

## **II.- LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA EVOLUCION DE LA AGRICULTURA**

El estudio de la agricultura tiene que entroncarse en la dinámica de los diversos elementos que la afectan y determinan y en cómo tales elementos se articulan entre sí y con las variables agrarias. La agricultura en España en la primera parte del siglo XXI será, por tanto, la resultante de una serie de fuerzas que conjuntamente la conforman de forma específica y en las que también ella interactúa. Entre todas estas fuerzas, nos parece que las que tienen un mayor impacto, y por tanto merecen destacarse, son las que se recogen a continuación.

### **II.1. El capitalismo y la conformación de la agricultura moderna**

En cada etapa histórica de la economía moderna se ha ido generando un sistema de acumulación de capital, de crecimiento económico, que propicia a su vez un sistema específico, implícito y explícito de relaciones sociales, instituciones, normas, reglas y leyes que lo rigen. El conjunto formado por el sistema de acumulación y sus correspondientes relaciones y normas recibe el nombre de régimen de acumulación, aunque otros autores lo denominarán sistema de regulación<sup>12</sup>. La

---

<sup>12</sup> Tomando el concepto de regulación de la escuela francesa del mismo nombre, supone un análisis que engloba el conjunto del sistema económico, y pretende detectar las leyes generales socialmente determinadas y cuyas condiciones históricas de validez son identificadas con precisión (ver Aglietta, 1976, Introducción, y Boyer, 1987 ).

agricultura constituye una parte de todo este conjunto y, como tal, participa de sus características definitorias, acorde con sus aspectos específicos. En esta parte del trabajo, vamos a intentar explicar cómo, en el marco de toda esta dinámica, ha venido a formarse la agricultura moderna en el contexto de los régimenes de acumulación y el tipo de relaciones que han existido entre ella y el ámbito más amplio de la vida económica y social. Se percibirá así con más claridad la naturaleza de las relaciones entre ambos ámbitos y los elementos más importantes que inciden en la conformación de la agricultura actual.

La agricultura siempre ha sido parte del sistema socioeconómico en el que ella se desarrollaba. Sin embargo, en el pasado, las especificidades tanto naturales como sociales que presentaba este ámbito de producción, como la importancia de los ritmos biológicos en el proceso productivo, el alto numero de unidades productivas o el menor peso de las relaciones capitalistas de producción en las explotaciones agrarias, llevaban, con frecuencia, a considerarla distinta de la industria, que constituía el foco central de atención de la vida económica, y a concluir que la agricultura formaba un ámbito diferente que requería un análisis especial. En la actualidad, sin ignorar la importancia de algunos de tales aspectos, se tiene que considerar a la agricultura como parte integrante de la dinámica general del sistema económico, y su análisis requiere considerarla inmersa en la economía y la sociedad, ya que la misma forma parte integrante del proceso general de acumulación, si bien en ciertos aspectos su participación en el mismo aparece más indirectamente que la de otros sectores. No por ello es menos relevante.

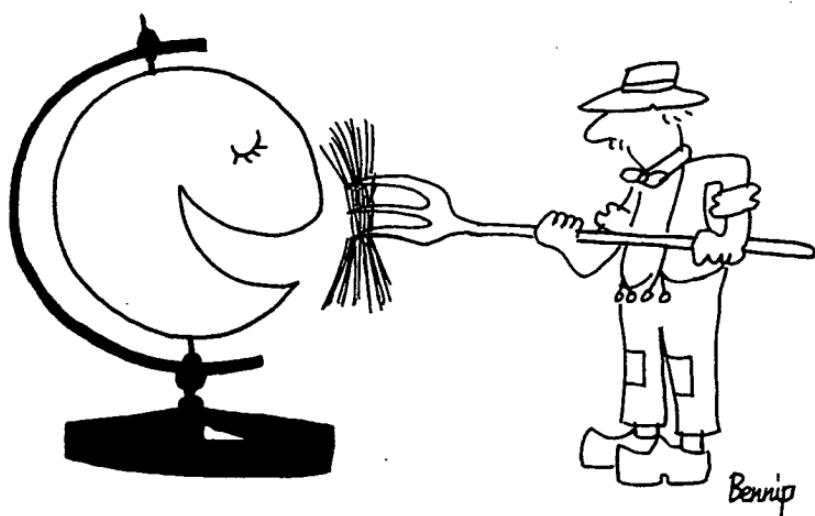
A medida que la agricultura ha sido integrada de forma creciente en la dinámica general de la economía, el sistema de regulación general va definiendo más estrechamente el sistema de regulación agrario que constituye parte de aquel, dando lugar a lo que se ha definido como *régimen agroalimentario*, que se considera constituido por 'el conjunto de normas y reglas, implícitas y explícitas que gobiernan la agricultura y los complejos [agroalimentarios] y sus interrelaciones [mutuas y con el resto del sistema] junto con sus orígenes y efectos'. (Friedmann, 1991, 71). El concepto de régimen agroalimentario sirve así para identificar las formas de acumulación correspondientes a los distintos periodos de la evolución capitalista. En una etapa de globalización económica, con una agricultura internacionalizada por las empresas transnacionales (ETN) en sus relaciones de producción y consumo, las normas que rigen esta agricultura asumen asimismo un

carácter global. De forma que el régimen agroalimentario consiste en el conjunto de reglas que gobiernan la estructura de producción y consumo de los bienes agrarios en el ámbito mundial.

Nos detendremos primero a explicitar en términos genéricos el papel que la agricultura tiene en el proceso de acumulación que implica una economía capitalista, para pasar después a describir los trazos esenciales de cómo éste ha tenido lugar históricamente, es decir la forma concreta que ha ido tomando en cada régimen agroalimentario.

### ***II.1.1. La agricultura en el proceso de acumulación***

La agricultura es una actividad mucho más relevante de lo que indica su importancia cuantitativa debido a que produce los alimentos, bienes absolutamente necesarios para la vida de los seres humanos. Las actividades agrícolas y ganaderas constituyen un factor estratégico en todas las sociedades y, por ello, han recibido, y siguen recibiendo, una atención que desborda ampliamente la importancia estrictamente económica de las mismas. El carácter de productora de los bienes fundamentales para la continuidad de la vida humana es ampliamente percibido en todos los ámbitos de la vida social y no es necesario elaborar más sobre el mismo.

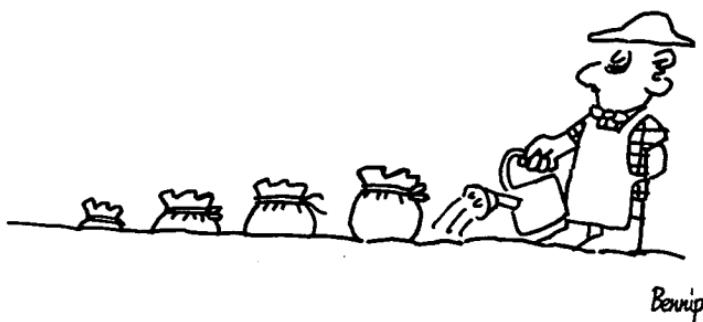


Fuente: (Cyclope, 2001, 165)

Hay, sin embargo, otro aspecto mucho menos reconocido, o, por lo menos, hecho explícito respecto a la agricultura actual. En el capitalismo, la agricultura además de producir las mercancías básicas para la vida, como cualquier otra actividad económica, tiene también que producir beneficios. Es decir, la agricultura es una parte de todo el proceso de valorización del capital que supone la economía capitalista. Y ello marca fundamentalmente su carácter en la organización social actual. Es decir, la agricultura en nuestras sociedades tiene una función con dos partes constituyentes: por un lado, tiene que producir las materias básicas para la alimentación humana, y, por otro lado, tiene que hacerlo produciendo al mismo tiempo beneficios para el capital invertido en su producción. Ambas funciones tienen que cumplirse igualmente, y si no se cubre la segunda no tendrá lugar la primera. Si se ignora, como es frecuente, la segunda función, no se podrá entender la dinámica de funcionamiento del sector.

