

Los agricultores, las cooperativas y los distintos operadores, deberán adaptarse a las condiciones que se deriven del nuevo marco normativo y de la realidad de los tiempos, sin renunciar a lo que ha sido siempre el motor de su actividad: la profesionalidad y la iniciativa empresarial para reducir costes, aumentar la productividad económica, garantizar los suministros en calidad y cantidad, y atender todos los segmentos del mercado en los que haya ventajas comparativas, todo ello sobre la base de la recuperación de un terreno tan duro para vivir y tan frágil de conservar.

Y, finalmente, la sociedad, continuando con la comprensión y tolerancia de los que ha dado muestras hasta ahora, convencida de la necesidad de la agricultura como elemento estratégico respecto a la dependencia alimenticia, y como factor clave para la conservación del medio ambiente y del paisaje para las generaciones futuras, deberá entender que todo ello no puede hacerse sin la correspondiente solidaridad que compense los servicios prestados.

Jordana Buttica de Pozas, Jorge. "Industria alimentaria: una década en la Unión Europea". *Revista Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 1997, núm. 766, págs. 77-87

INDUSTRIA ALIMENTARIA: UNA DÉCADA EN LA UNIÓN EUROPEA

*Jorge Jordana Buttica de Pozas**

En este artículo, se analizan las principales características de la industria alimentaria española y, especialmente, su alta intervención administrativa, por ser ésta la más relevante en relación con nuestra pertenencia a la Unión Europea. Se presentan, dentro de un decidido carácter europeísta, los aspectos de la negociación para nuestra adhesión que pueden haber sido más perjudiciales para el sector y se examinan, con espíritu crítico, tanto la situación en la que se ha encontrado el sector en el contexto comunitario, como las dificultades a las que ha tenido que enfrentarse, y las consecuencias que acarreó el necesario proceso de reestructuración. Por último, se enumeran los requisitos a tener en cuenta para conseguir un sistema agroalimentario competitivo en un mundo cada vez más globalizado.

Palabras clave: industria agroalimentaria, política alimentaria, normas alimentarias, negociación internacional, acuerdos internacionales, PAC, exportaciones comunitarias, UE, España 1986-1997.

Clasificación JEL: F13, F14, F23, Q17, Q18.

1. Introducción

Si el siglo XVIII se recuerda por el nuevo advenimiento de la democracia como sistema político (Revolución Francesa e Ilustración) y el XIX por la explosión científica y su aplicación a la economía (Revolución Industrial), el hecho, a mi juicio, más relevante de este siglo que se nos acaba ha sido la construcción política de Europa. Me confieso admirador de ese proceso y, por tanto, comprendo y defiendo que España debía participar en él, aunque sólo fuera para compensar nuestra escasa colaboración en el devenir de la sociedad occidental a la que pertenecemos.

* Ingeniero Agrónomo y Economista. Secretario General de la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB).

Dejo claro, por tanto, que soy un europeísta y absoluto partidario de nuestra integración en la Unión, aunque esta confesión no me impedirá hacer algunas críticas tanto al «modo» en que negocia España, como a la política comunitaria que se nos aplica, o la propia organización y estructura interna de la Unión Europea.

2. Las peculiaridades de la industria alimentaria

La industria alimentaria española es el mayor sector de nuestro sistema económico, aportando un 20 por 100 del PIB industrial. Es un sector caracterizado por tener numerosas ramas de actividad y una, en general, mala estructura productiva, pues existen 38.000 establecimientos industriales con una media que no llega a diez trabajadores por establecimiento. Prácticamente, en cada

CUADRO 1

LA INDUSTRIA ALIMENTARIA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA, 1995

Países	Producción en millones de ecus	% sobre P. total industria	Trabajadores (miles)	% sobre empleo industrial	Número de empresas con más de 20 trabajadores
Bélgica.....	17.053	17	66	11	662
Dinamarca.....	14.100	28	64	20	288
Alemania.....	110.943	11	545	8	3.316
España.....	48.722	20	365	17	2.697
Francia.....	93.239	17	352	11	3.000
Grecia.....	5.187	27	45	20	613
Irlanda.....	—	—	—	—	335
Italia.....	50.690	12	203	8	2.215
Luxemburgo.....	369	7	2	7	31
Países Bajos.....	32.978	27	111	16	884
Austria.....	—	—	—	—	312
Portugal.....	7.925	18	106	13	946
Suecia.....	2.882	5	19	5	113
Finlandia.....	7.198	12	38	11	713
Reino Unido.....	67.273	16	526	11	2.364
UE-15.....	483.411	15	2.547	11	19.226
EE UU.....	355.413	13	1.522	9	—
Japón.....	255.310	11	1.331	13	49.152

FUENTE: Confederación de Industrias Agroalimentarias (CIAA).

rama de actividad conviven pocas empresas de una cierta dimensión, junto a centenares o miles de microempresas (economía dual). En el Cuadro 1 se presentan los principales indicadores del sector en relación con el resto de los países de la Unión Europea.

He venido reiterando en escritos anteriores que nuestro sector tiene tres características peculiares que lo diferencian de los demás sectores industriales: unas mayores necesidades de financiación de circulante (originadas porque nuestras materias primas fundamentales son de origen biológico y perecederas, o porque el proceso de elaboración de no pocos productos es muy largo); que el consumo de nuestros productos se basa en la confianza diaria del consumidor y, por lo tanto, los problemas de calidad tienen una importancia destacable, y que sufrimos una alta intervención administrativa, fundamentalmente sobre la adquisición de nuestras materias primas agrarias y pesqueras.

