

LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA: EN BUSCA DE UN NUEVO PARADIGMA*

Teresa García Azcárate**

Resumen

Las reflexiones que se recogen en este artículo son el resultado de un proceso iniciado en 1996 en el seno de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, cuyo producto final fue el “Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza”. En ese proceso se consiguió implicar, a través de su participación en “mesas sectoriales” y “temáticas”, a más de 400 personas del ámbito público y privado conocedoras de cada uno de los sectores y problemáticas que afectan al sistema agroalimentario.

El Plan de Modernización incluye una primera parte de carácter general sobre el contexto de cambios que afectan a la actividad agraria de forma decisiva, en la que se basa principalmente este artículo; un “estado de la cuestión” de la agricultura andaluza; y un diagnóstico global basado en el análisis de los 40 informes sectoriales y temáticos, resultado de las mesas de trabajo, del que se derivan 16 estrategias. Esas estrategias están orientadas a dotar a la agricultura andaluza de “capacidad de respuesta”, identificada como el núcleo duro de la modernización¹. Los tres años transcurridos desde que se llevó a cabo esta reflexión no han hecho sino confirmar la urgencia de dar consistencia a un nuevo paradigma de modernización de la agricultura.

Palabras claves: modernización, agricultura, paradigma, Andalucía

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	197
EL CAMBIO DE PARADIGMA DE LA MODERNIZACIÓN: UNA NECESIDAD INAPLAZABLE	198
ÉPOCA DE CAMBIOS, CAMBIO DE ÉPOCA	198
LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL.....	198
LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD	200
LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS	201
LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES	202
CONCLUSIÓN.....	203
BIBLIOGRAFÍA.....	204

INTRODUCCIÓN

La crisis alimentaria sin precedentes que sacude en este inicio del siglo XXI los países desarrollados, con la agudización del problema de las vacas locas y su extensión al conjunto de los países europeos, ha traído al primer plano de la actualidad el debate sobre el futuro de su agricultura que, desde hace ya más de una década, recorre Europa. Hoy se cuestiona en las tertulias radiofónicas y columnas de prensa el modelo de modernización–intensificación de la agricultura que ha conducido a alimentar herbívoros con piensos cárnicos, a producir pollos y huevos en condiciones de hacinamiento, a violentar la naturaleza hasta la aberración y, a olvidar nuestra condición de huéspedes de la tierra, partes de un sistema por cuyo equilibrio

debemos velar.

El debate actual se inscribe en otro más amplio: en el que la liberalización de los mercados; el surgimiento de nuevos países productores; los nuevos espacios geopolíticos; los incrementos de rendimientos que concentran una parte importante de la producción final agraria en un número reducido de explotaciones, los avances tecnológicos que convierten en obsoleta la ciencia ficción de hace pocos años – la clonación de animales y la ingeniería genética, son ya realidades que van a condicionar la agricultura del futuro –; las nuevas demandas de la sociedad hacia el mundo rural, concebido como un espacio en el que confluyen la naturaleza, el paisaje, la tradición, la historia. Todo ello configura un nuevo contexto en el que la agricultura debe redefinir su posición, su misión en el conjunto de la sociedad y de la economía; y la sociedad reformular sus demandas, sus anhelos y sus expectativas en relación con la agricultura.

Esa nueva relación entre agricultura–ruralidad y sociedad, debe basarse en una concepción global de la actividad agraria, que incorpore a su dimensión productiva tradicional otras dimensiones indisociables y cada vez más valoradas por la sociedad: su imbricación en el territorio, decisiva para una ocupación equilibrada del espacio; su función como principal gestor de los recursos naturales y creador de paisaje; su capacidad de generar empleo difuso y su

* García, T. 2002. La modernización de la agricultura: en busca de un nuevo paradigma. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

** Documento preparado dentro del desarrollo del proyecto de cooperación de la Junta de Andalucía y Gobierno de Chile

¹ El documento completo del “Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza” está disponible sobre petición a la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía.

papel de motor de la economía sobre la que gravitan en amplias zonas rurales la mayor parte de las demás actividades de servicios y transformación; su protagonismo como componente de una cultura rural añorada y valorada por sociedades cada vez más urbanas; su papel insustituible de intermediario entre la naturaleza y el hombre; su aportación a la cultura del gusto y del sabor, evocadora de los territorios y los hombres.