La función de la agricultura como productora de beneficios ha sido ignorada principalmente debido a que en muchos países y durante largos períodos históricos la organización de la actividad agraria, por lo menos en una parte sustancial de la misma, no correspondía a una organización de producción capitalista. La producción agraria durante muchos años, y todavía es así parcialmente en muchos países, se realizaba mediante la pequeña producción mercantil, es decir, por medio de pequeñas explotaciones familiares cuyo objetivo principal no era valorizar su capital, sino subvenir a las necesidades de mantenimiento y reproducción familiar. Por otra parte, la producción agraria ha sido, también, obtenida en grandes explotaciones latifundistas que, aunque estuvieran dirigidas a la obtención de un beneficio para su propietario, no se regían exactamente por las líneas del proceso de acumulación y reproducción capitalista. De aquí que la función de la agricultura como productora de beneficios fuera ignorada.

A medida que el capitalismo ha ido avanzando y ampliando su ámbito de actuación, ésta situación ha ido transformándose y, en la actualidad, especialmente en los países ricos, y también en muchas estructuras productivas de los países no desarrollados, no se puede ignorar el carácter capitalista de la producción agraria y su integración en el proceso de acumulación de capital. No podemos desarrollar aquí



Fuente: (Cyclope, 2001, 168)

la justificación de esta posición<sup>13</sup> y solamente señalaremos que, en los países ricos, hasta la más pequeña explotación está totalmente imbuida de los criterios de valorización del capital, y que el campesinado de los países pobres está en su inmensa mayoría integrado de formas muy variadas en los procesos de valorización del capital a nivel global. Pero, y especialmente, es en los países ricos, de los que España forma parte, donde la integración de la agricultura, incluida la agricultura familiar, en el proceso de valorización del capitalismo es un hecho incontestable y como tal lo consideramos en este trabajo.

Vamos a revisar muy brevemente las principales formas genéricas en que se manifiesta actualmente la aportación de la agricultura al proceso de valorización del capital:

- Como ya se ha señalado, en la agricultura campesina y en la agricultura familiar el objetivo de valorización del capital no aparecía como fundamental en la actividad agraria. En la actualidad, la agricultura campesina no existe en los países ricos, y la agricultura familiar que sobrevive lo hace mediante su conversión de forma creciente en empresas agrarias de grandes inversiones en relación con su capacidad productiva, alta tecnología, y producción en masa; teniendo como objetivo el obtener un beneficio para el capital invertido, como no podía menos de

---

<sup>13</sup> Para una argumentación detallada de esta posición véase Etxezarreta (1977).

suceder en estas condiciones. Además, estas explotaciones son cada vez menos significativas en el total de la producción agraria, siendo, por el contrario, las empresas agrarias propiamente dichas las que generan la mayor parte de la producción agraria, con el objetivo exclusivo de obtener un beneficio para el capital invertido. La creciente desvinculación del empresario agrario de la actividad directa en la explotación, el aumento del trabajo asalariado, si bien en precario y temporal, pero no por ello constituyendo menos la compra de fuerza de trabajo, las considerables inversiones y la creciente producción masiva de productos para mercados con frecuencia muy lejanos, atestiguan de este carácter capitalista -que busca un beneficio- de la empresa agraria.

- Otra manera en que la agricultura participa del proceso de acumulación es facilitando la acumulación en la agroindustria, proporcionando a la misma, por un lado, un mercado para sus productos, y, por el otro, la materia prima para el proceso directo de acumulación de aquélla. La agricultura moderna es cada vez más un proceso de absorción de inputs que vienen de la agroindustria, para obtener productos que sólo sirven de materia prima para la industria alimentaria. Es decir, de forma gradual las actividades de producción agraria propiamente dichas van siendo constreñidas a convertirse en una actividad intermedia, a una producción instrumental, para que otras empresas 'industriales' obtengan un mayor beneficio. Probablemente los contratos de integración de la ganadería intensiva son los ejemplos más claros de esta transformación: en estas actividades los beneficios del ganadero integrado se reducen en tal grado que éste se convierte prácticamente en un trabajador asalariado a domicilio, instrumental a un proceso de valorización del capital que a él le elude, pero que tiene lugar en ambos extremos de la cadena alimentaria: en la industria de piensos, de producción de razas especiales, de medicinas para facilitar el crecimiento animal, sin olvidar los beneficios que los créditos a la agricultura proporcionan al sistema financiero, por una parte, y en la elaboración y comercialización de las carnes, por otro. La agricultura se convierte en una operación intermedia, de forma muy similar a la producción de motores de automóviles: el motor en sí mismo no puede valorizarse en el consumo final, pero sí el producto que lo incorpora. Asimismo la producción de cereales o de carne se

desvaloriza y se convierte sólo en materia prima, para convertirse en yogures o hamburguesas o platos de restaurante que permitirán obtener sustanciales beneficios a la industria alimentaria o a la de restauración.

- Una forma adicional de participación de la agricultura en el proceso general de acumulación viene dada por la utilización de las mercancías agrarias como moneda de cambio para facilitar el comercio de otros sectores. Por ejemplo, en las negociaciones de comercio internacional bilaterales, en un momento en que la industria de un país quiere vender determinados bienes industriales a otro, es posible que se acepte como intercambio la recepción de mercancías agrarias de aquél. La agricultura se convierte entonces, en punto de apoyo de las transacciones comerciales del país receptor de los bienes industriales, pero, al mismo tiempo, la agricultura del país que los vende puede verse perjudicada por las importaciones realizadas para potenciar su industria. Durante muchos años, por ejemplo, se habló en España de la venta de material de transporte ferroviario a diversos países más pobres para mantener la industria de material ferroviario aquí, a cambio de recibir barato azúcar de caña que perjudicaba fuertemente el precio de este producto en el Estado español. Dado que actualmente los acuerdos de comercio bilaterales son escasos, este aspecto ha podido disminuir en importancia, pero no debería ser ignorado totalmente.
- Finalmente y sobre todo, la agricultura es clave para el proceso de acumulación general porque tiene que producir alimentos baratos para la población. Sólo unos alimentos baratos permiten una reproducción de la fuerza de trabajo de bajo coste, necesaria para la acumulación en los demás sectores. Ya en el siglo XIX, los Clásicos de la economía -Malthus, Ricardo, Marx, entre otros- tenían claro este aspecto: el crecimiento económico requería de unos alimentos baratos para que los salarios pudieran mantenerse bajos y permitiesen unos beneficios que generasen la acumulación. Este papel de la agricultura sigue siendo todavía considerable: si bien la parte del salario que va a la alimentación es ahora mucho menor, ello no disminuye su relevancia, pues si los precios de esta parte del gasto aumentasen, los salarios tendrían que aumentar de forma correspondiente. No es

casualidad que la alimentación ocupe todavía una parte significativa de la construcción del índice de coste de la vida. Y que la obtención de alimentos baratos se considera una variable importante para mantener la competitividad. De hecho, uno de los argumentos de la patronal europea contra la política agraria comunitaria es que aumenta injustificadamente el coste de reproducción de los trabajadores -el salario- y que debería liberalizarse el comercio agrario para lograr un coste alimentario más bajo.

Es bastante evidente que estas funciones son en parte contradictorias, cuando no conflictivas: la mayor valorización del agricultor supone mayores costes para la agroindustria y el beneficio de ésta un aumento del coste de la alimentación. De aquí que se esté asistiendo constantemente a una lucha soterrada por la absorción del excedente que la agricultura puede contribuir a generar, en la que las fuerzas relativas de cada ámbito y su posición relativa en el conjunto de la cadena agroalimentaria van a ser determinantes respecto a la parte de excedente que podrán absorber. Por todo esto, es necesario tener en cuenta este papel multivalente y complejo que la misma cumple en el proceso general de acumulación.

Una vez consolidada esta percepción es de interés estudiar cómo este papel genérico ha tenido lugar en las diversas fases de la historia del capitalismo. Desde la consolidación definitiva del capitalismo competitivo, aproximadamente en el último tercio del siglo XIX, se pueden observar dos grandes regímenes de acumulación/regulación que corresponden a las dos etapas del capitalismo moderno que se desarrollan bajo dos potencias hegemónicas distintas, y que han desembocado en la situación actual, dando lugar a regímenes alimentarios distintos que pasamos a estudiar a continuación.

### ***II.1.2. El primer régimen alimentario***

Desde la Revolución Industrial hasta el inicio de la I Guerra Mundial, en que se comienzan a apreciar los primeros síntomas de debilitamiento de esta potencia, Inglaterra rige el mundo manteniendo bajo su control un sistema de regulación internacional que favorecían su poder y hegemonía. En esta época, a Inglaterra le convenía un sistema de libre comercio y libre movimiento de capitales en el ámbito

internacional, mientras que el oro constituía la base del sistema monetario mundial dominado desde la 'city' londinense.

