tanto en lo que se refiere a comprender su mecánica de funcionamiento, como a acumular evidencias empíricas en las que pueda apoyarse una más afinada evaluación económica y social del proceso de ajuste y de sus resultados.

La investigación desarrollada, cuyos resultados recogen los siguientes capítulos de este libro, va a permitir avances significativos en las distintas direcciones apuntadas en este capítulo introductorio.

Por una parte, va a permitir contrastar en que medida los distintos factores que condicionan el proceso de ajuste –según el esquema más

arriba enunciado- han jugado realmente un papel en la dinámica estructural reciente de las distintas agriculturas españolas estudiadas.

Tal como recogían los objetivos iniciales de la investigación, se ha dedicado particular atención a analizar la incidencia de las distintas medidas de política agraria aplicadas en cada sistema agrario, permitiendo avanzar significativamente en la clarificación de los ‘mecanismos de transmisión’ de esas medidas al proceso de ajuste. Lo cual supone una contribución reseñable al ‘estado del arte’ en esa materia concreta, donde la literatura mantiene cierto escepticismo acerca de la capacidad de predecir los efectos estructurales de las intervenciones de política agraria (Ahearn et al., 2004). Nuestra investigación ha puesto en particular de manifiesto la complejidad y no linealidad de esos ‘mecanismos de transmisión’, por lo que no es extraño que tengan poco éxito los sencillos análisis estadísticos y econométricos con los que la mayor parte de la literatura pretende abordar esa predicción (ver también Villatora y Langemeier, 2005).

Por otra parte, los análisis desarrollados en distintos territorios españoles, con dominio de unos u otros sistemas agrarios los cuáles, a su vez, están experimentando procesos de ajuste de mayor o menor intensidad, han permitido realizar interesantes lecturas territoriales de ese proceso. Esas lecturas aportan en particular evidencias empíricas concretas sobre el estado de las relaciones entre la dinámica del espacio y de la sociedad rurales, por un lado, y los procesos y transformaciones de la agricultura, por otro. Y del análisis detallado en las páginas que preceden se deduce claramente que esa cuestión, el grado de articulación o de disgregación entre el rural y la agricultura, es un argumento central en las valoraciones que del proceso de ajuste se hacen desde los distintos paradigmas y constituye, asimismo, la base indispensable para el diseño futuro de políticas agrarias y de políticas rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahearn, M.C., Yee, J. y Korb, P. (2004) Agricultural Structural Adjustment to Government Policies: Empirical Evidence. *Long Paper Presentation at the American Agricultural Economics Association Meeting*. Denver, Colorado.
- Arnalte, E. (2002) PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio. *Información Comercial Española - Revista de Economía*, 803: 45-60.
- Arnalte, E. y Estruch, V. (2001) Évolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. En: Jouve, A.M. (Ed.) *Terres méditerranéennes*, Karthala, París. Págs. 81-102.
- Arnalte, E. y Ortiz, D. (2003) Some trends of Spanish agriculture. Difficulties to implement a Rural Development model based on the multifunctionality of agriculture. *International Seminar on Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*. Calabria (Italia).
- Arnalte, E. (2005) La 'teoría' de la política de estructuras agrarias, su evolución y algunos desfases con la realidad, en Baptista, F. (Org): *Terra e tecnologia. Século e meio de debates e de politicas de emparcelamento*, Celta Editora, Oeiras, págs. 171-191.
- Assemblée Nationale (1998) *Projet de Loi d'orientation agricole*. París.
- Baptista, F. (2003) Um rural sem território. En Portela, J. and Castro Caldas, J. (Eds.) *Portugal Chão*. Celta Editora, Oeiras. págs. 47-66.
- Baptista, F. (2005) A questão da terra. En Baptista, F. (Org) *Terra e Tecnologia. Século e Meio de Debates e Políticas de Emparcelamento*. Celta Editora, Oeiras, pág. 193-220.
- Baptista, F. (2006) O rural depois da agricultura, en Fonseca, M. L. (coord): *Desenvolvimento e territorios. Espaços rurais pós agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa. Centro de Estudos Geograficos da Universidade de Lisboa, págs. 85-105.

- Barceló, L.V. (1991) *Liberalización, Ajuste y Reestructuración de la Agricultura española*. MAPA, Serie Estudios, Madrid.
- Benelbas, L. (1983) La vigencia del modelo de Theodore W. Schultz. *Papeles de Economía Española*, 16.
- Blandford, D. y Hill, B. (Eds.) (2005a) *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*. CABI, Cambridge, Massachusetts.
- Blandford, D. y Hill, B. (2005b) *Facilitating farm-level adjustment to the reform of trade and agricultural policies*. Trade Policy Issues Paper nº 4. International Agricultural Trade Research Consortium.
- Blandford, D. (2005) Pressures for Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries. En Blandford, D. y Hill, B. (Eds.) *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*. CABI, Cambridge, Massachusetts. págs. 43-54.
- Burton, R.J.F. y Walford, N. (2005) Multiple succession and land division on family farms in the South East of England: A counterbalance to agricultural concentration? *Journal of Rural Studies* 21: 335-347.
- Buttel, F.H. (2005) Algunas reflexiones sobre la economía política agraria de fines del siglo XX. En Barbosa, J.S. y Neiman, G. (Compiladores): *Acerca de la Globalización en la Agricultura. Territorios, Empresas y Desarrollo Local en América Latina*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, págs.15-36.
- Cahill, C. y Hill, B. (2005) Policies Affecting Resource Adjustment in Agriculture in the European Union. En Blandford, D. y Hill, B. (Eds.) *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*. CABI, Cambridge, Massachusetts. págs. 219-236.
- Ceña, F. (1996) Les effets de la nouvelle PAC sur l'agriculture en Andalousie, en Elloumi, M. (Ed.) *Politiques agricoles et stratégies paysannes*. ALIF-IRMC, Túnez. Págs 53-70.