Por su parte, los agricultores y ganaderos, junto con los demás integrantes de la cadena agroalimentaria, deben ser capaces de recobrar la confianza de la sociedad y asumir su responsabilidad en la salubridad de los alimentos, en la conservación de la biodiversidad y en la preservación de los recursos naturales.

La modernización de la agricultura sólo puede formularse hoy a partir de una aprehensión multidimensional de su función, que debe conducir a la construcción de un nuevo paradigma basado en nuevas hipótesis: frente a la preocupación por la productividad y los rendimientos a cualquier coste, la búsqueda de la calidad; frente a la homogeneización de la producción, la diferenciación del producto; frente al aumento indiscriminado del aporte de insumos, la preocupación por sus impactos sobre el medio ambiente y sobre el producto final; frente a la quimiquización de los alimentos, la preocupación por la salud y la búsqueda de lo natural.

EL CAMBIO DE PARADIGMA DE LA MODERNIZACIÓN: UNA NECESIDAD INAPLAZABLE

El mundo está cambiando. Los cambios afectan a todas las esferas de la actividad humana: a la manera de alimentarse, de comprar, de vender, de producir y trabajar, de informarse y comunicarse, de ocupar el tiempo de ocio; no dejan a salvo ningún rincón del planeta. Son tantos y su alcance tan radical, que configuran, más que una época de cambios, un cambio de época.

La agricultura² está plenamente inmersa en esa dinámica de cambios; se ve sometida a nuevas presiones y demandas procedentes del resto de los sectores económicos y de la sociedad, determinantes principales de su evolución.

Su principal función ha sido durante años la de garantizar el abastecimiento de la población. A ese objetivo principal se han encaminado las políticas de modernización de las décadas de 1960 y 1970 y,

principios de la de 1980, sinónimas de intensificación y especialización.

Como resultado de esa evolución, algunos de los objetivos fundacionales de la Política Agrícola Común (pac) recogidos en el Tratado de Roma, han pasado a un segundo plano. Frente a la preocupación por la seguridad de los abastecimientos que caracterizó la implantación de la PAC, en un contexto europeo todavía marcado por los efectos devastadores de la segunda guerra mundial, la necesidad de eliminar crecientes excedentes aparece como prioritaria; el incremento de la productividad agrícola (primer objetivo de la PAC según el artículo 39 del Tratado), logrado principalmente a través de los incrementos de rendimientos, es objeto hoy de nuevas lecturas, que abarcan desde la reducción de costes hasta la incorporación de valor añadido.

Poco a poco, un nuevo concepto de modernización se ha ido abriendo camino en los documentos de la Comisión Europea sobre Política Agrícola Común, muy especialmente a partir del Libro Verde de 1985, hasta plasmarse en la Reforma de la PAC de 1992 en la que se propugna explícitamente la extensificación de las producciones.

Hoy, una agricultura moderna no puede identificarse, como hace unos años, con una agricultura intensiva, especializada, muy productiva y muy capitalizada. El nuevo paradigma de la modernización en fase de construcción, debe ser capaz de dar cabida a modelos muchos más diversos y flexibles.

ÉPOCA DE CAMBIOS, CAMBIO DE ÉPOCA

Cuatro bloques configuran, de una manera esquemática, los grandes cambios que gravitan sobre la agricultura europea y que determinan su necesidad de adaptación: los cambios en el sistema económico; los cambios sociales; los cambios tecnológicos; y los cambios institucionales. Esos cambios se producen, además, a una velocidad vertiginosa, que no permite hacer previsiones, ni siquiera a corto plazo, sin grandes niveles de incertidumbre. Desarrollar la “capacidad de respuesta” del sistema se configura en este contexto como el eje principal en el que se deben concentrar los esfuerzos de modernización.

Se aborda a continuación, de manera necesariamente sucinta, cada uno de esos bloques.

LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL

1. La globalización de la economía es una realidad que afecta ya de lleno a la agricultura y a todas sus

² Se utiliza indiferentemente el término agricultura, complejo agroalimentario o sistema agroalimentario, para designar el conjunto de la actividad económica ligada a la producción agraria, incluidas las actividades de suministro de inputs y servicios y de transformación de los productos y comercialización.

actividades derivadas. Esa globalización se manifiesta en³:

- **La liberalización de los intercambios mundiales** de productos agrarios, con la firma del Acuerdo de Marrakech en abril de 1994, que supuso el fin de la excepción agrícola que mantenía al comercio mundial de productos agrarios en gran medida al margen de las reglas del GATT. Las negociaciones abiertas en Ginebra a principios del 2000 para avanzar en los sectores de servicios y agrario, tras el fracaso del intento de abrir una negociación global en Seattle en 1999, son un paso más en el irreversible camino de la apertura de los mercados.

A las implicaciones del Acuerdo del GATT para el comercio internacional de productos agrarios, se suman los **acuerdos preferenciales** firmados por la Unión Europea con un grupo cada vez más numeroso de países terceros, a los que se otorgan condiciones para el acceso al mercado europeo más favorables que las establecidas por la Organización Mundial de Comercio (omc). Esos acuerdos incluyen concesiones en materia de importaciones de productos agrarios que muchas veces compiten directamente con las producciones del sur de Europa.

- **La consolidación de grandes mercados regionales** en los que mercancías, capitales y personas circulan libremente. En la Europa comunitaria, la implantación del Mercado Único en enero de 1993 ha abierto el camino a la adopción del euro como moneda única y ha acelerado el proceso de internacionalización de las empresas y de homogeneización de los mercados. En América, el Tratado de Libre Cambio entre Canadá, Estados Unidos y México constituye un poderoso foco de atracción para el resto de los países del continente, mientras el Mercosur explora vías de consolidación.

La internacionalización de las empresas agroalimentarias. Las grandes empresas transnacionales dominan hoy el mercado de la alimentación. Sus productos estandarizados son consumidos en todo el planeta; sus marcas son referencia obligada en las estanterías de las grandes cadenas de distribución; sus anuncios se repiten en todos los idiomas en las pantallas de televisión. Dieciséis de las 20 primeras empresas agroalimentarias españolas y 10 de las 20 primeras andaluzas, pertenecen o están participadas por alguno de los grandes grupos multinacionales de la alimentación (Allied Lyons, Cargill, Nestlé, Danone, Guinness, Unilever...). Esa

internacionalización se acompaña frecuentemente de la deslocalización de determinadas actividades productivas o de todo el proceso de producción.

La internacionalización de las empresas y la estandarización de sus productos ofrece, sin embargo, interesantes oportunidades a las pequeñas y medianas empresas agroindustriales capaces de llenar los importantes huecos de mercado que quedan para productos más ligados al territorio, a la cultura, a los gustos específicos de cada lugar. Esos huecos son tanto mayores cuanto mayores y más internacionales sean las empresas hegemónicas. Así, la globalización se acompaña de una revalorización de los mercados y de las economías locales, configurándose un espacio económico dual en el que cada empresa, de acuerdo con sus características y las de sus productos, debe definir su mercado y sus objetivos y adecuarles sus estrategias competitivas.

2. **Nuevos países productores** hacen notar cada vez más su presencia en los mercados internacionales. Varios factores contribuyen a hacer de numerosos países “periféricos” de América Latina, Asia, el Magreb, el Oriente Próximo o Europa Central y Oriental, competidores reales o potenciales de la agricultura europea: entre ellos hay que citar el estímulo que representa la apertura de los mercados, el flujo de inversiones extranjeras procedentes de los países industrializados, la mejora del transporte marítimo y el desarrollo del transporte aéreo.

Limitaciones financieras, culturales, tecnológicas, organizativas y comerciales, frenan y a veces estrangulan la capacidad de muchos de esos países para desarrollar su potencial. A pesar de ello, los consumidores europeos tienen un creciente acceso a productos procedentes de otras zonas del planeta. En algunos sectores con un importante componente de la mano de obra en su coste de producción, esos productos están empezando a crear serios problemas a los productores europeos, en su propio mercado o en sus mercados tradicionales de exportación.