A este periodo de librecambio internacional le corresponderá, también, un periodo similar para la agricultura. Hasta mediados del siglo XIX el alto coste del transporte y la imposibilidad de conservar en el tiempo muchos productos alimenticios suponía que hubiera poco comercio internacional en productos alimentarios. En Europa Occidental, antes del siglo XVIII, la producción agraria se dedicaba fundamentalmente al consumo local o regional y sólo un 1% de la producción de cereales atravesaba las fronteras nacionales. Pero, desde la Revolución Industrial, en Inglaterra se iría perfilando una división internacional del trabajo en la agricultura basada en el comercio internacional entre los productos agrarios y los manufacturados, siendo la producción interna agraria completada y sustituida por productos provenientes del exterior. Gradualmente, y a medida que su poderío industrial se iba ampliando y consolidando, el Reino Unido proporcionaba al mundo los productos industriales, que intercambiaba (muy desigualmente) por los productos agrarios de las colonias y otros países con industrias incipientes o inexistentes. El debate sobre las Leyes de Granos en la primera mitad del siglo XIX, y el consecuente triunfo de la burguesía que, apoyándose en los argumentos de David Ricardo sobre los beneficios del libre comercio, consiguió que en 1846 sus intereses fueran favorecidos al aprobarse la ley que permitía la entrada de granos del exterior, muestra ya claramente la conformación de esta división internacional del trabajo (DIT) como resultado del poderío industrial inglés y el dominio colonial. Con el imperialismo y la revolución industrial, el Reino Unido se convirtió en 'la fábrica del mundo', pero su especialización industrial dependía de forma creciente del acceso a los productos agrícolas de las colonias y las regiones de clima templado del Nuevo Mundo (principalmente el continente americano) que permitía disminuir los salarios de los trabajadores industriales mediante la oferta internacional de productos agrarios. Gran Bretaña y los demás países europeos accedieron a una amplia gama de productos tropicales de las colonias (azúcar, té, café, aceites, algodón, yute, caucho) y productos baratos de clima templado (granos y carnes) de los Estados de Norteamérica y Australasia.

Con la expansión industrial europea del siglo XIX, bajo la hegemonía británica y la organización colonial de los sistemas capitalistas, se conforma así un primer régimen agroalimentario que consistió en potenciar el libre comercio internacional de los productos agrarios no elaborados o con elaboración mínima ('commodities') que les intere-

saba importar a los países industriales para avanzar en el crecimiento industrial con bajos salarios, para obtener productos manufacturados una parte de los cuales podían exportar a cambio de aquellos. Todavía a mediados del siglo XX, el Reino Unido importaba el 80% de sus materias primas y el 50% de los productos alimenticios que consumía.

En este sistema agrario, las relaciones entre la agricultura y el resto de la economía se realizan ya a nivel internacional, principalmente a través de transacciones comerciales mediadas por las empresas comercializadoras. La producción agraria constituía un sistema relativamente autónomo donde podían coexistir las grandes haciendas coloniales con explotaciones campesinas y familiares de tipo tradicional. La producción agraria formaba un sistema que pudiéramos considerar auto-centrado en el sentido de que la mayoría de sus medios de producción eran obtenidos en el propio sector, si bien sus productos estaban ya dirigidos a los mercados.

La división internacional del trabajo a principios del siglo XX se había consolidado en estas líneas y, hacia mediados de siglo, incluso el desarrollo de los países que se iban independizando y otros ya independientes pero menos desarrollados, se vino a entender como un proceso de superación de la especialización agraria. Tanto la teoría de los costes comparativos como los trabajos de Prebisch y la CEPAL, desde fines de los cuarenta, e incluso las teorías de la dependencia se apoyaban fuertemente en esta distinción.

### *II.1.3. Las transformaciones de la posguerra y el segundo régimen alimentario*

Este sistema sufrió intensas turbulencias desde los primeros años del siglo XX: la I Guerra Mundial, la revolución soviética, las crisis financieras de los años veinte y, finalmente, la crisis del 29. Ello llevó a modificar sustancialmente el sistema de regulación económica. Modificación que se iniciaría con el New Deal de Roosevelt, sería teorizado y legitimado por Keynes y se consolidaría después de la II Guerra Mundial, bajo la hegemonía indiscutida de Estados Unidos.

El sistema de regulación económica después de la II Guerra Mundial consideraba a los estados responsables de la buena marcha de la economía de sus países. Reconocía la validez y conveniencia de la regulación pública de la vida económica y se aceptaba la intervención activa del Estado en la economía para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Ambos aspectos daban lugar a una amplia regulación esta-

tal y una activa intervención pública en la economía correspondiente. Para los estados, la preocupación principal era la autonomía en los procesos de crecimiento y el equilibrio interno, mientras reformulaban la relación entre sectores como interna a cada economía nacional, a la que se dirigía también principalmente la actuación económica del ámbito privado. En los países industrializados, todo ello resultó en un periodo de crecimiento muy intenso, con alto nivel de empleo y el establecimiento de sistemas de bienestar social gestionados por el sector público.

En el ámbito internacional, el periodo supuso asimismo, una acusada expansión de las relaciones internacionales, ahora reestablecidas bajo la hegemonía estadounidense. Éstas tenían lugar entre estados soberanos, reguladas por normas internas a los mismos y por las grandes instituciones internacionales que surgieron con el final de la guerra, que aceptaban y sancionaban dicha regulación estatal (FMI y Banco Mundial en Bretton Woods en 1944, GATT en 1948). Junto con un sistema monetario internacional basado esencialmente en el poder del dólar y también estrechamente regulado (con controles internacionales a los movimientos de capital y a las variaciones de las tasas de cambio). Se instituye así un sistema de regulación totalmente distinto del que había regido bajo la hegemonía británica, centrado en y con formas de regulación establecidas por los estados, incluso en cuanto a las relaciones y transacciones internacionales.

En el caso de la agricultura se fue estableciendo un sistema de gran intervención pública, concretado en importantes mecanismos de apoyo público al sector, y con unos mercados internacionales estrechamente regulados por los estados respectivos, con el énfasis situado en la estabilidad y el crecimiento de las agriculturas nacionales. Ello dio lugar al *segundo régimen alimentario* que supone unas relaciones de producción más complejas y contradictorias.

A finales del siglo XIX, principalmente la consolidación de la nueva frontera en Estados Unidos, y, aunque de menos importancia, la agricultura practicada por colonos blancos en otros países -Australia, Nueva Zelanda, algunas colonias de África e incluso en Argentina-, aumentó fuertemente la producción y el comercio de productos agrarios. En ellos, con una relación relativamente baja de disponibilidad de trabajo respecto a la tierra, se generó una agricultura intensiva en energía y capital, altamente productiva, que se mantendría durante muchos años, hasta el punto de constituir el modelo de desarrollo agrario de Europa Occidental después de la II Guerra Mundial y del mundo pos-colonial después.

Este tipo de agricultura es significativo puesto que al producirse en un periodo de gran avance tecnológico y productivo de la industria, los intereses de ésta llevaron a impulsar la utilización de los inputs industriales en el sistema de producción agraria –tanto maquinaria, como productos químicos, como alimentación ganadera elaborada industrialmente– y llevó a integrar la agricultura con los intereses de la industria a nivel nacional, facilitando la acumulación y la prosperidad del periodo bajo la égida de los intereses industriales y la importante intervención publica, ya que las agriculturas fueron fuertemente protegidas por los estados. ‘En el siglo XX, EE.UU. proyectó un modelo de desarrollo alternativo basado en la integración nacional de los sectores agrario e industrial, y un cambio tecnológico intensivo en capital y energía. Mientras que el modelo británico se consideraba ‘dirigido hacia afuera’, el modelo estadounidense se consideró ‘dirigido hacia adentro’. Sin embargo, disimulado en este modelo, se encuentra el poderoso papel de la agroindustria y el poder alimentario de Estados Unidos en el siglo XX’ (Mc Michael, 1998, 99)

Empiezan a percibirse lo que se denominarán *los complejos agroindustriales o cadenas alimentarias*, es decir, la articulación de las actividades de las empresas industriales de producción de inputs, con la producción agraria y de ésta con las empresas de elaboración de productos alimentarios (en ocasiones las mismas empresas productoras de inputs). Cada complejo se define como una cadena, o red, de relaciones de producción y consumo en la que intervienen instituciones públicas y privadas que compran, venden, proporcionan inputs, manufacturan, distribuyen y financian cada tramo. Los vínculos que han ido estableciendo las industrias y los servicios no agrarios con la agricultura han dado como resultado un ámbito de actuación y análisis inseparable que, además, se ha ido ampliando hasta convertirse en los complejos agroindustriales-financieros. Esta articulación, sin embargo, es fuertemente asimétrica, ya que las empresas industriales de ambos extremos de la cadena eran y son mucho más poderosas que las empresas de producción agraria, en muchos casos constituidas por explotaciones familiares. Ya se ha señalado que el conjunto de complejos agroalimentarios y sus interrelaciones con el régimen de acumulación general constituyen el *sistema agroalimentario*.