Este último aspecto es el más relevante a la hora de analizar las consecuencias que para nuestro sector está teniendo nuestra andadura europea.

Una alta intervención administrativa

Una negociación «a la española».

Condiciones de adhesión muy duras

Se ha escrito ya mucho sobre la negociación de nuestro ingreso en la CEE¹. No voy a decir que debería haber sido más pausada, porque el «mal» no procedió de su dilatación temporal (que por otra parte no fue nada corta, pues duró desde febrero de 1979 hasta junio de 1985), sino que se cometió un grave error al hurtar, de la misma, la participación de la sociedad y, en el caso concreto que

¹ En agosto de 1995 *El Boletín* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dedicó un número monográfico a analizar las consecuencias de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas. Entiendo obligada su lectura, pues en él escriben todos los que tuvieron una responsabilidad importante en la negociación. ¿Todos? No, hay una ausencia elocuente, la del titular de la cartera de Agricultura durante toda la negociación. (*El Boletín*, número 25, julio-agosto 1995. MAPA. Madrid).

nos ocupa, de las organizaciones representativas de los intereses económicos en juego². Es un «mal español», que seguramente procede de nuestra inexperiencia democrática y de algunos siglos de caudillismo, que hace que sean el *pater* Gobierno y la Administración quienes provean las necesidades, sustituyendo el trabajo, la competencia y, lo que es peor, la corresponsabilidad de los «hijos». No es éste un caso único de la inexistencia de una colaboración sector público-sector privado, sino que es una tendencia que todavía continúa hoy en las permanentes deliberaciones de la Comisión Europea, y que se ha visto también en las recientes negociaciones en el seno del GATT, y en otros mil hechos habituales similares.

Entiendo que los poderes públicos no deseen consensuar una estrategia con los intereses privados, porque es mucho más fácil ir a las mesas de negociación sin ella, pues así se permite la falsa venta de los éxitos y la ocultación de los fracasos. Para defender ese peculiar talante, utilizan el argumento de que las organizaciones profesionales o no están preparadas, o defienden posiciones políticas o, sencillamente, luchan por mantener privilegios inadmisibles³.

El resultado es, evidentemente, siempre peor, pues los intereses privados suelen conocer sus problemas mejor que los funcionarios y, además, pueden llevar su labor de *lobby* más allá de nuestras fronteras, facilitando así apoyaturas externas a los negociadores. Pero lo más negativo es que, por todo ello, los sectores privados no se encuentran identificados con el resultado de las negociaciones, pues no han sido «sus» negociaciones y ello les legitima para llorar permanentemente sobre la leche derramada.

² Cuando se iniciaron las negociaciones agrarias, propusimos crear unos grupos de trabajo par cada una de los grandes producciones agroalimentarias. A pesar de la lógica de la propuesta, el ministro de turno lo rechazó, lo que motivó la dimisión de algún importante negociador que además de responsable, razonaba.

³ En línea con la nota anterior, desde 1986 hemos venido solicitando que se instaurara en España el mismo sistema de consultas que se utiliza en otros países europeos, que consiste en que el titular de la cartera de Agricultura se reúne con los representantes agroindustriales antes de cada Consejo, para delimitar las posiciones y que, a la vuelta de Bruselas, se vuelve a reunir para dar cuenta de lo ocurrido y determinar la nueva estrategia. Llevamos doce años y cinco ministros y jno lo hemos conseguido ni una sola vez!

Nuestra Federación, que era consciente de la importancia que para los intereses de nuestro sector tienen las reglamentaciones administrativas, y conocedora también de la expresada idiosincrasia española habitual en las negociaciones, apenas iniciado el proceso, abrió una oficina en Bruselas para poder enterarse del estado de las negociaciones (ante la ausencia de información procedente de los negociadores españoles) y para informar a éstos de algunos planteamientos que se estaban elaborando por parte comunitaria y que ellos aún ignoraban.

El resultado fueron unos términos de negociación muy lesivos para el sistema agroalimentario español. En toda negociación se desprenden siempre aspectos positivos y aspectos negativos, y cada parte desea que los aspectos positivos se apliquen cuanto antes y los negativos lo más tarde posible. Sólo observar que, en nuestro caso concreto, el régimen de las producciones ventajosas para los socios europeos (producciones continentales) entró en vigor de forma inmediata, mientras que las reglas aplicables a las producciones ventajosas para España (producciones agrarias mediterráneas y sector pesquero) fueron sometidas a un período transitorio casi escandaloso⁴, permite determinar lo perverso de las reglas a las que nos vimos sometidos. Se puede alegar en este caso que el club ya estaba formado, que fuimos nosotros los que pedimos entrar en él y que, en esas condiciones, lo primero que tienen que hacer los nuevos socios es pagar la cuota de entrada y después, siempre después, beneficiarse de las instalaciones. En cualquier caso, hay que resaltar lo negativo que fue dejar para el final la negociación agrícola, lo mal que se cerraron algunas producciones concretas y la rígida aplicación de una «negociación a la española»⁵.

⁴ Tan escandaloso, que el período transitorio aplicable al sector de frutas y hortalizas no respetaba siquiera uno de los principios básicos de la propia PAC, como era la preferencia comunitaria, y que el aplicable al sector pesquero buscaba no integrarlo en el contexto comunitario. En lugar de tender a facilitar la integración de ese sector, se orientaba, sencillamente, a aislarlo.