La globalización de la economía es un proceso imparable como lo es también el surgimiento de nuevos países productores y su participación creciente en los mercados. Consideraciones de tipo político, social, de equidad y equilibrio mundial, justifican las medidas que favorecen directa o indirectamente el desarrollo de otras zonas del planeta; consideraciones de tipo económico las explican también. Las fuertes tasas de crecimiento económico registradas por los países del sureste asiático, China y varios países de América Latina, los convierten en interesantes mercados para las empresas de los países industrializados. Al igual que lo hacen sus sectores

³ Se abordan aquí algunas cuestiones de impacto más directo sobre la agricultura, sin ánimo de ser exhaustivos y dejando de lado aspectos de la globalización tan importantes como la libre circulación de los flujos financieros o la interdependencia de las economías a escala mundial.

industriales y de servicios, la agricultura del primer mundo tiene que saber sacar partido de las oportunidades que ofrece el incremento previsto de la demanda solvente de productos agrarios y alimentarios y de tecnología para la producción, la transformación y la comercialización de los productos agrarios. De la capacidad de las empresas y de los productores europeos para competir en los mercados frente a los países emergentes, pero sobre todo frente a los demás grandes productores del “mundo desarrollado”, dependerá en gran medida su supervivencia y su futuro.

LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD

La sociedad española y andaluza han cambiado profundamente en los últimos 20 años. A los cambios compartidos con los países de nuestro entorno económico y que impregnan hoy el discurso comunitario sobre la necesidad de una “nueva política agraria y una nueva agricultura para el siglo XXI”, se superpone en nuestro caso la profunda transformación social que ha acompañado la democratización de la vida política nacional, regional y local.

Los cambios sociales con más repercusión sobre la agricultura, el medio rural y su relación con el resto de la sociedad perceptibles en Andalucía, se sintetizan a continuación:

- La aceleración del proceso de urbanización, mediante la concentración de la población en núcleos de tamaño mediano o grande, en detrimento de las poblaciones más pequeñas (menos de 5.000 habitantes) y, la mejora de los servicios públicos y de las infraestructuras en el medio rural; y, mediante la extensión de las pautas culturales “urbanas” al medio rural gracias a: 1) los medios de comunicación y fundamentalmente la televisión, 2) la extensión de la enseñanza obligatoria primaria y secundaria; y 3) la mejora de las comunicaciones y la mayor movilidad que facilita los contactos entre el medio rural y el medio urbano.
- Una profunda modificación de la percepción social de la vida en los pueblos, tanto por parte de los propios habitantes del medio rural como de los de la ciudad. Los jóvenes de ambos sexos, para quienes la salida del pueblo constituía hasta hace unos años la única oportunidad de promoción personal y profesional, optan ahora más frecuentemente por permanecer en su localidad. Varios factores se combinan para explicar ese cambio de tendencia: la ya mencionada mejora de las condiciones de vida en los pueblos, de los servicios y de la accesibilidad, en contraste con la percepción de un deterioro de las condiciones de vida y empleo en las grandes ciudades; un acceso a la vivienda más fácil que en el medio urbano; un

entramado social y familiar más solidario; la existencia de formas de protección social y programas de fomento específicos, el desarrollo de nuevas actividades productivas o de servicios; el acceso a formas de diversión similares a las de la ciudad. En particular, el subsidio agrario⁴ y el Plan de Empleo Rural, han desempeñado en nuestra región un importante y positivo papel de mantenimiento de la población en el medio rural.

- Paralelamente, entre los habitantes de la ciudad y en la “cultura dominante” se registra una revalorización nostálgica de la “vida rural” y la “cultura rural”, percibidas como más “auténticas”, más humanas y más próximas a la naturaleza; y una creciente “demanda de naturaleza y de paisaje”, que se reflejan en el auge del turismo rural, del senderismo y otros deportes de naturaleza, en el resurgir y popularidad de las fiestas tradicionales, o en la aspiración a un trozo de jardín tan frecuente entre los habitantes de la urbe. Desde hace unos años se acepta que esa necesidad de relacionarse con la naturaleza, para la que se ha acuñado el término de “biofilia”, constituye una necesidad básica para la vida del hombre.
- Ligada a las dos tendencias apuntadas anteriormente, una inversión de los flujos demográficos hacia y desde el medio rural, con una corriente de retorno de emigrantes al final de su vida activa o expulsados por la crisis industrial de las regiones tradicionalmente receptoras de emigración andaluza, la instalación en el medio rural en zonas litorales de jubilados procedentes de otras regiones o países, la conversión de muchos municipios rurales periurbanos en lugares atractivos para la instalación de residentes jóvenes con desplazamientos diarios hacia el lugar de trabajo, junto con la ya mencionada reducción de la emigración de los jóvenes rurales, concentrada ahora en las mujeres jóvenes y estudiantes de ambos sexos.
- Una preocupación creciente por la protección del medio ambiente, que se ha extendido de una manera difícil de imaginar hace pocos años y que se evidencia en el recurrente recurso a la ecología como reclamo publicitario para todo tipo de productos industriales o alimentarios. En esa misma línea se sitúa la preocupación por el bienestar animal, hasta hace poco limitada a una minoría sensibilizada y hoy compartida por amplias capas de la población.
- Importantes cambios en la forma de alimentarse, resultantes de la superposición de diversos factores