Este sistema dio lugar a altos incrementos de producción y productividad y, fruto de su propio éxito, los excedentes de productos agrarios comenzaron a constituir un problema, para cuya resolución fue necesario un fuerte apoyo del sector público. Bajo la presión de las industrias agroalimentarias (IAA) y los grandes productores agrarios,

el Gobierno de Estados Unidos no dudó en utilizar su política económica para reforzar los intereses agroalimentarios. Son bien conocidos los subsidios a los agricultores americanos desde 1935, así como la utilización de la ley denominada PL 480 (Public Law) en los cincuenta, para dar salida a los excedentes agrarios estadounidenses y ampliar los mercados externos de estos productos, así como el fuerte proteccionismo –todavía vigente- frente a la competencia del exterior del que se beneficiaron sus productores. Estados Unidos se fue convirtiendo en un importante proveedor de artículos alimentarios al resto del mundo, forzado de muchas maneras a recurrir a las importaciones estadounidenses. Además, en los primeros setenta, los problemas de la balanza de pagos estadounidense llevaron a este país a considerar sus exportaciones agrarias como una forma importante de mejorar su saldo comercial externo, hasta el punto de que la tercera parte de su tierra cultivada se dedicaba a productos primarios de bajo valor (trigo, maíz y soja) destinados a la exportación. No nos detendremos aquí a elaborar estos puntos que son bien conocidos, solo constataremos que Estados Unidos se fue convirtiendo en uno de los mayores exportadores del mundo de productos agrarios.

La expansión agroindustrial así generada dio lugar a su traslación al ámbito internacional al comenzar a implantarse en el exterior las empresas agroindustriales más importantes y aumentar las transacciones de las grandes comercializadoras agrarias. De nuevo con la importante colaboración del Estado. A lo largo del siglo XX Estados Unidos, no sólo se convirtió en uno de los principales exportadores del mundo en productos agrarios, sino a través de su poder económico y político transformó los procesos de producción de muchos países en modelos de agriculturas muy similares a la suya: agriculturas de alta productividad, con alto consumo de inputs externos e intensivas en energía y capital. Utilizando inicialmente los programas de ayuda internacional, Estados Unidos estimuló la expansión de su sistema de producción intensivo, especialmente de carnes baratas, y alteró la dieta de muchos de los países recipientes de dicha ayuda, que más adelante no tuvieron otro remedio que convertirse en sustanciales importadores de los productos estadounidenses para mantener sus sistemas de producción animal y su consumo de granos<sup>14</sup>. Éste fue ciertamente el caso de España, cuya agricultura, y más precisamente su ganadería intensiva, se modernizó a causa de las presiones de Estados Unidos, siguiendo fielmente su modelo.

---

<sup>14</sup> Para un interesante tratamiento de esta evolución hasta 1988 véase Griss (1993), Cap.11.

La economía de los países de Europa Occidental, desde 1957 agrupada en la Comunidad Económica Europea, siguió las mismas pautas de desarrollo que la estadounidense. Dada la situación política en que se encontraba tras la II Guerra Mundial y estimulada por su voluntad de asegurarse la suficiencia alimentaria, estableció un sistema de apoyo público a la producción agraria que tuvo como resultado el aumento de dicha producción hasta cubrir en exceso la mayor parte de las necesidades de abastecimiento de productos agrarios. Como Estados Unidos, al encontrarse con el problema de volúmenes crecientes de excedentes, trató de aumentar sus exportaciones, dando lugar a una intensa rivalidad comercial entre los dos mayores productores de productos agrarios para los mercados mundiales. Esta competencia por los mercados y el creciente papel de las empresas transnacionales en la economía agraria mundial, proporcionaron el contexto para incluir en los años 80 la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT, de donde había estado excluida hasta entonces (véase II.4.1.1.).

Los países del sur se convirtieron en el lugar de encuentro de la rivalidad comercial entre la actual Unión Europea (UE) y Estados Unidos. En los países del sur, en este periodo, la estrategia de las empresas transnacionales apoyadas por sus estados de origen, consistió en potenciar las importaciones baratas de productos básicos, por un lado, y, por el otro, de extender la Revolución Verde para aumentar la producción agraria, y en especial producir productos agrarios de exportación (tropicales y productos de alto precio para satisfacer la demanda de las clases altas de los países centrales<sup>15)</sup>). En 1950 el Tercer Mundo suponía el 10% de las importaciones mundiales de trigo, pero esta proporción se elevó al 57% para 1980. Además, a causa del problema de la deuda y los programas de ajuste que la gestión de la misma según las pautas dictadas por el FMI y el Banco Mundial ha exigido, forzándoles, de forma brutal en ocasiones, a orientar toda su economía a la obtención de divisas, estos países se han visto obligados a aumentar sus exportaciones y, por tanto, a aumentar las exportaciones agra-

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en Filipinas, el 55% de la tierra arable se dedica a la producción de productos de exportación como plátanos y piñas para los consumidores japoneses; en Tailandia, entre 1961 y 1989 los bosques para madera se redujeron a la mitad para permitir la 'revolución azul' en la producción de mariscos para exportarlos a Japón, mientras que la conversión de la industria de carne de vacuno en Australia de extensiva a alimentación intensiva, dedicada a los mercados japoneses, ha comprometido muy seriamente la ecología agraria local (McMichael, 1999,16)

rias que constituyen una de las pocas ramas productivas en que pueden competir<sup>16</sup>, reproduciendo en estos países, bajo formas actualizadas el modelo agrario-exportador de principios del siglo XX. La recomposición de las agriculturas se ha acelerado bajo las fuerzas combinadas de los ajustes estructurales, las estrategias de las empresas transnacionales y las patentes genéticas.

Estos países se encuentran así encajados en una 'tijera de importaciones-exportaciones': por un lado, tienen que importar los productos básicos para su alimentación, y, por el otro, tienen que exportar productos de lujo para obtener divisas. 'La reestructuración agraria actual se construye sobre una diferenciación entre una agricultura de productos baratos y otra de productos de alto valor. La primera ha sido históricamente dominada por el Norte, y el comercio en productos de alto valor se produce de forma creciente por productores empresariales (o los agricultores que trabajan para ellos bajo contrato) que producen en el Sur....El crecimiento de "plataformas" agroexportadoras es una estrategia inestable que indica la existencia de un proceso de fondo más fundamental: la amplia subordinación de las regiones productoras a la producción y consumo global organizadas por las empresas transnacionales de la alimentación' (McMichael, 1998, 104). Todas las economías son integradas en la economía mundial, si bien de forma altamente desigual.

A principios del siglo XXI la división internacional del trabajo agrario ya había cambiado sustancialmente. Aunque en cifras totales las importaciones de los países desarrollados siguen superando a las de los países en desarrollo, son ahora Estados Unidos y la Unión Europea los mayores proveedores en los mercados mundiales de productos de clima templado que sirven de base a la alimentación mundial. Estados Unidos controla actualmente en torno al 85% del mercado mundial de maíz, el 80% del mercado de soja y sorgo, y más del 38% del trigo; junto con Australia controla el 60% de los cereales. Todo ello permite a los comerciantes estadounidenses dictar los precios en los mercados mundiales. Por su parte, la Unión Europea pasó de ser un importador neto a ser un exportador importante de cereales, carnes y productos lácteos desde los años ochenta (véase II.V.I.)

---

<sup>16</sup> Aunque la posibilidad de generar divisas mediante la exportación de productos agrarios se ha visto dificultada por las medidas proteccionistas y de concesión de subsidios agrarios a los productores de los países centrales, que son sus principales compradores.

