

**Modernización agraria y reforma de la política agraria  
de la Comunidad: algunas reflexiones**

García Azcárate, Tomás. Unidad de Análisis y Planificación General.  
Dirección General de Agricultura. Comisión de las Comunidades Europeas.

Las opiniones expresadas en este artículo sólo comprometen a su autor y  
no a la Institución a la cual pertenece

## **I. Introducción**

Este artículo pretende ser una reflexión sobre la relación existente entre "modernización agraria", los objetivos de distintas políticas agrarias, en particular de la política agraria comunitaria antes y después de la reforma, y el sujeto de dicha política: agricultor familiar,, a título principal o a tiempo parcial, asociado o individual.

## **II. La política agraria "tradicional"**

Con esta denominación, pretendemos no sólo cubrir la política agraria de la Comunidad antes de la reforma, sino también otras políticas que comparten los mismos objetivos de productividad y crecimiento económico. Son las políticas agrarias de la post-guerra en Europa, analizadas por Felisa Ceña (1992) en un reciente y valioso artículo.

El destinatario de las ayudas públicas y los créditos eran los agricultores "viabiles", marginando a las explotaciones menos productivas, menos capitalizadas o con dimensiones inadecuadas. Fue la política de la gestión del éxodo rural, del Plan Mansholt (C.E.-1969) de los análisis de Klatzmann (1978) sobre la situación ideal de la agricultura francesa o del "plan de metas concretas para la agricultura española" reiteradas veces propuesto por Ramón Tamames (1972).

No es propósito de este artículo hacer balance de esta política. Compartimos el análisis repetidas veces hecho por la Comisión Europea en 1980, 1985, 1988 y 1991. La quiebra de la antigua política seguida por la Comunidad fue durante muchos meses el único punto en el que se pudieron poner de acuerdo los Ministros europeos de Agricultura, en las largas negociaciones que desembocaron en la reforma tal y como la conocemos actualmente. Sobre este punto, también existe un consenso prácticamente unánime en la comunidad científica, como lo demuestran los análisis de Gardner (1987), De Veer (1987), Coulomb y Delorme (1987),

Comolet (1990), Hervieu (1991), Burrel (1992), Koester et al (1992) y Tangermann (1992).

## **II. La nueva lógica productiva, tras la reforma**

Desde el punto de vista estrictamente productivo, en el marco de la antigua política agraria, el objetivo de maximizar los rendimientos unitarios coincidía con el de maximizar los márgenes, brutos y netos, y por o tanto el resultado de la explotación. Las políticas clásicas de "modernización agraria" iban encaminadas a facilitar o estimular este objetivo.

Numerosos expertos ligados al sector agrario, como Jaime Lamo de Espinosa (1991) o Carlos Tío (1991), han subrayado la posible pérdida de dinamismo empresarial en el sector agrario a raíz de la reforma, con el consiguiente desarrollo de una "cultura del subsidio" ajena por completo a la necesaria lógica de progreso, competitividad y modernidad.

Este punto es objeto de un gran debate. En un anterior artículo (García Azcárate-1992), ya hemos expuesto y justificado una opinión diametralmente opuesta. Afirmábamos entonces que estos analistas confundían agricultura empresarial y agricultura productivista e intensiva. Esta confusión no tenía consecuencias significativas cuando los precios agrarios eran elevados, pero se vuelve determinante en el actual contexto.

Con la nueva política agraria, la maximización de los márgenes por hectárea no coincide automáticamente con los máximos niveles físicos de producción. Como señala Lemaitre (1992), la nueva política de "modernización agraria" debe facilitar y estimular esta evolución. Alcanzar el óptimo económico exigirá razonar cada fase del período de producción parcela por parcela y sustituir en la mayor medida posible, gastos de explotación por conocimiento, dominio tecnológico y seguimiento de los cultivos.

En nuestro país, desde el sector privado, han aparecido iniciativas encaminadas en este sentido, tales como la constitución de la sociedad "AGROFUTURO" como un punto de encuentro entre profesores universitarios, agricultores, investigadores del Consejo superior de Investigaciones Científicas o procedentes de los centros de investigación agraria, y empresas de suministro a la agricultura. Buscan fomentar una agricultura que sea a la vez empresarial, más respetuosa del medio ambiente y rentable. Se han publicado algunos artículos basados en experiencias concretas (véase Comalrena de Sobregau-1993 o Valera-1992), pero faltan todavía referencias suficientes como para poder disponer de la información y conocimientos necesarios.