⁵ Los ejemplos más extremos los constituyeron los productos de confitería y el sector lácteo. El problema de los caramelos se cerró entre los «flecós» del Acuerdo, de forma que los negociadores españoles aceptaron que, desde el 1 de enero de 1986, el mercado español quedara desarmado (arancel cero a las importaciones comunitarias) mientras que la exportación española se

En las producciones pesqueras, las cosas no fueron mejores. Los sectores profesionales se quejaron también de la absoluta falta de colaboración de los negociadores y de haber aceptado un sistema discriminatorio del sector pesquero español frente al régimen común de pesca de los demás Estados miembros, tanto en las zonas de pesca, como en las especies a capturar. Los comunitarios fueron a limitar las posibilidades de la flota española para faenar en aguas comunitarias, imponiendo que durante 16 años desde la adhesión (!) las flotas portuguesa y española fueran consideradas países terceros, restringiendo su esfuerzo pesquero en el *box* irlandés (limitación del número de barcos que podían faenar) y prohibiendo la presencia española en el *box* de las Shetland.

En 1992, el Comisario Manuel Marín extiende a toda la Comunidad la imposición de un determinado «esfuerzo de pesca»⁶, que se suma al control de la actividad pesquera, para lo que se habían establecido TAC y cuotas. Fue en las negociaciones para la tercera ampliación de la CEE, en las que en principio participaba otro de los «temidos» países pesqueros (Noruega), cuando se decidió que el 1 de enero de 1996 se acabara la discriminación de los países ibéricos, aunque todavía subsisten auténticas «cuotas nacionales» que limitan los derechos históricos españoles, nunca bien reconocidos. Lo que sí se facilitó desde el principio fue el acceso a los fondos estructurales, que facilitaban intencionadamente el achatarramiento de nuestra flota.

sometía al pago de un arancel *ad valorem*. Eso se llama, en el argot «tirarse a la piscina». Algunas empresas del sector se ahogaron.

El caso de la cuota láctea fue una irresponsabilidad manifiesta, pues su cálculo se basó en datos estadísticos falsos. La organización sectorial se agotó intentando que no se perpetrara el disparate de que se aceptara una cuota que significara recortar la producción en un 30 por 100. En el inútil peregrinar recalamos a finales de 1984 en la sede de los negociadores (el Palacio de La Trinidad) en donde un airado director general, (hoy rutilante astro de la diplomacia mundial) nos echó literalmente, llamándonos antipatrióticos por solicitar que se negociara en base a los datos reales y no a las mentiras estadísticas. Se perpetró.

⁶ El esfuerzo de pesca puede establecerse por asignación de unos determinados días de pesca, determinando un número de buques, etcétera. De esta forma se impone una doble limitación, pues puede que la cuota se cubra en menos días, no permitiéndose pescar más los días sobrantes, o que en los días fijados no se alcance la cuota, sin que se pueda, tampoco, pescar más mediante días adicionales.

*La PAC: un marco de carácter social
(sin ninguna orientación económica)*

Una vez producido nuestro ingreso, la regulación administrativa de referencia de nuestra actividad fue el marco comunitario, lo cual en algunos aspectos puntuales fue muy positivo⁷, pero en los aspectos fundamentales de regulación de las materias primas, siempre desde el punto de vista de la industria alimentaria, contiene muchas sombras, fundamentalmente derivadas de la filosofía de la propia PAC.

La mejor definición que he encontrado de lo que pretende la Política Agraria Común, la he obtenido leyendo diversos papeles actuales de la Comisión: «El desafío al que se enfrenta la Política Agraria Común es el de conciliar el equilibrio presupuestario a la realización del objetivo social de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria.» Aprenderán los lectores que en esta definición no se hace ninguna mención a una orientación económica (es decir, competitividad, productividad, eficacia productiva...) y eso es, rigurosamente, lo que es la PAC: una política social que merecería depender de un ministerio asistencial, que no económico. La persistencia de este enfoque en los responsables agrarios comunitarios (y, por extensión, de los nacionales), impregna la elaboración de sus muchas reglas de juego, en las que se ve implicada la industria alimenta-

⁷ España tuvo que cambiar muchas cosas de su marco legal. Por ejemplo, se modificó la imposición indirecta, implantando el IVA y suprimiendo 27 tasas que existían en la actividad agroalimentaria, proceso contrario al que parece que estamos hoy, donde cada año se crean nuevas tasas en la Ley Presupuestaria.

Por ejemplo, se modificaron los sistemas de comercio exterior, desapareciendo el comercio de Estado, que era la figura que posibilitaba las importaciones de choque que la autoridad económica solía utilizar para actuar sobre el IPC, aumentando la oferta de patatas, pollos o aceite, productos tradicionalmente «culpables» históricos de la inflación española (por cierto, que el Ministro de Economía anunció una importación de aceite en diciembre de 1986... que no pudo hacer por ser contrario al acervo comunitario).

Otra ejemplo, se adaptaron los incentivos a las inversiones en industrias agroalimentarias, poniendo en marcha, a lo largo de 1985 el procedimiento administrativo adecuado, para que no se perdiera una sola subvención el primer año de nuestra integración, insólito prodigio de eficacia administrativa que hoy que atribuir al entonces Director General de Industrias Agrarias y Alimentarias, Vicente Alberó.

ria y que interfieren con las también abundantes decisiones de los responsables de la política económica de la Comisión, creando un entorno claramente contradictorio.