En todo este proceso las empresas transnacionales agroindustriales y de la alimentación son cruciales, ya que, si bien habitualmente no son grandes productores agrarios, son, sin embargo, los agentes principales que incorporan las distintas regiones en relaciones de producción y consumo globales, tanto en los países del centro como en los de las distintas periferias, debilitando las bases institucionales nacionales de los sectores agrarios.

Durante todo este período puede observarse que la distinción entre agricultura e industria se difumina. En el período de crecimiento de los sesenta y los setenta, la agricultura, encajada cada vez más entre grandes empresas agroalimentarias, va perdiendo gradualmente su carácter de sector independiente y se convierte en un componente de un conjunto complejo de relaciones dentro de un sector agroalimentario integrado. El sector específico va perdiendo validez a medida que las decisiones en cada uno de los elementos del complejo agroalimentario responden a una clasificación sectorial original distinta. Por ejemplo, los inputs agrarios -maquinaria, fertilizantes- vienen cada vez más de la *industria*, para producir productos *agrarios* como la soja, para elaborarlos en la *industria*, para alimento del vacuno, *ganadería*, para convertirse en carne congelada, *industria*, en los restaurantes de comida rápida, *servicios*. Todo ello financiado por créditos bancarios, *servicios*, y apoyado por el *sector público*. De aquí que se considera que los ámbitos sectoriales deben ser reemplazados por el concepto de *sistema agroalimentario* que, ya se ha dicho, se refiere al conjunto de complejos o cadenas agroalimentarias. (McMichel 1993 y 1994).

#### ***II.1.4. Una agroindustria transnacionalizada***

En este período, además de profundizar en la internacionalización de los proveedores de inputs industriales para la agricultura, ya iniciada en etapas anteriores, se va a asistir a la transnacionalización de la producción agraria y a su creciente conversión en materias primas para las industrias agroalimentarias (IAA) internacionales productoras de alimentos elaborados. Paradójicamente, bajo la apariencia de la producción y el consumo de masas integrados y equilibrados dentro de cada economía nacional, las empresas alimentarias, en su expansión internacional, se convierten en intermediarias entre los productores y los consumidores a nivel mundial. En este proceso se pueden distinguir dos aspectos, si bien ambos se completan entre sí<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Friedmann (1991) identifica dos períodos distintos en este proceso, aunque yo considero que se trata de dos aspectos diferenciables que operan durante todo el período.

El primer aspecto se refiere a la substitución de ciertas importaciones, en el sentido que las empresas agroindustriales, localizadas mayoritariamente en los países centrales, investigan sobre cómo crear nuevos alimentos y, especialmente, cómo obtener de ciertos cultivos agrarios ingredientes genéricos que constituyan productos más duraderos, reforzando el aspecto de sustitución entre los distintos alimentos<sup>18</sup>. Incluso es posible hacer que muchos productos agrarios no comestibles en su origen se conviertan en materias primas para obtener productos genéricos digeribles que permiten su conversión en alimentos<sup>19</sup>. Tratan así de desarrollar nuevos productos y materias primas que les permitan disminuir su dependencia de los productos tropicales importados de la periferia, por ejemplo, sustitución del azúcar de caña por el de la remolacha, algodón por fibras sintéticas, azúcar por edulcorantes obtenidos de los cereales<sup>20</sup>. De esta forma, se convierte a los países periféricos no en productores directos de alimentos, sino, de forma creciente, en cultivadores de materias primas para las industrias alimentarias, que serán quienes manufacturen y comercialicen el producto alimentario final (a la manera de quienes obtienen productos minerales para las industrias de producción de metales). Solo así se puede entender la paradoja de que, a pesar del aumento mundial de la demanda de edulcorantes y aceites, la relación real de intercambio para las exportaciones tropicales cayera desde los 50 y 60, al ser sustituidos sus productos por la eficiente producción de aceites y granos en los países capitalistas de climas templados (McMichael, 1994,264).

A medida que las IAA aumentan su capacidad de manejo de productos agrarios y su dominio de todo el proceso alimentario, el margen de las transformaciones inducidas se amplía, suponiendo, cada vez más, cambios radicales y posibilidades de sustitución acrecentadas, que aumentan fuertemente la competencia entre los productos. 'A medida que la preparación de las comidas se desplaza de la cocina a la

---

<sup>18</sup> En el apartado dedicado a la tecnología II.5.3 se explica cómo este proceso se intensifica en la actualidad con la biotecnología.

<sup>19</sup> En España, esta situación está parcialmente atenuada todavía por la legislación protectora comunitaria. No obstante, esta siendo desmantelada gradualmente desde la Reforma de 1992 y 1999 y disminuirá todavía más a partir de las negociaciones de la OMC en 2005. Véase el apartado de Política Agraria II.4.1.1

<sup>20</sup> Identificados por sus iniciales en inglés: HFCS, High Fructose Corn Sweetener.

fábrica, los productos se transforman de bienes de consumo final en materias primas industriales' (Friedmann, 1991,74). Todo ello ha dado lugar a un profundo cambio no solo en las pautas de producción sino también en las de consumo. Cambia la forma en que se consumen los alimentos y cómo se hacen éstos disponibles (alimentos congelados, elaborados, suministrados por supermercados, grandes superficies, cadenas de frío, etc.)<sup>21</sup>. La alimentación deja de ser algo producido por los agricultores<sup>22</sup> y comprado por los consumidores y pasa a convertirse en el consumo de mercancías, fruto de sucesivas transformaciones, desde productos no comestibles a alimentos altamente elaborados por la industria.

El segundo aspecto está constituido por la integración transnacional de la crianza intensiva de animales para carne (complejo ganadero), por la que las empresas del complejo piensos/ganado fueron creando un sistema integrado que simultáneamente atravesaba las economías avanzadas y gradualmente fue también incorporando los países poscoloniales, estableciendo cadenas de producción a través de distintos países (la soja, el maíz y la mandioca del pienso vienen de diversos países, incluso los animales pueden ser generados en un país y criados en otro u otros, para vender la carne en otros diferentes) y desintegrando los viejos esquemas de producción y comercio. Técnicamente, se da una tendencia persistente en la producción hacia el incremento en la distancia y la duración del proceso productivo: en otras palabras, se debilitan o desaparecen las particularidades de lugar y tiempo para determinar lo que se produce y se consume, y las dietas compuestas de alimentos standard industrializados reflejan la producción en masa de operaciones industriales gigantescas dirigidas a

---

<sup>21</sup> Friedmann proporciona el ejemplo de la patata cuyo consumo en fresco en Estados Unidos pasó de 92 libras per cápita al año en 1951-52, a 46 libras en 1981-85, siendo sustituido por la venta de patatas prefritas, 'chips', congeladas, que se ha multiplicado por cincuenta en el mismo periodo.

<sup>22</sup> Aunque la mayor parte de la alimentación ha requerido de siempre una elaboración sencilla -molienda en los granos y elaboración del pan, prensado y fermentado en los vinos, prensado y refinado en los aceites y mataderos para la carne- ésta era de carácter sencillo y primitivo y no concedía mucho poder al procesador sobre el productor, sino que éste era un cliente importante de aquél.

los mercados mundiales. 'El sector agroalimentario de la economía mundial consiste en una serie de cadenas entrelazadas en lo que yo denomino *complejos*, que unen empresas que fabrican productos específicos como materias primas a las empresas que las procesan o distribuyen' (Friedmann, 1991,71).

Es decir, la agricultura de cada país se descompone en una serie de actividades en el marco de una economía mundial crecientemente integrada, constituyendo un único sistema alimentario global. En el período de regulación nacional, se fue produciendo gradualmente la integración de la industria y la agricultura internacionalmente a través de un grupo de rentables complejos agroalimentarios, dando lugar a la integración intrasectorial a través de las fronteras nacionales, en un proceso que se fue generalizando a todas las ramas productivas y a muchos países. La agricultura fue descompuesta en ramas crecientemente especializadas vinculadas a cadenas de inputs que cruzaban las fronteras nacionales para crear productos alimentarios comercializados internacionalmente. 'En ambos movimientos la agricultura fue incorporada al proceso de acumulación y los estados y las economías nacionales se fueron subordinando más y más al capital. Concluimos que el poder creciente del capital para organizar y reorganizar la agricultura disminuye las políticas estatales que dirigen la agricultura a los objetivos nacionales, tales como seguridad alimentaria, desarrollo articulado y el mantenimiento de las comunidades rurales'. (Friedmann & McMichael, 1989,99)

#### ***II.1.5. Un proceso de acumulación en reestructuración***

En el último cuarto del siglo veinte empiezan a manifestarse con fuerza los problemas con que se encuentra este sistema, tanto a nivel general de acumulación como en el agrario. Las dificultades que el sistema regulador anterior tuvo para resolver los problemas que surgieron en los setenta, junto al creciente poder de los agentes privados económicos transnacionales, el impacto de la crisis en las poblaciones y la desaparición de todo sistema alternativo al capitalismo, han dado lugar a un cambio radical en los sistemas reguladores conduciéndolos de forma creciente hacia la preeminencia de la regulación establecida de formas muy elaboradas por los capitales privados.