⁴ Subsidio en vigor en Andalucía y Extremadura, dos regiones españolas caracterizadas por su elevado número de trabajadores agrarios asalariados sin tierra (“jornaleros”), mediante el cual toda persona que demuestre haber trabajado durante al menos 40 jornadas en el campo, tiene derecho a un salario de subsistencia durante el resto del año.

y tendencias, algunas de ellas de efectos contrapuestos:

- Los cambios en la manera de comprar. La compra semanal o mensual en las grandes superficies presentes en todo el territorio andaluz, se ha extendido no sólo entre los habitantes del medio urbano sino también entre los del medio rural.
- La diversificación de la dieta, con el acceso a una enorme cantidad y variedad de productos antes desconocidos; la introducción de nuevos hábitos de consumo – postres lácteos y quesos, bollería industrial, congelados, precocinados, pastas...–; al mismo tiempo que una pérdida de cultura e identidad culinaria, bajo la influencia masificadora y uniformizadora de las grandes marcas o de las “marcas de distribuidor”.
- La introducción, también bastante reciente en nuestra región, de las cadenas de “comida rápida” – pizzerías, hamburgueserías y “bagueterías”– y venta a domicilio, con gran aceptación y una influencia innegable sobre los hábitos de consumo, muy particularmente de la juventud.
- Al mismo tiempo, una segmentación del consumo, con la aparición de una demanda creciente de productos de calidad y/o tradicionales.
- Una preocupación generalizada por la salud, reflejada en el auge de los productos “lights”, “naturales”, sin residuos químicos o ecológicos – muy por detrás todavía de otros países europeos–; y en el fuerte impacto sobre el consumo de carne de vacuno registrado como consecuencia de la crisis de las “vacas locas”.
- El empleo ha pasado al primer plano de las preocupaciones de los políticos y de los ciudadanos europeos. Esa preocupación está presente desde hace años en Andalucía. La población activa dedicada a la producción agraria representa en nuestra región cerca del 14% de la población activa total y desciende a un ritmo muy inferior al del resto de las regiones españolas; la población ocupada en el sector agroindustrial representa el 28% del total de empleados en el sector industrial. El empleo agrario ha registrado importantes cambios en los últimos 20 años, desplazándose desde las zonas de campiña hacia las zonas costeras, donde la expansión de la hortofruticultura genera fuertes demandas de trabajo.

Los cambios registrados por la agricultura andaluza han hecho surgir nuevos flujos de mano de obra temporera. La presencia de inmigrantes magrebíes o subsaharianos en los campos andaluces, temporal en el caso de la fresa y el olivar, más estructural en el de Almería, constituye un fenómeno social nuevo en una

tierra tradicionalmente emisora de mano de obra y todavía marcada por fuertes tasas de desempleo rural.

- En el contexto actual de preocupación por el empleo, cobra nuevo valor la capacidad de la agricultura de generar empleo, repartido a lo ancho de todo el territorio; y su papel como motor de la economía de muchas zonas rurales gracias a su gran capacidad de arrastre sobre las industrias y servicios auxiliares y derivados (suministro de inputs y servicios, acondicionamiento, comercialización y transformación de los productos). La agricultura se constituye así en un factor fundamental e insustituible de cohesión territorial y social, dos de las más importantes demandas latentes en la sociedad.
- Al mismo tiempo, la agricultura ha dejado de ser la única o la principal actividad en muchas zonas rurales, en particular en las costeras, las periurbanas e incluso en algunas sierras próximas a las ciudades; el desarrollo del turismo o la proliferación muchas veces poco planificada de primeras y segundas residencias en suelos rústicos plantea serios conflictos por el uso de los recursos, en especial el suelo y el agua; y requiere una intensificación en los procesos de ordenación territorial por el que se compatibilicen los intereses a veces contrapuestos de agricultores, otros agentes económicos y residentes así como los intereses/beneficios públicos y privados.