Desde el ámbito público, algunos Institutos Técnicos en Navarra o Cataluña llevan tiempo trabajando en este sentido. Pero todavía persisten fuertes resistencias a la hora de adaptar el contenido de las políticas estructurales a la nueva situación. La reflexión está más avanzada en otros Estados miembros, y en particular en Francia.

#### **IV. Política agraria y política rural**

La nueva política agraria común tiene vocación de ir mucho más allá que la esfera productiva. Se integra en un política general más activa de desarrollo rural. La Comisión confirmó de este modo la opción elegida en el "Libro Verde" y en su comunicación sobre el futuro del medio rural. Michel Jacquot, Director del FEOGA, afirmó ya en el año 1988 que la actual política agraria iba a estar "totalmente obsoleta" y que, a medio plazo, una Política Rural Integrada Comunitaria debería sustituir a la P.A.C.

La Comunicación de la Comisión al Consejo de febrero de 1991 (CEE-1991) reconoció que el agricultor desempeña principalmente dos funciones: una actividad de producción y otra de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. El Ministro español de Agricultura, en su primera

entrevista al periódico "El País" señaló como "impensable que en un país moderno, la pura actividad de producción primaria sea el elemento único de sostenimiento del medio rural".

Tras la reforma de la PAC, se ha de redefinir los instrumentos para alcanzar estos nuevos objetivos así como los beneficiarios principales de dichos instrumentos. La política de "modernización agraria", tendrá que insertarse en una política mucho más general de "modernización rural" en la que no siempre lo "agrario" será lo más importante (Langreo-1992). La futura política de "modernización rural" deberá tender a la diversificación de las actividades económicas, en el ámbito del sector agrario y fuera de él, en búsqueda de una mayor estabilidad y creatividad en el medio rural.

### **El sujeto de la política rural**

Por esto cobra gran importancia la definición del sujeto privilegiado de esta nueva política rural y, en coherencia con aquella, de la política agraria. Existe una significativa corriente de opinión en nuestro país que propone reservar el beneficio de las ayudas estructurales, e incluso las previstas por la reforma, a los agricultores a título principal.

Permítaseme también aquí discrepar. A mi juicio, se debería concentrar en lo posible el beneficio del apoyo público al sector agrario en aquellos sujetos que tengan una función de dinamización del medio rural, sean estos agricultores "profesionales" o a tiempo parcial. Al margen de casos extremos fáciles de identificar, la agricultura a tiempo parcial es una característica importante en la agricultura moderna de los países desarrollados. En los Estados Unidos, las tres cuartas partes de los agricultores tienen rentas complementarias de origen no agrario (Morgan-1991).

Podemos afirmar con Fanfani (1992) que "la pluriactividad en la agricultura puede ser un elemento importante para el desarrollo de

muchas áreas rurales... La consolidación de la pluriactividad y el establecimiento de relaciones entre la agricultura y otras actividades puede contribuir de forma clara a la estabilización económica y al desarrollo rural". En Francia, Navarro (1992) considera la pluriactividad no sólo como algo deseable, sino como una necesidad que está venciendo las resistencias culturales que frenaban, por ejemplo, la definición de un auténtico Estatuto del Agricultor Pluriactivo. En 1979, los ingresos procedentes de fuera de la explotación, representaban ya el 38% de las rentas totales de las familias agrarias, frente a sólo el 15% en 1956. Dicha evolución se ha acentuado en los años 80 (BIMA-1992), en particular mediante el aumento espectacular de las esposas de agricultores con empleo fuera de la explotación. Ni el sindicalismo con vocación unitaria, ni la Administración pueden seguir marginando esta realidad (Brun-1986). El llamado Grupo de Seillac (grupo de reflexión de agraristas franceses que va desde Louis Malassis a Edgar Pisani, pasando por Michel Debatisse o líderes agrarios de distintos sindicatos) ha llegado a proponer el "promover la pluriactividad eliminando los obstáculos psicológicos, sociales y fiscales".