Hasta el año 1985, la Política Agraria Común sostenía altos precios para las producciones agrarias, lo que llevó a una situación permanentemente excedentaria que, a su vez, comprometió la utilización de la mayor parte de los fondos financieros comunitarios en la eliminación de estos excedentes. El mismo año en que se firmaba nuestro Acuerdo de Adhesión, la Comisión publicaba el denominado *Libro Verde de la PAC*, que ya orientaba un cambio sustancial de ese esquema, que era presupuestariamente insostenible para la Comunidad Europea e inaceptable e insolidario para la comunidad internacional. La adhesión de España y Portugal sólo agravaría el problema, por lo que en el año 1988 se empezaron a modificar las reglas del juego, introduciendo la disciplina presupuestaria que, de alguna forma, palió el problema financiero, pero sin cambiar el fondo de la PAC.

En 1992, se abordó la reforma de la PAC empezando por los sectores continentales, reduciendo precios (lo que conllevaba una disminución de la producción) e iniciando la concesión de ayudas directas a los agricultores separadas de los precios (primas por animal, ayudas por hectárea, ayudas por barbecho...). Simultáneamente, se impuso una disciplina presupuestaria con límites cuantitativos por productos que se transformaban en superficies máximas, número máximo de cabezas, etcétera. Prácticamente, se ha conseguido el control presupuestario con el mantenimiento de las rentas, pero seguimos sin hablar de competitividad.

El día de después (sin orientación de futuro)

El nuevo marco europeo creado tras la caída del Muro en 1989, condiciona la nueva «reforma» de la reforma de la PAC, por el necesario apoyo a corto plazo y por la necesaria incorporación a la construcción europea de los países de Europa Central y Oriental (PECO). Su débil situación económica y sus importantes agriculturas obligan a reconsiderar, nuevamente,

los objetivos e instrumentos de la PAC. Desde hace algunos años, la Comisión viene lanzando «globos sonda», para observar respuestas y elaborar una reorientación. Parece que ya la tenemos: la Agenda 2000.

La parte agrícola de la Agenda 2000 sigue sin definir una estrategia de futuro. Tampoco aborda la consecución de un sector agrario competitivo y sigue ignorando que la producción de materias primas, la industria y el comercio agroalimentarios forman una cadena que debe funcionar en conjunto, y que la debilidad de cualquiera de sus eslabones dota de ineficacia al conjunto. En ningún lugar de ella se contempla que para tener una industria fuerte ésta debe de invertir, y para invertir es necesario tener certidumbres en cosas tan elementales como el aprovisionamiento de materias primas. Y esas incógnitas, ni se citan. Tan sólo hay referencias vagas a competitividad, sanidad..., pero sin abordar con contundencia la resolución de las ineficiencias que posibilitaron la crisis de las «vacas locas», el brote reciente de la peste porcina clásica... o qué pasará el día después, cuando se acaben las subvenciones a las producciones agrarias.

Año tras año, el titular de la cartera de Agricultura resalta los millones de subvención que nuestra agricultura percibe de Bruselas... por hacer cada día menos agricultura. Ultimamente ya supera el billón anual. ¿Sirve esa cantidad para ir preparando un futuro productivo? ¿Se utiliza para cambiar la ineficiente estructura de nuestras explotaciones? ¿Alienta la incorporación de nuevos profesionales a la actividad productiva? Como habrán colegido, la respuesta es no. Cuando pasen las lluvias de millo- nes, a lo peor no queda nada.

Norte contra Sur (geográficamente desequilibrada)

La Política Agrícola Común venía ya históricamente muy sesgada en defensa de los agricultores de unos países respecto a otros. De los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, tan sólo Italia tenía una agricultura mediterránea, frente a la agricultura continental de todos los demás. La orientación de la PAC fue favorecer a los agricultores del Norte, olvidarse

de regular en los mismos términos la agricultura italiana, a la que compensó con la percepción de algunas subvenciones, basadas en producciones cuantitativamente imaginarias que, de alguna forma, equilibraban el sistema.

Esta política, que como hemos visto duró 30 años, ayudaba más a quien más producía, produjo unos ingresos por explotación muy superiores en los países continentales, que ayudaron a un continuado avance de la productividad y de la mejora estructural de esas explotaciones (tecnificación, aumento de la superficie media, etcétera). La mala estructura productiva de Italia apenas se vio mejorada. La reforma de 1992, al compensar la reducción de precios por ayudas directas en base a rendimientos históricos, consolidó el desequilibrio Norte-Sur en la percepción de estas ayudas.

La entrada posterior de Grecia, Portugal y España no ha hecho cambiar, espero que todavía, esta diferente orientación y es el caso de que las reglas aplicables a los productos continentales ya han sido reformadas, y siguen sin reformarse, o se han reformado tardíamente las correspondientes a las producciones mediterráneas. Una prueba más del sesgo aludido, pues ante recursos cada vez más escasos, los instrumentos que se van incorporando a las reformas sectoriales son financieramente más cicateros.