La dinámica económica, y la regulación intervencionista que la había regido desde el final de la II Guerra Mundial, comenzaron a debilitarse a finales de los años sesenta manifestándose de múltiples formas ya muy conocidas y en las que no vamos a entrar aquí<sup>23</sup>, mientras se producía una grave crisis económica en los países industrializados. Entre otras consecuencias de esta crisis, se ha ido intensificando fuertemente la internacionalización de los capitales en todas sus manifestaciones (de comercio, flujos financieros y sistemas productivos), bajo la hegemonía del capital financiero. Siendo las grandes empresas transnacionales (productivas y financieras) los agentes específicos de los capitales privados internacionalizados<sup>24</sup>.

Estos grandes agentes económicos internacionales privados como agentes decisarios principales, ayudados por las modernas tecnologías, han transformado sus estrategias, reestructurando profundamente los sistemas de producción y reorganizando los mercados, considerando el mundo entero como su ámbito de decisión y tratando de integrar todos los espacios sociales en el ámbito de la mercancía. Dando lugar al proceso que se conoce actualmente como la globalización<sup>25</sup>.

La actuación económica de los capitales internacionalizados se realiza siguiendo la dirección de perseguir la competitividad global en lugar de la coherencia nacional. Es decir, lo que importa es la situación de las empresas respecto a los mercados mundiales y no al nivel de

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, debilidad del dólar desde los últimos sesenta para llegar a su devolución en 1971 y al establecimiento de un sistema de cambios flotantes en 1973, la subida de los precios del petróleo y de los productos agrarios en 1973, además del dominio de las políticas económicas neoliberales propugnadas por la Sra. Thatcher y el Sr. Reagan desde los ochenta en el Reino Unido y Estados Unidos respectivamente.

<sup>24</sup> Con esta denominación se trata de expresar que en la actualidad la diferencia entre capital/empresas nacionales y capital/empresas internacionales no es analíticamente útil, ya que las empresas actúan articuladamente entre capitales de distintos orígenes. Actualmente las empresas están 'internacionalizadas', es decir, combinan tanto capitales externos como internos de un país, bien directamente o haciendo que las empresas 'nacionales' operen en condiciones marcadas por las primeras, por medio de un conjunto de redes de influencias, subcontratación, contratos de tecnología, etc., y toman el ámbito mundial como su campo de actuación

<sup>25</sup> Para un tratamiento más detallado de este punto véase Etxezarreta, (2001).

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

A nivel de país, se considera que las exportaciones tienen que ser el motor del desarrollo, siendo los mercados mundiales los determinantes del crecimiento de las economías de los estados, reforzando la extroversión de las economías y convirtiéndolas en una especie de espacios de comercio ‘import-export’. Esto hace que los gobiernos estimen que son las grandes empresas transnacionales las que entienden de los mercados mundiales y tienen el conocimiento gerencial para gestionarlos y, por tanto, tratan de que se establezcan en sus respectivos territorios. De esta forma surge la competencia entre los estados para atraer a tales empresas. Todo ello genera el fenómeno que se ha dado en llamar ‘gobierno por las empresas’ (‘enterprise governance’) que supone que los gobiernos ceden a las grandes empresas el manejo de la orientación económica de sus territorios, subordinando su política económica a los intereses de los grandes capitales privados.

Para defenderse y contraatacar en esta lucha competitiva mundial, a la estrategia de la globalización se le añade la de la regionalización. Es decir, los países ricos constituyen bloques regionales con otros países, a distintos niveles de integración económica, que proporcionan ventajas significativas a los países que forman parte del bloque, en una dinámica selectiva que aparentemente constituye una contradicción entre estos movimientos y los de liberalización de las transacciones económicas a nivel mundial que estos mismos países postulan. Contradicción que desaparece cuando se percibe que los objetivos de estas uniones regionales consisten principalmente en reforzarse en una estrategia ‘hacia adentro’ para poder ser más competitivos hacia fuera. Son bloques ‘extravertidos’ y esencialmente competitivos con los demás países y bloques regionales. La importancia de estos bloques regionales es a destacar, particularmente si se tiene en cuenta que la configuración actual de la Unión Europea se sitúa en este contexto, que Estados Unidos formó en los primeros noventa el Tratado de Libre Comercio con Canadá y México, mientras que Japón monitorea una

integración económica importante en el sureste asiático aunque sin una estructura jurídica formal.

La globalización y la regionalización competitiva implican una política económica que favorezca la operación sin trabas de los capitales mundiales: la liberalización y desregulación de la economía. Por ello, los grandes poderes económicos privados han ejercido presiones en los estados para forzarles a disminuir y/o reestructurar su capacidad reguladora mediante un replanteamiento básico de sus estrategias de actuación. Dichas presiones, junto con cambios muy sustanciales en las correlaciones de fuerzas sociales y políticas, incidieron fuertemente en la política pública generando la gradual reestructuración de las instituciones nacionales de coordinación y proporcionando una libertad creciente al capital privado para actuar según sus normas y estrategias<sup>26</sup>: libertad para la expansión de los mercados, que las empresas operen sin restricciones de ninguna clase, que la intervención pública en ningún momento trabe la operación de las mismas, sino que, al contrario, tome las medidas adecuadas para impulsarlas y garantizarlas. Libertad para comerciar y libertad para producir a nivel del mundo, con procesos fundamentales de integración inter e intrasectorial no limitados por las fronteras nacionales (la deslocalización de los procesos productivos). Asimismo se exigirá la apertura de todos los ámbitos de la vida pública a las actividades de las empresas -privatización, mundialización de la licitación pública, debilitamiento del estado del bienestar-. 'Se está construyendo una nueva era en la cual la gente y la tierra son forzadas a 'ajustarse' al 'mercado' y son los mercados, no la gente, los que exigen la libertad.' (Friedmann, 1993, 95)<sup>27</sup>. En una pa-

---

<sup>26</sup> No es que desaparezcan las normas y regulaciones, sino que se van eliminando las normas y regulaciones públicas para permitir que sea la normativa que emana de las empresas privadas la que domine la actuación económica. No es una desaparición, sino una sustitución de lo público por lo privado, o mejor, como señala Gill (1999), la 'constitucionalización' de las normas que emanen de los intereses privados, al convertirlas en regulaciones públicas.

<sup>27</sup> Algunos autores (McCormack 1996, McMichael 1999) consideran que esta orientación reguladora conlleva a reconstruir el 'estado de los ciudadanos' en líneas neoliberales para convertirlo en el 'estado de los consumidores', donde en un contexto de sobreproducción -la capacidad mundial de producir automóviles, por ejemplo, es de más de 80 millones de vehículos al año, mientras que la demanda no sobrepasa los sesenta millones-, con sociedades de los dos tercios -un tercio del electorado no se ocupa de los asuntos públicos- y sometidos cada vez a la marginalización incorporada al discurso de la privatización del capital y los servicios sociales y la seguridad, los ciudadanos se verán convertidos únicamente en consumidores.

bra, lo que ya es bien conocido como una política económica neoliberal, que se establece tanto a nivel de país y de bloques regionales como orientación de la política económica internacional.

La especulación financiera facilitada por este modelo impide, asimismo, que exista un control monetario de ningún tipo, de forma que el valor de las monedas está también a merced de las decisiones y poder de los agentes privados<sup>28</sup>. 'Este poder del dinero sin límites privilegia a las instituciones financieras multilaterales y reconstituye el poder del estado en torno a la realización de la ortodoxia monetarista ...' (McMichael, 1999,9) Cada vez se acepta más abiertamente que las grandes operaciones financieras privadas controlen y obliguen a los estados a ajustarse a sus criterios. No sólo la crisis financiera de 1998 lo atestigua, sino que prominentes políticos no dudan en manifestarlo explícitamente: 'en adelante, los mercados disciplinarán a los políticos' (Tienmayer, Ministro de Finanzas alemán en la época).