Los cambios sociales sucintamente descritos se traducen en nuevas demandas de la sociedad hacia la agricultura, nuevos requerimientos a los que la agricultura en su conjunto debe adaptarse y responder y cuyo coste la sociedad debe estar dispuesta a asumir: una demanda de alimentos saludables y sin residuos, de un paisaje agrario diversificado y bello, de un medio rural vivo en el que se generan empleos y riqueza y, de una agricultura respetuosa con el medio ambiente, gestora de los recursos naturales y generadora de cohesión social y territorial.

LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS

Los cambios tecnológicos se han acelerado en los últimos 20 años del siglo pasado y están revolucionando la manera de hacer negocios, de comunicarse y de producir. Entre los que afectan más directamente a la agricultura, hay que mencionar:

- La informática, presente ya en todas las facetas de la actividad agraria: la producción–automatización de riegos, control de parcelas, conducción de tractores y maquinaria...–; la gestión de la explotación –contabilidad analítica, planificación, información sobre ayudas...–; la comercialización – acceso a información en tiempo real sobre precios, mercados,...–; la transformación –automatización de

procesos y controles...-. El agricultor “informatizado” es ya una realidad generalizada en Europa y creciente en Andalucía.

- La inmediatez de las comunicaciones vía fax ha modificado radicalmente la manera de comprar y vender productos agrarios y alimentarios. Está siendo desplazado ya por el correo electrónico. La telefonía móvil también ha cambiado la vida de los agricultores, rompiendo con la imagen tradicional del agricultor aislado mientras desempeña su actividad en el campo o en el establo.
- El desarrollo de las nuevas técnicas de mejora genética, conocidas como biotecnología, marcará sin duda la agricultura del siglo XXI.
- El desarrollo de las bioenergías, ligado a la preocupación por una gestión sostenible de los recursos naturales, entre ellos las energías fósiles, representa una interesante vía de futuro para las producciones agrarias así como para el aprovechamiento de residuos de primera y segunda transformación, siempre que la sociedad esté dispuesta a asumir los costes económicos de un desarrollo sostenible.
- La clonación genética de animales ha dejado de ser una ficción y no tardará mucho tiempo en ser una opción productiva cuyos efectos positivos y cuyos peligros, la sociedad deberá calibrar con responsabilidad.
- Nuevas tecnologías permiten desarrollar procesos de segunda y tercera transformación que a, partir de los productos o subproductos agrarios, dan origen a nuevos componentes que se incorporan a la industria farmacéutica, química, alimentaria... abriendo nuevos e insospechados mercados para la actividad agraria.

La sociedad en su conjunto y los Estados en representación de ella, deben ser capaces de calibrar con responsabilidad los riesgos y los beneficios de esos avances tecnológicos e imponer el interés público frente a los intereses de las grandes empresas multinacionales que controlan la investigación genética y química. Los agricultores son los más interesados en ese control público sobre las condiciones de producción, ya que constituyen el eslabón más débil de la cadena y el que primero paga las consecuencias de los errores, junto con el consumidor.

La vertiginosa velocidad de los cambios tecnológicos que afectan a las actividades productivas y a la vida cotidiana, obligan a un enorme esfuerzo de formación, información e investigación a todos los niveles de la cadena agroalimentaria, orientado a mejorar la capacidad de respuesta y adaptación del conjunto del sector.

LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

1. El alejamiento de los centros de decisión de política agraria y el acercamiento de las políticas de desarrollo rural.

- La integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 supuso un cambio radical en la manera de hacer política agraria en nuestro país. Más que la normativa, que venía desde hace años adaptándose a la europea, es el centro de decisión el que ha variado sustancialmente, alejándose de la realidad española y andaluza y, sometido a la búsqueda de consenso y compatibilización de intereses entre agriculturas cuya diversidad crece a medida que aumenta el número de socios comunitarios. Ese alejamiento va a acentuarse con las sucesivas incorporaciones de nuevos Estados Miembros a la Union Europea (UE), con un desplazamiento del centro de gravedad comunitario hacia el norte europeo, donde existen agriculturas diferentes e intereses divergentes de los nuestros.