La política de calidad

Sin duda, el sector que tiene más número de normas de calidad es el alimentario. España tenía un sólido Código Alimentario, que ocupa 75.000 páginas del *Boletín Oficial del Estado* (sí, han leído bien, no se trata de una errata) y, por ello, no provocó ninguna complicación adaptarse a las reglas comunitarias, que eran menos exigentes. Además, una oportuna iniciativa de los responsables de la salud pública⁸ permitió que sus especialistas, junto con los de las empresas, empezaran a desarrollar, en 1990, un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad denominado de Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (ARPC),

⁸ El equipo formado por los técnicos de la Dirección General de ese nombre del Ministerio de Sanidad, cuyo responsable es el doctor Francisco Polledo.

que en 1995 se vuelve obligatorio para los países de la Unión y que, por nuestro avanzado desarrollo, nos ha convertido en país de referencia en esta materia.

El único problema, que puede convertirse en grave, lo constituye la absoluta descoordinación⁹ de las inspecciones sanitarias de las comunidades autónomas. Las transferencias no guardaron ninguna competencia rectora para la Administración central, aunque la Constitución lo permite, y la eficacia de las inspecciones está cayendo por un cierto «proteccionismo» localista, que puede provocar, de no corregirse, algún problema grave de salud.

Dentro del derecho alimentario se sitúan las normas legales de protección de los productos tradicionales y los amparados por nombres geográficos. Fue la presidencia española la que aportó a la Comisión los textos básicos de su regulación. Los países que, como el nuestro, tienen un importante acervo cultural gastronómico veían así defendidos sus derechos en el mercado interno comunitario. Sólo falta que en las negociaciones emprendidas por la «parte económica» de la Comisión con los países del mundo imponga el reconocimiento de esas denominaciones hoy tan plagiadas.

Las condiciones financieras

Sorprende que el marco legal armonizador de la Unión Europea se encuentre muy desarrollado en unos aspectos, (como los aludidos del derecho alimentario), y nada en otros que, sin embargo, tienen una gran importancia para la competitividad en un mercado único. La existencia en Europa de dos derechos mercantiles diferentes causa que las empresas situadas en un Estado miembro puedan tener, sólo por el derecho aplicable, una gran ventaja sobre las empresas ubicadas en otro.

⁹ Más de esto mismo es el espectáculo nacional que las autonomías están dando con la vacunación del virus C de la meningitis. Se hace una conferencia-consenso en donde la doctrina avala que no es necesario..., pero acabarán imponiendo la vacunación obligatoria casi todas, aunque sea irracional. Cuando las cuestiones sanitarias abandonan la racionalidad, el final es imprevisible.

CUADRO 2
DIEZ AÑOS DE INDUSTRIA ALIMENTARIA
ESPAÑOLA

	1986	1995
Producción bruta (miles de millones de ptas.).....	4.964	7.523
Número de trabajadores empleados (miles).....	330	360
Número de empresas.....	41.468	38.400
Formación bruta de capital (millones de ptas.).....	105.792	220.134
Variación producción s/año anterior (en u. físicas)	0,71	(0,08)
Variación producción s/año anterior (en ptas. const.)	1,93	(2,38)

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE y de FIAB.

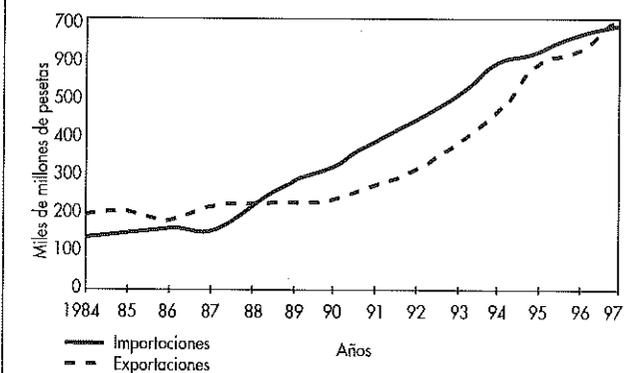
El derecho mercantil sajón no permite transferir la propiedad de un bien sin que previamente el vendedor lo haya pagado a su proveedor, porque la propiedad se traspaşa si media el pago, cuando, en el derecho napoleónico, basta con que haya un mero compromiso de pago para transferirla. Este hecho lleva a que la industria alimentaria de los países del Norte, no sufra una merma de su financiación por aplazamiento de los cobros a sus clientes, cuando, en los países del Sur, la financiación que el gran comercio nos secuestra aplazando pagos es altísima pues, por ejemplo, en España supera el billón de pesetas.

3. Las primeras consecuencias

A los pocos meses de nuestra adhesión se podían observar ya algunos resultados. Empezaron a desaparecer unidades productivas y nuestra balanza comercial sufrió una erosión importante y continua (ver Cuadro 2 y Gráfico 1).

Una de las deficiencias más manifiestas de los términos de nuestra adhesión fue la de no crear internamente, en España, un fondo de compensación desde los sectores favorecidos a los sectores agraviados. Era patente que algunos sectores (por ejemplo, el lácteo) habían sido auténticamente maltratados y que otros, como el aceite de oliva, resultaban muy favorecidos. Una mente racional hubiera esperado que los fondos extraordinarios recibidos por estos últimos pudieran derivarse, al menos parcialmente, para acometer las reformas estructurales necesa-

GRAFICO 1
COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS
TRANSFORMADOS AGROALIMENTARIOS
(1984-1997)*



* Hasta septiembre de 1997.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales.

rias con el fin de paliar el daño causado a los primeros. Pues no. Se aplicó estrictamente la política «bola blanca, bola negra»: algunos recibieron el premio y otros el castigo, y ése era su exclusivo problema.