- Comisión Europea (1985) Perspectives de la Politique Agricole Commune. *Le Livre Vert de la Commission, Notes rapides de l'Europe Verte*, número 33, julio.
- Coulomb, P. (1986) La destabilisation de la politique des structures. *Seminario internacional sobre el mercado y los precios de la tierra*, UIMP, Sevilla. (Publicado en castellano en Varela, C. (1988) *El mercado y los precios de la tierra*, MAPA, Serie Estudios, págs. 212-229).
- Coulomb, P. (1993) Del sector al territorio: ¿ocupa la política socioestructural un lugar central en la nueva regulación de la política agrícola común?, en Arnalte, E. et al. (coord.): *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid. págs. 181-192.
- Delorme, H. (2000) La 'cuestión' del agricultor profesional en Francia, en *Agricultura Familiar en España 2000*, Fundación de Estudios Rurales - UPA. págs. 65-75.
- Delorme, H. (2004) Introduction. En Delorme, H. (Dir.) *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Presses de Sciences Po. París. Págs. 11-44.
- Etxezarreta, M.; Cruz, J.; García, M. y Viladomiu, L. (1995) *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. MAPA, Serie Estudios, Madrid.
- Fabiani, G. y Scarano, G. (1995) Una stratificazione socioeconomica delle azienda agricole: Pluralismo funzionale e sviluppo territoriale. *La Questione Agraria*, 59: 27-91
- Fonte, M. (2001) Reconstructing Rurality in Mediterranean Italy, en Granberg, L.; Kovach, I. y Tovey, H. (ed.) *Europe's Green Ring*. Aldershot, Ashgate, págs 263-282.
- Gardner, B. (1992) Changing Economic perspectives on the Farm Problem. *Journal of Economic Literature*, XXX: 62-101.

- Grupo de Empresas Agrarias (2006) ¿Quiénes somos? Objetivos. Líneas de actuación. ([www.gea.org.es](http://www.gea.org.es) , 12/09/06).
- López Iglesias, E. (1996) *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*. MAPA, Serie Estudios, Madrid.
- López Iglesias, E. (1998) El sector agrario en Galicia: alcance y límites de su reestructuración en la última década. En Molina M. et al. (Coord.) *El sector agrario. Análisis desde las Comunidades Autónomas*. MAPA – Mundi Prensa.
- Mahé, L.P. y Ortalo-Magné, F. (2001) *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences Po, París.
- Moreira, M.B (2001) *Globalização e Agricultura*. Celta Editora. Oeiras.
- Moreno, O. (2004) Las lecturas del enfoque de la multifuncionalidad y su concreción práctica en la agricultura española: Una visión crítica. *V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria*. Santiago de Compostela.
- Moreno, O., Muñoz, C., y Ortiz, D. (2004) Short-circuiting the rural function of agriculture: a case study from rural Spain. *90th Seminar of the European Association of Agricultural Economists*. Rennes (Francia)
- Moyano, E. (2006) Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural. *VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*. La Rábida.
- Naredo, J.M. (1971) *La evolución de la agricultura en España. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*. Editorial Estela. Barcelona.
- OCDE (1994) *Farm Employment and Economic Adjustment in OECD Countries*. OCDE, París.
- OCDE (1995a) *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE*. OCDE, París.

- OCDE (1995b) *Changement technologique et ajustement structurel dans le secteur agricole de l'OCDE*. OCDE, París
- OCDE (1998) *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Réformer les politiques foncières agricoles*. OCDE, París.
- Ortiz, D. (2006) An institutional economic approach to the process of structural adjustment in Spanish arable farms. *96th Seminar of the European Association of Agricultural Economists "Causes and Impacts of Agricultural Structures"*. Tänikon (Suiza).
- Perraud, D. (2004) Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole. En Delorme, H. (Dir.) *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Presses de Sciences Po. París. págs. 365-398.
- Rodrigues, O. (2000) *Utilização do Território e Propriedade Fundiária*. Tesis Doctoral. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Agronomia.
- Saraceno, E. (1994a) The modern functions of small farm systems: an Italian experience. *Sociologia Ruralis*, XXXIV:4. 308-328.
- Saraceno, E. (1994b) Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economics*, 21: 451-474
- Sumpsi, J.M. (1988) El papel de la tierra en el desarrollo agrario. En Varela, C. (Coor): *El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención*. MAPA, Serie Estudios, Madrid, págs. 89-111.
- Sumpsi, J.M. (1994) Competitividad y reforma estructural de la agricultura española. En Sumpsi, J.M. (Coord.) *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. MAPA, Madrid. Págs. 285-332.

- Van der Ploeg, J.D. y Roep, D. (2003) Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe. En Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (Ed.) *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Ashgate, Aldershot, p. 37-53.
- Van der Ploeg, J.D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Sevilla-Guzmán, E. y Ventura, F. (2000) Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4) : 391-408.
- Villatora, M., Langemeier, M., (2005) Factors Impacting Farm Growth. Presentation at the *2005 SAEA Meeting*, Little Rock, Arkansas.
- Wolfer, B. (1997) L'agriculture "hors" du rural? *Économie Rurale*, 238 : 38-43.