Desde el punto de vista comunitario, no tendría sentido negar el acceso a las ayudas compensatorias previstas por la reforma de la PAC, a un agricultor que hubiera leído el informe de la Comisión sobre "El futuro del Mundo Rural" y hubiera actuado en consonancia diversificando sus actividades profesionales y sus fuentes de ingreso. Dicha diversificación, como señala Delétraz (1993) es no sólo inevitable sino también necesaria para el mundo agrario y rural. Es una componente esencial de una política de modernización de las explotaciones agrarias, citando Luis Atienza (1992) las actividades "artesanales, de transformación o comercialización de productos agrarios, forestales, medioambientales, cinegéticos o agroturísticos".

Por otro lado, no parece conveniente el legislar exigencias que luego no pueden ser controladas. Cualquier criterio que se quiera promover sería no sólo discriminatorio sino también aleatorio. Al variar, entre otros,

de un año para otro, los precios de mercado de los productos agrarios y los volúmenes de cosechas, el mismo agricultor podría ser calificado como "profesional" un año y por lo tanto "merecer" las ayudas, y ser "sólo" a tiempo parcial al año siguiente. La casuística es tan amplia, ... y la imaginación humana tan "fecunda" cuando están en juego cantidades tan considerables de dinero, que la complejidad reglamentaria necesaria para la correcta puesta en práctica de esta reserva de ayudas a los agricultores "profesionales" podría alcanzar los límites del absurdo. ¿Cabe, por ejemplo, controlar con precisión los ingresos por agroturismo o ventas directas de productos agrarios?

En la entrevista ya mencionada al periódico "El País", el Ministro de Agricultura propuso que "todas las ayudas sean para los agricultores que estén integrados". Aunque la desorganización del campo y de los agricultores sea un hecho negativo, la multiplicación de entidades asociativas con el único fin de acceder a las subvenciones públicas, tampoco es una contribución positiva a dicho desarrollo.

#### **V. Conclusión: una pista de reflexión medioambiental**

La solución a lo que podría parecer la cuadratura del círculo podría provenir de una mayor integración entre política agraria y política de medioambiente, en la línea de las más modernas consideraciones al respecto (O.C.D.E.-1993), tanto en los Estados Unidos (Marbery-1993; Parris et al-1993) como en la Comunidad Europea (R.S.P.B.-1993) o en España (Gómez Orea-1993).

Se trataría de construir un sistema de ayudas condicionadas en el que los titulares de las explotaciones agrarias alejados del mundo rural, tendrían tendencia a autoexcluirse. Para tener acceso al apoyo que las Administraciones públicas, en interpretación del sentido general de la sociedad, están dispuestas a brindar al sector agrario, el beneficiario debería cumplir una serie de requisitos medioambientales que se hubieran definido previamente. Aplicando el "principio de subsidiariedad", las

grandes líneas de dichas exigencias adicionales se habrían definido a nivel comunitario, las medidas precisas y sus detalles a nivel nacional, regional e incluso local. El Comisario General del Plan Francés (1993) en su reflexión sobre el futuro de la Francia rural, avanza por ejemplo la idea de contratos-programas con objetivos claros entre las regiones, los Estados y la Comunidad, como instrumento privilegiado necesario de la política agraria y rural.

## **B I B L I O G R A F Í A**

Albero, V.: Entrevista a "EL PAÍS". Domingo 18 de julio (40)

Atienza, L. (1992): Del proteccionismo agrario a la nueva tendencia del desarrollo rural. (16 páginas). I Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias.