Los resultados, al no existir esa caja de compensación, fueron inmediatos. Por ejemplo, de las siete empresas multinacionales de fabricación de chocolates, cuatro cerraron el mismo año 1986 y algunos sectores afectados, como la industria láctea, entraron en una seria crisis, que todavía no ha acabado, por la que ya han desaparecido algunas empresas, pues tuvieron que enfrentarse a una disminución brusca, de casi el 30 por 100, de su producción.

Las condiciones en las que se han desenvuelto las industrias del sector en los años transcurridos desde la adhesión no han sido nada fáciles y no sólo como consecuencia de los términos de la misma. Los empresarios del sector han tenido que hacer, en estos años, el cuádruple esfuerzo de: invertir para mejorar tecnológicamente sus producciones, buscando la mayor productividad; defender la porción que detentaban de mercado interno; consolidar su imagen de marca, su logística, el lanzamiento de nuevos productos y la formación del capital humano (los intan-

gibles), y aprender la cultura de la internacionalización. Demasiados objetivos en muy poco tiempo.

Y, además, todo ello hubo de hacerse en un contexto económico fuertemente adverso, con los *inputs* más importantes sin liberalizar¹⁰, existiendo una terrible política monetaria, que subvencionaba las importaciones y penalizaba las exportaciones (política Solchaga) y, en nuestro caso, una pérdida de fuerza en la cadena agroalimentaria, con la aparición de fortísimas concentraciones comerciales que imponían condiciones que afectaban seriamente a la financiación de las industrias.

Prácticamente, todas las empresas de un cierto tamaño realizaron fortísimas inversiones en mejorar su capacidad productiva, adecuando tecnológicamente sus instalaciones. No hubo sector industrial que invirtiera tanto. Evidentemente, todo ello se hizo desde la óptica de mejorar la competitividad, para ocupar un mercado mayor. Sin embargo, sobrevino en los países desarrollados la crisis de la economía del bienestar, el crecimiento del desempleo... y la caída continua del consumo alimentario. Año tras año, el consumo interno no sólo no crecía sino que disminuía, lo que complicaba la adecuada amortización de las inversiones realizadas. Además, la carga financiera era insostenible por los altos tipos generados por la errónea política económica aludida, creando todo ello un entorno muy desfavorable.

El proceso de reestructuración se puso en marcha: una de cada cinco empresas que habían invertido quebraron. Las ventas de empresas se aceleraron, produciéndose un destacable número de absorciones, normalmente de empresas familiares

¹⁰ «La mejor política industrial es la que no existe». Esta genial frase, dicha por el reponsable económico del Gobierno a finales de los ochenta, resumía las terribles condiciones que se crearon contra los sectores industriales. Con la energía eléctrica un 30 por 100 más cara que la europea, el gasóleo un 25 por 100, los transportes un 20 por 100, los puertos otro 20 por 100, las comunicaciones un 17 por 100, etcétera, el que la industria española pudiera competir con la europea era un milagro. Si a eso se le une el coste financiero provocado por la demencial política monetaria no es extraño que la situación se hiciera insostenible. No es una exageración ¿De dónde creen ustedes que han salido los millones de parados, que sitúan a nuestro país con la tasa de desempleo más alta de los países desarrollados, cuando tenemos una de las tasas de actividad más bajas?

ventas a multinacionales¹¹, aunque existen casos inversos, favoreciendo una mejora de la estructura productiva.

En el aspecto comercial, los efectos fueron también muy claros. En el período 1980-1984 (1985 no es un año significativo porque hubo ya muchos movimientos especulativos ante la adhesión), la industria alimentaria española tenía una balanza comercial con un índice de cobertura de un 140 por 100. En 1993, apenas superaba el 70 por 100.

Es evidente que no se puede juzgar esta tendencia de una forma somera, pues se partía de una situación realmente peculiar. En aquellas fechas teníamos un magnífico Tratado Preferencial España-Mercado Común¹², existía el eficaz mecanismo de los sectores ordenados¹³ y se contaba con instrumentos financieros (desgravación fiscal y créditos del capital circulante) con una gran eficiencia. Pero, además, teníamos una regulación del comercio exterior agroalimentario atávica, pero confortable para la producción interna. La mayoría de los productos se encontraban en régimen de comercio de Estado, lo que a veces impedía exportar pero, las más, evitaba tener que competir en el mercado nacional con producciones externas. El comercio bilateral, el comercio contingentado y el expeditivo «licencias al cajón» cerraban el panorama. Vivíamos con todo ello dentro de un castillo bien almenado, en donde salían al exterior tan sólo unos pocos productos de nuestro sector.

¹¹ Este fenómeno, de una absoluta lógica ha sido frecuentemente criticado desde posiciones pretendidamente «progresistas». Aquellas empresas medianas que por su tamaño ya no podían especializarse, debiendo permanecer en el mercado de los bienes de gran consumo, tenían que competir con empresas mayores que aprovechaban las economías de escala existentes. Era una batalla de final previsible. Además, los rendimientos de los capitales financieros alcanzaban valores de dos dígitos, sin apenas riesgos, por la cultura de la especulación que se instaló, no olvidemos, traída por un gobierno también «progresista». Había que ser irracionalmente idealista para no vender.