Esto no quiere decir que los estados son eliminados, sino reestructurados en instituciones que llevan a asegurar que los circuitos globales del dinero y los productos operen de acuerdo con los intereses de los grandes agentes transnacionales en sus ámbitos respectivos. Es más adecuado referirse a la reestructuración del papel de los estados que a su disminución, pues si bien la filosofía pública de los nuevos modelos se refiere a la disminución del papel del estado, en la realidad, lo que se está potenciando es una reestructuración de este papel para que apoyen la acumulación del capital privado de formas muy variadas (desregulación pública, apertura del ámbito público a los negocios privados, nuevas regulaciones por ejemplo en el mercado laboral que favorecen a las empresas privadas, disminución asimétrica de la fiscalidad, etc.) pero que, esencialmente, no disminuyen el papel del estado, sino que lo refuerzan en favor del capital privado. Los estados se convierten en los agentes que aseguran que las condiciones de repro-

---

<sup>28</sup> Al final el valor de las monedas nacionales está en manos de grandes agencias de clasificación de la solidez de las deudas de los estados específicos como Standard and Poor, Moody y otras que representan enormes capitales privados, y de los especuladores financieros que de forma privada regulan la disposición de los fondos de inversión y el valor de las monedas nacionales según la ortodoxia financiera. La debacle financiera de los países del suresteasiático en los últimos años noventa señala claramente los límites de este tipo de 'regulación'.

ducción del capital en sus espacios territoriales se dan de forma adecuada a la acumulación de los capitales a nivel global<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo se va transformando también el papel de algunas instancias internacionales de carácter público. Algunas de ellas formalizadas, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), y en otros casos sin institucionalizar, como el G-8. Estas instancias, de forma creciente favorecen la reestructuración del papel de los estados nacionales en favor de los capitales privados y, también, orientan la regulación internacional que ellos realizan a facilitar la operatividad de las estrategias de estos mismos capitales privados, bajo el planteamiento que los mercados desregulados suponen los procesos más eficientes de organización económica y social.

El resultado de toda esta fase de globalización ha sido la reorganización de las relaciones institucionales y de producción e intercambio del capitalismo hacia una gran desregulación pública y hacia la hegemonía de las decisiones de los grandes capitales privados. Reestructuración que es mucho más profunda que los cambios en la importancia relativa de las economías nacionales, y que se refiere más al desarrollo de una nueva y mucho más compleja división internacional del trabajo en la producción y distribución de mercancías y en sus relaciones con el capital financiero y con los mercados de trabajo.

La economía mundial que aglutina a las distintas partes específicas -economías estatales y ramas de producción concretas- se considera actualmente inmersa en un profundo y acelerado proceso de expansión y cambio, en el cual se están reestructurando y rearticulando sus diversas partes componentes. Todo ello constituye parte del proceso de globalización, denominación por la que se caracteriza la presente etapa de la evolución del capitalismo.

Se está produciendo un debate sobre si esta reestructuración y cambio suponen simplemente una recuperación del orden anterior tras la

---

<sup>29</sup> El papel del gobierno de Estados Unidos al apoyar su economía después de los hechos del 11-S de 2001 es el mejor ejemplo de este divorcio entre la teoría de la liberalización y el apoyo real al mundo empresarial.

crisis de los setenta o si, realmente, la misma constituye un proceso que presagia un nuevo orden (sin que ello implique un nuevo sistema económico y social), siendo cada vez más los autores que consideran que el final del siglo XX constituyó un periodo de transición entre el final de una era y el comienzo de otra diferente<sup>30</sup>. Para nuestro trabajo no es necesario que nos pronunciamos sobre el resultado de dicho debate, pero sí que lo situemos en este período de rápido cambio e intensas turbulencias.

Este periodo de reestructuración constituye, como es obvio, el marco temporal de este trabajo y uno de sus elementos unificadores, ya que, dentro de la variedad de procesos concretos que comprende, todos ellos tienen lugar durante la misma etapa, lo que en cierto modo muestra la universalidad de la reestructuración dentro de la diversidad de formas. La unidad se desprende también de la similitud y las conexiones de los procesos de reestructuración, a pesar de las diferencias de sus formas locales.

### *II.1.6. Hacia el tercer régimen alimentario*

El estudio de la agricultura contemporánea se ha de situar en el marco que acabamos de describir. En dicho marco, es obvio que está teniendo lugar una profunda reestructuración de los sistemas agrarios mundiales, integrados de forma creciente en el proceso general de acumulación a través de la producción de alimentos baratos para que los salarios sean bajos y competitivos y los beneficios mayores, de la producción masiva de materias primas baratas para mejorar los beneficios del sistema alimentario (agroindustria y distribución) y de la producción competitiva a nivel mundial para generar las divisas necesarias para los equilibrios externos de los distintos países. Todo ello apunta al inicio de un *tercer régimen alimentario*, que parece transcurrir por las líneas siguientes:

- Inestabilidad y competencia. Desde los primeros setenta, también el sistema agroalimentario había experimentando graves alteraciones. Las compras soviéticas de cereales a gran escala llevaron a que en 1973-74 los precios de los productos alimen-

---

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, los trabajos de Ruggie (1993), Friedmann (1994) y McMichael (1999).

tarios aumentaran fuertemente, lo que estimuló la producción. Para aumentar la producción, los agricultores, especialmente en Estados Unidos, se endeudaron fuertemente, con la tierra como garantía, que se cotizaba a precios muy altos. El aumento de producción pronto se convirtió en excedentes y de nuevo en una guerra comercial, con lo que los precios volvieron a caer. Esta caída de precios junto a los cambios en la política de apoyo a la agricultura establecidos por el gobierno de Reagan, causaron una importante crisis agraria en Estados Unidos que afectó a muchos agricultores incapaces de pagar sus deudas e incluso a bancos con una importante parte de sus carteras en créditos a la agricultura, que hubieron de ser rescatados por el sector público. La crisis no se hizo sentir con tanta intensidad en la Unión Europea y otros países productores, por lo que la producción agraria se recuperó con relativa rapidez y, aunque los excedentes agrarios acumulados han disminuido, su posible recurrencia sigue siendo una de las características y uno de los problemas de la agricultura al comienzo del nuevo siglo. La competencia en los mercados mundiales agroalimentarios sigue siendo feroz, y la inestabilidad en los precios una de sus características más destacadas: a principios del siglo XXI para algunos productos se llegó a los precios más bajos desde el final de la II Guerra Mundial, pero de nuevo a partir de 2002/3 los precios han reinciado un proceso de aumento muy acusado, que no se sabe en qué dirección evolucionará.

- Creciente integración en el proceso de acumulación. Ya se ha visto antes cómo la modernización de la agricultura y su incorporación en los sistemas agroindustriales llevó a integrarla mucho más intensamente en el conjunto de la economía que en otras épocas. Actualmente, la intensificación de la expansión permanente del capitalismo que supone la globalización, conduce a que hasta el más remoto elemento de la producción agraria sea absorbido en el conjunto del proceso general de acumulación. A medida que los mercados globales de capitales participan también en los sistemas alimentarios integrándolos y transformándolos, las relaciones económicas, financieras y tecnológicas comunes afectan de forma creciente al ámbito productivo agrario que se va encontrando inmerso en la dinámica económica global. Lo que supone, como ya se ha señalado, que el análisis de la evolución agraria actual tiene que situarse en el ámbito más amplio de la acumulación general.

- Un sistema agroalimentario global. Todo ello en un contexto en el que las empresas alimentarias, con una serie sucesiva de fusiones y compras, siguen aumentando su poder de organizar la producción y el consumo a nivel mundial (véase II.2). El sistema agroalimentario se organiza a nivel mundial, con provisión de inputs en todo el mundo, para la producción de alimentos a nivel global. Sólo los procesos estrictos de producción están localizados en algún lugar, pero éste puede ser sustancialmente alterado. Esta reestructuración global no sólo altera los equilibrios sectoriales entre países, sino que desagrega sectores importantes, como el de la agricultura, en divisiones menores que luego reincorpora en una red compleja de inputs y outputs sucesivos para sistemas alimentarios crecientemente complejos y diferenciados.