B.I.M.A. (1992): La croissance des revenus non agricoles des agriculteurs. BIMA du 2 avril 1992 (23)

Brun, A. (1986): Aspects macroéconomiques de la pluriactivité des familles agricoles. Economie Rurale n° 171 (38-47)

Burrel, A. (1992): Le contexte historique et politique de la réforme de laPAC. Economie Rurale n° 211 (5-9)

Ceña, F. (1992): Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias. Revista de Estudios Agro-Sociales n° 162 (11-35)

Comalrena de Sobregau, P. (1993): Cultivos extensivos, su futuro económico. Boletín agropecuario n° 27 (40-50)

Comisión de las Comunidades Europeas (1980): Reflexion sur la politique agricole commune. COM(80) 800f

C.E.E. (1985): Perspectivas de la política agraria común. COM (85) 333f (libro verde)

C.E.E. (1988): El porvenir del medio rural. COM (88) 501f

C.E.E. (1991): Evolución y futuro de la PAC. COM (91) 100f

Commissariat General du Plan (1993): France Rurale: vers un nouveau contrat. (172 pages)

- Comolet, A. (1990): Déprise agricole et avenir de l'espace rural français. Futuribles. Février (23-40)
- Communautés Européennes (1969): Le Plan Mansholt.
- Coulomb, P.; Delorme, H. (1987): Crise agricole, crise de politique. Sociologie du Travail n° 4 (385-413)
- Delétraz, H. (1993): Une culture sans agriculture. Objectif Europe n° 23 (14-22)
- De Veer, J. (1987): Perspectives for the C.A.P. European Review of Agricultural Economies n° 14 (1-10)
- Fanfani, R.; Gatti, S.; Lanini, L.; Montesor, E.; Pecci, F. (1992): Espacio rural y desarrollo agrícola en Europa: una nueva perspectiva territorial. El sector agroalimentario ante el mercado único europeo. MAPA-NEREA.
- García Azcárate, T. (1992): En torno a la reforma de la PAC: contribución a un debate necesario. Revista de Estudios Agro-Sociales n° 161 (149-165)
- Gardner, B. (1987): The Common Agricultural Policy: the political obstacle to reform. Political Quarterly. Vol 58 n° 2 (167-179)
- Gómez Orea, D. (1993): La problemática rural: una perspectiva desde el medioambiente. Agricultura n° 733 (696-701)
- Groupe de Seillac (1993): Agriculture, société et territoires: pour une politique européenne. (29 pages)
- Hervieu, B. (1991): Les ruptures du monde agricole. Regards sur l'actualité. Février (23-32)
- Jacquot, M. (1988): La PAC change de CAP. Cultivar 2000 n° 233 (33)
- Klatzmann, J. (1978): L'agriculture française. Le seuil.
- Koester, U.; Cramon-Taubadel, S. (1992): E.C. agricultural Reform ad infinitum Intereconomics July/August (151-156)
- Lamo de Espinosa, J. (1991): Reflexiones críticas sobre la nueva P.A.C. Revista de Estudios Agro-Sociales n° 156 (67-83)
- Langreo, A. (1992): ¿Que política agraria común para el mercado único europeo? El sector agroalimentario ante el mercado único europeo. MAPA-NEREA.

- Lemaitre, G. (1992): Il n'y aura de bon système que raisonné individuellement. Economie et Finances Agricoles n° 226 (34-36)
- Marbery, S. (1993): New environmental attitudes pose problems for agriculture. Feedstuffs. 28 June (1-5)
- Morgan, C.L. (1991): Three-fourths of farmers have non farm income. Farmline. May (13)
- Navarro, P. (1992): De nouveaux champs d'activités pour le monde rural. Economie et Finances Agricoles n° 269 (33-37)
- O.C.D.E. (1993): Politiques, marchés et échanges agricoles: suivi et perspectives. Paris
- Parris, K.; Delvie, L.; Andrews, M. (1993): U.S. environmental policies: implications for agricultural trade. Agriculture and Ressources Quaterly. Vol 5 (254-265)
- Royal Society for the Protection of Birds (R.S.P.B.-1993): Comments on Commission Reflexion Paper: possible developments in the Policy of Arable Set-Aside (8 pages)
- Tamames, R. (1972): Introducción a la economía española. Alianza Editorial.
- Tangermann, S. (1992): Reforming the CAP? In for a penny, in for a pound. I.E.A. Inquiry n° 28 (22 pages)
- Tío Saralegui, C. (1991): La reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del sur de la C.E.E. Revista de Estudios Agro-Sociales n° 156 (41-66)
- Valera, A. (1992): Cómo producir cereal a menos de 15 pta/kg. Maquinaria y Tractores n° 9 (74-76)