¹² No he leído en ningún análisis la evidente relación que tuvo este Tratado Preferencial con la negociación de la adhesión. Por una parte negativa, pues la dureza francesa nació del «miedo» que la aplicación del Tratado Preferencial les había provocado por las agresivas condiciones de competitividad de las producciones agroalimentarias españolas. Por otra positiva, pues la única forma de eliminar las condiciones favorables de ese Tratado, era aprobar el de adhesión.

¹³ El primer antecedente de las organizaciones interprofesionales. Su actividad fue destacable, permitiendo que los sectores acogidos tuvieran una activa promoción de sus exportaciones. De una forma bastante absurda se suprimieron, cuando se podían haber mantenido con algunos cambios.

Todos los concedores del comercio exterior convendrán en que la internacionalización de una empresa es un problema fundamentalmente cultural y los cambios culturales siempre requieren tiempo. Desde el 1 de enero de 1986, nuestra industria se encuentra compitiendo en el mercado interno con los productos fabricados por la industria de otros países europeos y, dentro del concepto de globalización, con productos importados desde casi todas las regiones del mundo.

Pues a pesar de todo lo que se ha venido indicando, bastó con que el mercado forzara la devaluación de nuestra moneda a finales de 1993 para que, de una forma persistente, se hayan venido recuperando las exportaciones de forma que ya más de un 10 por 100 de la producción total de nuestro sector industrial se exporta, lo que ha permitido alcanzar el índice de cobertura del 100 por 100 en el pasado mes de mayo.

4. Un cambio permanente

La construcción europea requiere un continuo debate, una continua negociación y, todo ello, en un entorno mundial que cambia continua y sustancialmente. La negociación permanente de la Comunidad es, sin duda, un factor complejo de liderar (pues ya implica a 15 Estados miembro), pero que permite ir corrigiendo los errores¹⁴ o los agravios comparativos existentes, aunque también pueda crear otros nuevos.

Pero en el largo plazo, en el que hay que abordar los cambios de orientación de las políticas, el trabajo tiene que basarse en compartir puntos de vista con otros países. Y aquí nos vuelven a llevar ventaja los países del Norte, dada la disparidad existente entre los países europeos mediterráneos y la tradicionalmente insolidaria forma de ser de los latinos.

Lo que necesitan los sistemas agrarios del Sur es poder competir en el futuro y, para ello, deberían aplicar muchos de los fondos que se reciben para los cambios estructurales de las

¹⁴ Creo que los negociadores españoles eran conscientes de este hecho y, para no dilatar eternamente las negociaciones, las cerraron aceptando algunos términos como los ya comentados; sino, sería difícilmente comprensible.

explotaciones agroganaderas, y eso requiere un cambio radical en la orientación exclusivamente social de la PAC a orientaciones más económicas, porque si el problema fundamental va a ser que, al cabo de unos años, sencillamente puede no existir producción agraria en muchos países de la Unión, eso puede ser especialmente cierto en las agriculturas peor dimensionadas, y ello, para algunas ramas de la industria alimentaria, supone la desaparición. Una parte no pequeña de este sector puede trabajar con materias primas de importación, pero la otra, igualmente importante (azúcar, vino, productos lácteos...), o tiene su materia prima *in situ* o no existirá industria local.

Y este aspecto es el que, de forma continuada, están ignorando los que elaboran la PAC y sus sucesivas reformas. Se habla de mantenimientos de la renta mediante subsidios, se habla de la defensa de medioambiente o del turismo rural, pero nadie habla de tener un sector agrario competitivo en libertad que, en muchos casos, sería factible si se empezara a preparar el futuro desde ahora.

Las contradicciones internas de la Unión Europea en este campo son patentes. Los viejos principios de la PAC siguen vigentes (preferencia comunitaria, solidaridad financiera...), pero constantemente la parte económica de la Comisión Europea está tomando decisiones contrarias a estos principios inspiradores de la parte social. Día tras día, la Comisión negocia o renegocia tratados comerciales con casi todos los países del mundo (creo que excepto con Estados Unidos, Canadá, Japón y Cuba, hay tratados con todos los demás) en los que lógicamente la Comunidad facilita las importaciones agroalimentarias, aunque sin duda el Acuerdo de Marrakech y la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995 supusieron la aceptación de una planificación de liberalización del comercio mundial que, sin duda, va a seguir ahondándose.

El sector industrial se encuentra con que sus materias primas siguen estando sometidas a una fuerte intervención administrativa, que con las últimas orientaciones antiproductivas se complica su aprovisionamiento, pero que, desde la otra parte (esa que hemos llamado «económica»), se liberaliza día a día el mercado europeo de los productos transformados. Se encuentra

dentro de una pinza que, al no estar coordinada, paulatinamente, la asfixia. Por ejemplo, ante la insuficiencia del abastecimiento de materias primas, se solicita la aplicación de los Sistemas de Tráfico de Perfeccionamiento Activo, que la Dirección General Agraria deniega, porque su autorización puede tener implicaciones sobre la renta de los agricultores: una vez más el peso social de la política impide la competitividad económica de la industria.

Y el futuro cabalga muy deprisa. La incorporación de nuevos países a la Unión Europea y las crisis aparecidas en sistemas económicos hasta ahora muy sólidos, que fundamentalmente eran los que proporcionaban los fondos para las subvenciones agrarias, dibujan un horizonte, no muy lejano, en el que las producciones agrarias van a tener que competir a precios internacionales. Y vuelvo a insistir en que cabría una gran actividad agraria europea en este esquema (prácticamente, la mitad de la producción agraria española compite, y no mal, sin subvenciones), siempre que nos preparemos para ello. Si en el año 2010, para poder competir con el sector lácteo de Nueva Zelanda o Estados Unidos, será necesario tener un rebaño de al menos 500 vacas lecheras ¿cómo llegar a ese tamaño con una política que te ha obligado a sacrificar unidades de producción para cumplir una cuota artificial fijada sólo por motivos presupuestarios?

