

LA ARTICULACION DE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO EUROPEO: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Por
MANUEL RODRIGUEZ-ZUÑIGA (*)
ROSA SORIA

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar algunos rastros tendenciales que presenta el sistema agroalimentario, su evolución en los años ochenta y las perspectivas de futuro que en nuestra opinión tiene.

Para ello partimos de la premisa de la validez como instrumento de análisis del concepto de «sistema agroalimentario» que se desarrolló a lo largo de los años setenta (Malassis, 1979). Dicho enfoque se caracterizaba por considerar el proceso de producción de alimentos como un todo sistémico, en el que las diferentes etapas de producción estaban interrelacionadas entre sí y en las que la modificación de una variable en cualquier punto del proceso se transmitía hacia delante y hacia atrás a lo largo de toda la cadena.

La principal limitación de este enfoque era que resultaba excesivamente cerrado, prestando una escasa atención a las relaciones que

Esta fue la última reflexión que Rosa y yo hicimos juntos... Para mi fue un privilegio contar con tan excelente amiga y colega durante más de quince años. Descanse en paz.

(*) IEGA (CSIC) - Madrid.

- Revista de Estudios Agro-Sociales, Núm. 157 (julio-septiembre 1991).

se establecían entre los diferentes elementos de la cadena y los restantes sectores económicos. En otras palabras, este enfoque no consideraba como elemento básico del análisis de las relaciones, tanto productivas como tecnológicas y financieras, que el SAA tiene de forma creciente con otros sectores de actividad.

La segunda premisa metodológica que queremos establecer es la consideración del producto alimentario como la suma de una serie de características (Lancaster, 1969) que a lo largo del proceso de producción se van añadiendo a un componente básico o materia prima. En lista abierta podríamos señalar: durabilidad, invariabilidad, normalización, ahorro de tiempo de búsqueda y de trabajo doméstico, diferenciación, información, accesibilidad, etc.

En base a estas consideraciones, el presente trabajo se ha dividido en dos partes: en primer lugar, trataremos de señalar algunos rasgos de la evolución reciente de los distintos actores que intervienen en el sistema. En segundo término, señalaremos algunos de los cambios en las coordenadas técnicas, económicas y políticas que previsiblemente pueden alterar el funcionamiento del sistema y plantearemos algunas de las perspectivas a corto y medio plazo que, en nuestra opinión, se le abren al sector. Aunque a lo largo del trabajo se tratará de abordar los aspectos más relevantes de cada una de las etapas de la producción, se prestará especial atención a las relaciones agricultura-industria porque, a nuestro juicio, contienen algunos elementos de cambio y conflicto muy significativos.

Antes de entrar en el núcleo del trabajo, quisiéramos señalar su carácter abierto —en el sentido de que aquí sólo se recogen algunas tendencias generales a las que probablemente sería necesario incorporar más elementos— y el forzoso esquematismo que supone hacer abstracción de elementos específicos a sectores y áreas geográficas determinados.

II. EVOLUCION DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO

Este apartado trata de reflejar algunos de los elementos que han caracterizado la evolución de los principales actores que intervienen en la producción y consumo de bienes y servicios en el sector agroali-

mentario, partiendo de la producción de materias primas hasta llegar al consumidor final.

II.1. Evolución del sistema agroalimentario

La evolución que ha experimentado el sector agrario en los últimos años puede caracterizarse esquemáticamente por los siguientes puntos:

- i) *Modificaciones estructurales mínimas.* Aunque en el conjunto de los países de la CE puede observarse una tendencia al crecimiento del tamaño medio de las explotaciones y consecuentemente a la disminución del número de las mismas, la agricultura familiar (AF) continúa siendo la base productiva fundamental de la agricultura europea.
- ii) *Tendencias en el empleo agrario relativamente estables.* El proceso de decrecimiento de los activos agrarios ha continuado de una forma paulatina y es previsible que continúe en el futuro; sin embargo, los procesos acelerados de emigración y de incorporación de la mano de obra agrícola a los restantes sectores económicos, dentro o fuera del propio país, que se observaron fundamentalmente en los años sesenta, se ha ralentizado en nuestra opinión casi definitivamente.
Esto da lugar a que fenómenos como el envejecimiento de la población rural y la agricultura a tiempo parcial (ATP) hayan aumentado su importancia.
- iii) *Nivel de capitalización relativamente estable.* Se podría decir que en la actual etapa de desarrollo de la agricultura europea, la demanda de equipo capital (maquinaria, utillaje, etc.) parece haber alcanzado un nivel suficiente y únicamente cabrían esperar procesos de sustitución (amortización y reposición). En lo que respecta a otros inputs productivos, tales como fertilizantes, fitosanitarios, etc., tampoco caben esperar incrementos sustanciales, aunque en este caso los procesos de sustitución por inputs procedentes de sectores distintos a

la industria química van a alcanzar previsiblemente una importancia creciente en los próximos años.