Hay que señalar, también, cómo este creciente control de la producción por las empresas agroalimentarias, así como la tecnología agraria y las medidas de política agraria, han dado lugar a una gran concentración de los productores agrarios. En la Unión Europea, ya en 1992 la Comisión señalaba que menos del 20% de los productores obtenían mas del 80% de la producción agraria. Y la tendencia a la concentración ha ido acentuándose. (véase II.3.1.).

Las unidades productivas se han transformado de tal manera que el gobierno de Estados Unidos ha contemplado incluso, aunque todavía no lo ha llevado a cabo, el eliminar 'la agricultura' como categoría ocupacional en los Censos de Población, mientras que en la Unión Europea, en varios países (Inglaterra, Holanda, Alemania) han cambiado la denominación de sus antiguos Ministerios de Agricultura, bien eliminando este nombre y sustituyéndolo por el de Medio Ambiente y Desarrollo Rural u otros similares, o bien ampliándolo para recoger las nuevas funciones (en Italia decidieron eliminar la referencia a la agricultura, pero tuvieron que reintegrarla debido a la necesidad de tener un interlocutor con la UE).

- Un sistema de producción masiva. Los productores se ven obligados a la producción intensiva en masa de mercancías baratas para poder mantenerse como empresas. Tanto para facilitar unas abundantes materias primas de bajo coste a la industria alimentaria, para que ésta pueda mejorar sus beneficios, como para permitir que los trabajadores puedan acceder a un consumo alimen-

tario de bajo coste que facilite la contención de salarios y mejore la competitividad de la industria y los servicios transables. En una etapa como la actual en que la competitividad productiva de todos los ámbitos se contrasta a nivel global, la disponibilidad de las materias primas alimentarias a bajo precio acentúa su importancia crucial. Para ello no se dudará en recurrir a las importaciones de alimentos de cualquier lugar del mundo si éstos son más baratos, lo que aumenta el carácter global y la competencia de la actividad agraria actual. Mucho más teniendo en cuenta que la población activa agraria constituye una parte extremadamente reducida de la población productiva de los más importantes países industriales que puede ser sacrificada, o sostenida por medio de subsidios, sin demasiados problemas.

Ello no supone que no existan algunos segmentos de mercado para la producción de mercancías de alto nivel de calidad, precios altos y cantidades limitadas, como se señala más adelante, pero en el conjunto de la producción agraria éstos no dejan de ser cuantitativamente limitados y, aunque aumenten en algunos aspectos específicos (agricultura orgánica, por ejemplo) resulta muy difícil prever que en el corto plazo se conviertan en mayoritarios, o siquiera que alcancen la importancia suficiente como para ser significativos respecto a la dinámica del conjunto de la agricultura actual. Es de temer que para la gran mayoría de la agricultura actual, la producción masiva de productos baratos sea la línea más probable en la que tengan que continuar orientando su actividad.

- El problema de la seguridad alimentaria. Y ello a pesar de que en los últimos años están apareciendo, especialmente en la Unión Europea, graves problemas de sanidad alimentaria como el denominado de 'las vacas locas', el envenenamiento con las dioxinas encontradas en los pollos, la recurrencia de la fiebre aftosa en el porcino y otros elementos, menos espectaculares pero no menos serios, basados en la contaminación causada por los productos químicos utilizados en los vegetales, o por los purines animales en las tierras y las aguas<sup>31</sup>. En 2001 los proble-

---

<sup>31</sup> Cómo resolver el problema de los desechos animales se ha convertido en uno de los más apremiantes de la ganadería intensiva de la UE. Un dato permite ilustrar la gravedad de este último problema: incluso en una zona geográficamente reducida, como Cataluña, el problema de los desechos animales es de tal entidad que ya en 2002 se cerraron 1.240 granjas de cerdos por no haber presentado un plan de gestión de deyecciones animales (El País 2/10/2002).

mas de seguridad alimentaria ocuparon uno de los primeros lugares entre las inquietudes de la población y obligaron a las autoridades relacionadas con el sistema alimentario europeo y los estados nacionales a plantearse los resultados del sistema de agricultura intensiva dominante. Es sorprendente que en 2005, la gravedad y urgencia del problema de la sanidad en la alimentación ha descendido sustancialmente entre las preocupaciones de los consumidores <sup>32</sup>, atestiguando de la pobre memoria de los mismos y la capacidad del sistema agroalimentario y publicitario para diluirlos. Pero la preocupación subyacente permanece y puede volver a estallar si se producen nuevos episodios. No obstante, las medidas que se postulan frente a esta grave crisis, aunque hacen referencia a la necesidad de una ganadería menos intensiva y que evite los problemas sanitarios, no parece que ponen radicalmente en cuestión los elementos esenciales del sistema alimentario basados en la producción masiva e intensiva de alimentos baratos.

- La internacionalización y estratificación del consumo. La competencia global y la internacionalización no se producen sólo frente a los productores, sino también frente al consumo que está fuertemente determinado por las líneas que marcan las empresas que elaboran los productos y los distribuyen. A pesar de las diferencias culturales, se perciben claras tendencias de homogenización internacional del consumo de bienes alimentarios para grupos sociales similares. Los bienes alimentarios de consumo se dirigen cada vez más a satisfacer las distintas capacidades de adquisición de los grupos sociales de forma que el consumo ya no se diferencia por países, regiones o gustos, sino por la clase social a la que los consumidores pertenecen. Se produce la standardización de los productos alimentarios de bajo precio -hamburguesas, pescados congelados, pollo, pizzas, aceites baratos- y su diferenciación con los bienes de consumo dirigidos a las mesas de los ricos de todo el mundo. Para las ETN ambos aspectos son incluso complementarios, ya que una ternera producirá el solomillo para los ricos y la carne picada para las hamburguesas o salchichas de las mesas de los pobres. Es una organización genuinamente global en la consideración y ejecución de las estrategias empresariales tanto para la producción como el con-

---

<sup>32</sup> La preocupación por la gripe aviar, aunque ha disminuido el consumo de pollo, no está tan directamente relacionada con la alimentación.

sumo. Lo que no quiere decir que es igualitaria. No olvidemos que alrededor del 80% de los ingresos mundiales son producidos y consumidos por el 15% de la población mundial, mientras que el resto del mundo permanece en la pobreza.

- Liberalización y desregulación. La internacionalización de la producción y el consumo realizada por las empresas transnacionales implica que éstas lleven a cabo un intenso esfuerzo de liberalización del sistema agroalimentario, ya que las regulaciones estatales pueden dificultar y hacer más costosa su operación. A dos niveles, por el primero, en el interior, tratan de eliminar los apoyos y las estructuras reguladoras estatales al sector agrario (lo que supone una desnacionalización de la agricultura), y, por el otro, hacia el exterior, pretenden suprimir las regulaciones a nivel estatal que dificultan las operaciones internacionales a nivel de comercio y flujos de capitales. 'Las luchas actuales sobre la liberalización del comercio agrario se pueden considerar como una elaboración de la tensión entre las políticas nacionales e internacionales, o, en otras palabras, entre el esfuerzo por mantener las formas agrarias existentes y las estructuras correspondientes de regulación nacional y los esfuerzos de promover la acumulación global y la globalización del sistema agroalimentario' (Ufkés, 1993, 219). Se conoce bastante bien lo que ha ido sucediendo en las primeras, pero muy poco y casi no existen teorías para analizar la segunda. No obstante, sólo la juxtaposición de ambas, en un análisis de la agricultura que recoja la dinámica tanto del ámbito nacional como el supranacional o global, permitirá entender la reestructuración global de la agricultura como un proceso a la vez fluido y al mismo tiempo sometido a importantes contradicciones.

En este *tercer régimen agroalimentario* está evolucionando la agricultura española. Si bien la internacionalización del consumo de productos alimentarios, aunque significativa y aproxi-mándose gradualmente a las tendencias que aquí se señalan, no parece tan acentuada en nuestra sociedad como en otras mas avanzadas, sí puede observarse la internacionalización de la producción -la mayor parte de las empresas agroalimentarias que operan en nuestro país son transnacionales-. Internacionalización bajo la égida de la competitividad a nivel mundial, con las empresas transnacionales como principales agentes decisarios y con un sistema de regulación estatal regido por el 'gobierno de las empresas' y la desregulación social en un sistema mundial globalizado y regionalizado.