Tal vez así recobraríamos también la ilusión profesional aquellos que sabíamos expresarnos con los análisis de suelos, abonados, potencia por hectárea, especies y variedades, razas, fórmulas de alimentación, rendimientos, rotaciones de cultivos, necesidades de riego..., que últimamente sólo estamos oyendo hablar acerca de superficie subvencionable, sobrepasamiento de la cuota, contingentes, tasas, supertasas, primas, vacas nodrizas, regiones 1 ó 5A, papeleos, impresos y demás expresión verbal de los burócratas.

5. A modo de conclusión

La industria alimentaria está ganando la dura batalla de la competitividad, demostrando con ello una formidable capacidad

de respuesta que, sin duda, asegura su futuro. Once años después, no tiene sentido discutir la oportunidad de nuestra integración en Europa, no porque no se pueda vivir fuera (algunos países europeos ya han dicho dos veces no al ingreso), sino porque no se puede dejar de participar en la admirable empresa de construir Europa. Podemos aprender de cómo se hizo la negociación, y de cómo se sigue negociando, y aprender también a formar bloques de intereses con otros países de la Unión, en defensa de un sistema agroalimentario competitivo en este mundo ya globalizado. Para ello, a nuestro juicio sería necesario:

- Definir previamente una posición nacional, analizando la situación de partida, determinando los objetivos deseables y perfilando los pasos intermedios para ir consiguiéndolos.
- Incorporar a la definición de la estrategia para conseguir lo anterior a todos los grupos de intereses, profesionales o de opinión. Deben colaborar las Administraciones públicas, los sectores involucrados y los profesionales públicos españoles que trabajan en todas las instituciones europeas.
- Cerrar la dicotomía política social-política económica. Parece lógico que haya que reconducir la PAC, para que las medidas sociales que se adopten no lastren con mecanismos de control de las producciones que comprometan el abastecimiento de las industrias en condiciones de competitividad, cuando el mercado de los transformados se abre cada día más. A muy corto plazo, se puede empezar por influir en la Agenda 2000, para reorientar profundamente la PAC, entrando en la competitividad, en las cuestiones sanitarias, en la relación euro-sistema agrimonetario, buscando que «el día de después» de la liberalización total de los intercambios tengamos un sector agroalimentario productivo, fuerte y eficiente.
- Reforzar el sentido de la cadena agroalimentaria. El futuro del sector estriba en el funcionamiento de todos los partícipes de la cadena: producciones primarias-industria transformadora-comercio. Si la cadena se contempla de forma equilibrada, sin sesgos políticos «hacia», ni prepotencias «de» alguno de los eslabones, podemos tener éxito, como lo demuestra el modelo holandés.

• Engranar nuestra estrategia en un contexto internacional. Hoy día, las más importantes decisiones que recaen en nuestra actividad se adoptan en los foros de la Unión Europea, en donde participan 15 Estados. Ello obliga a tener que contar con los demás, comprendiendo «sus» problemas (y ayudarles a resolverlos) para que comprendan «nuestros» problemas (y nos ayuden a su solución). Y más vale que empecemos a buscar alianzas ahora, para que ya sepamos utilizarlas antes de que se produzca la anunciada nueva adhesión que aumentará la complejidad del modelo al ser, posiblemente, 21 Estados los que formen la Unión¹⁵.

• Reorientar los apoyos al sector industrial. Nuestra economía lleva 11 años abriéndose, liberalizándose e integrándose en el Mercado Único Europeo. Este, a su vez, se incorpora en una dinámica similar, ya sea por vía multilateral —OMC—, o bilateral —acuerdos UE-países terceros—. Esta dinámica, nos guste

o no, nos obliga a redoblar nuestros esfuerzos para favorecer la internacionalización del sector como única vía para mantener activas las empresas. En mercados más abiertos, y partiendo de una economía que hace tiempo dejó de ser competitiva en algunos costes fundamentales, sólo queda por apostar por los intangibles (calidad, servicio, organización, I+D, formación continua, *know-how*), que son ventajas comparativas para abrirnos paso en países emergentes, o para mantener mercados en los ya desarrollados.

Todos hemos podido aprender de lo ocurrido en estos años. En el contexto de la Unión, la defensa de nuestros intereses requiere adelantarse a los acontecimientos, definir estrategias y aunar esfuerzos para desarrollarlas. Las próximas citas que se avecinan no van a ser menos importantes que las pasadas y todavía estamos a tiempo para aplicar estas enseñanzas: como dice el refranero francés «los ausentes nunca tienen razón».

¹⁵ Tomada la decisión política de incorporar la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre, no debería retrasarse mucho el análisis de cómo debemos afrontar esta ampliación. El esfuerzo comunitario tendría que concentrar el uso de los fondos PHARE y pre-

adhesión en satisfacer las necesidades estructurales de estas economías, evitando los problemas que se podrían crear si esas reformas se realizaran una vez dentro de la Unión (cuestiones veterinarias, sanitarias, derecho alimentario...).