Si bien el balance de la integración en la UE ha resultado globalmente favorable para la agricultura andaluza, la frecuente inadecuación de la normativa a la realidad agraria andaluza, provocada por ese alejamiento de los centros de decisión, se pone de manifiesto en diversos sectores.

- Al mismo tiempo, algunas políticas comunitarias, entre ellas las de desarrollo rural y en particular la iniciativa LEADER, han inaugurado un nuevo camino de subsidiariedad y descentralización de la toma de decisiones, que otorga un mayor protagonismo a las administraciones locales y a las organizaciones de la sociedad civil, instaurando una interesante dinámica de “abajo hacia arriba” que está llamada a generalizarse en las actuaciones comunitarias sobre el medio rural.

2. Los futuros cambios institucionales comunitarios

- La UE está en un proceso de reestructuración y ordenamiento interno de sus instituciones, al que le obliga la ya próxima perspectiva de ampliación hacia los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Los cambios en la ponderación de votos por Estado Miembro y al número necesario para aprobar o bloquear una propuesta o decisión, adoptados en la Conferencia de Niza, van a tener repercusiones importantes para la adopción de medidas de políticas agrarias e indirectamente para Andalucía.

3. La PAC, ante la reforma de la Reforma.

La Política Agraria Comunitaria está desde la Reforma de 1992 en un proceso continuado de reflexión y reformulación. La Comisión difundió en diciembre de 1995 un “Documento sobre estrategia agraria”, en el

que se analizaban los problemas futuros de la agricultura de los países de Europa Central y Oriental (PECO) y de la UE; y se presentaban tres posibles estrategias para la futura PAC. Más adelante, impulsó la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, celebrada en Cork en noviembre de 1996.

Varios factores externos inducen a ese debate. Entre ellos hay que citar:

- Las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio, en marcha, en lo que se refiere al sector agrario, desde principios del año 2000, en Ginebra.
- La próxima ampliación de la UE hacia el Este, que plantea serios problemas para la aplicación de la PAC actual en estos países, en particular en relación con los precios agrarios elevados, los controles de la oferta (cupos y cuotas) y los pagos compensatorios.
- La ampliación de la demanda de productos agrarios en los mercados emergentes, para la que los países de la UE deben posicionarse sin las rigideces y limitaciones que impone la actual PAC.

También existen fuertes presiones internas hacia un cambio en la PAC:

- La mayor transparencia de la PAC al haberse transferido, en parte, la carga de las ayudas a los agricultores desde los consumidores (precios) a los contribuyentes (ayudas a la renta), ha conducido a cuestionar la legitimidad social de la política agraria. Ésta aparece como impulsora de una agricultura intensiva, especializada y cada vez más alejada de la naturaleza, que no responde a las nuevas demandas y expectativas de la sociedad.
- La “crisis de las vacas locas”, más allá de sus efectos sobre el mercado de vacuno, ha puesto en entredicho “la confianza de los consumidores en los alimentos de que disponen, de los ciudadanos en el buen hacer de las distintas administraciones, de los habitantes de este continente en un modo de ‘desarrollo’ económico en el que los beneficios a corto plazo han dominado a veces otras consideraciones”⁵.
- La negociación por un presupuesto comunitario agrario que permita hacer frente a los nuevos retos y a la ampliación hacia el Este, se enmarca en un contexto de lucha contra el déficit presupuestario y austeridad financiera y, de creciente peso de otros frentes de la política comunitaria: la lucha contra el desempleo, la defensa del medio ambiente, o los fondos estructurales...

- La creciente complejidad de la normativa agraria comunitaria obliga a un replanteamiento y rediseño de las actuaciones que permita una simplificación administrativa indispensable en un contexto de Unión Europea con 20 ó más socios.

Frente a otras opciones más radicales, la Comisión se inclina por un “desarrollo del enfoque de 1992”, estructurado en torno a tres grandes ejes: la competitividad, el mundo rural y, la simplificación normativa y administrativa.

- La búsqueda de una nueva relación público-privado

El desarrollo de la sociedad civil, del asociacionismo de todo tipo – asociaciones de consumidores, grupos de desarrollo local, asociaciones profesionales o empresariales, organizaciones ecologistas...–, es hoy una realidad con la que la administración debe y quiere contar. La convicción de que la eficacia de las políticas depende del grado de implicación y participación de sus eventuales beneficiarios en su formulación y aplicación, se va abriendo paso poco a poco desde la evidencia empírica. La apertura de cauces de participación institucional más amplios, más decisivos y de mayor credibilidad social, aparece hoy como un reto importante para una administración que debe emprender la transición desde una administración “garantista” hacia una administración prestadora de servicios.

Una variable que condiciona decisivamente esta evolución y que debe tenerse permanentemente presente en la elaboración de las políticas de modernización, es la austeridad presupuestaria, que seguirá presidiendo durante los próximos años la elaboración de los presupuestos públicos, restringiendo los recursos de la administración para la puesta en marcha de políticas de inaplazable e indispensable aplicación. Se hace necesaria la introducción de nuevos criterios de eficacia y corresponsabilidad, que optimicen la aplicación de los fondos públicos. En este sentido, el sector privado, receptor de los fondos públicos, debe participar en la financiación de las políticas, así como en su definición, aplicación y evaluación, dando origen en una nueva relación público-privado, resultado de las evoluciones convergentes de la administración y de la sociedad.

CONCLUSIÓN

Los cambios en el entorno económico mundial, los vertiginosos avances tecnológicos y, las nuevas demandas de la sociedad hacia la agricultura y el medio rural, configuran un contexto radicalmente nuevo en el que la agricultura europea y, de manera interrelacionada, las agriculturas del resto del mundo, deben abandonar inercias y repensar su futuro. La

⁵ La política agraria común a debate. García Azcárate, Tomás. Revista Española de Economía Agraria nº 176-177

modernización de la agricultura no puede seguir identificándose con su intensificación o su especialización. El desarrollo de la capacidad de respuesta, mediante la formación y la información, aparece como la única vía posible en un entorno tan cambiante y con tantas incertidumbres.

Las demandas de la sociedad hacia el mundo rural, del que la agricultura sigue siendo en muchas zonas columna vertebral, han variado y se han diversificado. Las zonas rurales deben ser capaces de dar respuesta a esas demandas si quieren permanecer vivas y, la agricultura debe ser un componente fundamental de esa respuesta. Para ello debe abandonar el paradigma de la modernización en vigor desde el siglo pasado, en que se ha ido configurando, en palabras de Juan Gastó, “una sociedad contra la naturaleza”. La naturaleza y la sociedad deben concebirse siempre, de acuerdo con el maestro Gastó, como una unidad, en una perspectiva monista y no dualista. Sólo recuperando esa visión del hombre y de la sociedad como parte de la naturaleza, la agricultura, “artificialización de la naturaleza por el hombre”, abandonará caminos de alto riesgo, cuyas consecuencias apenas atisbamos.

BIBLIOGRAFÍA

- BRUGGES. 1998. Cuarenta años después de Stresa. Una nueva política agraria para una nueva Europa. III Congreso Nacional de Política Agraria. Lleida. Septiembre.
- BUCKWEEL, A. 1996. Transformaciones de la PAC en una política rural más integrada. Revista Española de Economía Agraria, Nº 176–177.
- BUCKWEEL, A. 1997. Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Report of an Expert Group. D.G. VI/A1. European Comisión.
- COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 1988. El futuro del mundo rural. COM (88) 501 final. de 28.07.1988. Bruselas.
- CORK. 1996. Declaración de 1996. Un medio rural vivo.
- GRUPO DE BRUGGES. 1997. Por un cambio necesario en la agricultura europea. MAPA. Edición coordinada por Eduardo Moyano.
- GRUPO DE SEILLAC. 1993. Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias. En Revista de Estudios Agro-sociales nº 165– Julio–Septiembre. pp.177–193.
- HERVIEU, B. 1994. Les champs du futur ("Los campos del futuro), Éditions Julliard (edición española editada por el MAPA en 1997). Serie Estudios Nº118.