- iv) *Orientación productiva sin cambios significativos.* Con una combinación de factores productivos, como veíamos antes, relativamente estable, las orientaciones productivas básicas han resultado lógicamente también estables. Sobre este hecho ha incidido de una manera fundamental el mantenimiento de unos criterios «conservadores» en las directivas de política agraria (PAC), centradas fundamentalmente en garantizar precios suficientes para el mantenimiento de las rentas agrarias y mucho menos en favorecer necesarias reorientaciones productivas.
- v) *Cambio tecnológico.* Consecuentemente con todo lo anterior, la demanda «tradicional» de tecnología por parte de los agricultores se ha mantenido sin cambios significativos; sin embargo, desde una perspectiva más abierta, se han producido, y sobre todo se están produciendo, una serie de nuevos hechos que pueden alterar la situación presente. Lo que ha venido denominándose el complejo agro-químico-biotecnológico ha desarrollado nuevos procesos e inputs que en algunos casos pueden tener una incidencia considerable en la producción (Messer y Heywood, 1990).

Hay dos aspectos que quisiéramos destacar en este proceso de cambio tecnológico y que a medio plazo pueden tener una importancia considerable; el primero de ellos se refiere a la sustitución de inputs de origen químico por otros derivados de procesos biotecnológicos que no tienen algunos de los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente que aquellos. El segundo se refiere a la capacidad de absorber producciones agrarias para usos alternativos a la producción de alimentos. Sobre estos puntos se volverá más adelante.

El resultado de este conjunto de hechos es la consolidación de un sector agrario que ha garantizado un nivel de rentas relativamente elevado a los agricultores (evidentemente con sus excepciones para algunas áreas geográficas, estratos de explotaciones y algunos subsectores de producción), con un alto nivel de productividad, cuya

contrapartida ha sido la acumulación de fuertes excedentes, un nivel de protección respecto a terceros países muy alto y una preocupante degradación del medio ambiente.

Si bien estos problemas ya eran conocidos desde hace tiempo, no es hasta fechas recientes cuando se empieza a buscar soluciones a ellos. Así, por ejemplo, en 1985, en el «Libro Verde» sobre la PAC, se reconocía que «el núcleo del problema al cual está enfrentada la PAC reside en el fracaso de utilizar los precios como instrumentos para equilibrar la oferta y la demanda (...). Ahora es necesario elegir. Si nos servimos de los precios como instrumento social, es necesario encontrar otros medios para equilibrar la oferta y la demanda. Si nos servimos de los precios como instrumento económico, es necesario encontrar otros medios para asegurar a las personas que trabajan en la agricultura una renta que la sociedad acepte en tanto que «renta equitativa».

II.2. *La industria agroalimentaria*

En lo que respecta a la industria agroalimentaria (IAA) los aspectos que quisiéramos destacar como más relevantes para los fines de este trabajo serían los siguientes:

- i) *Modificaciones de la estructura productiva.* El proceso de concentración e internacionalización en las grandes firmas que actúan en el sector se ha reafirmado y acelerado, de tal modo que la cuota de mercado absorbida por las mismas es creciente y en algunos sectores incluso dominante. Por otro lado, en la estructura de la IAA europea las empresas de pequeño y mediano tamaño todavía representan un porcentaje muy elevado que, aunque varía de país a país, supera en media el 90% del conjunto de establecimientos agroindustriales (Informe FAST-II, 1988). Esto da un cierto carácter dual al sector aunque, al menos en algunos países, un cierto estrato de empresas de tamaño medio han aumentado de forma significativa sus tasas de productividad.
- ii) *Tendencia decreciente en el nivel de empleo.* Aunque a lo largo de la crisis de los años 70 la IAA fue un sector produc-

tivo que mantuvo relativamente estable su nivel de empleo, en estos últimos años el aumento de la productividad, la aceleración de los procesos de concentración y fusión y el relativo estancamiento del mercado de bienes finales han dado lugar a un claro descenso de los activos del sector que, según los resultados y recomendaciones del citado Informe FAST-II, se mantendrá e incluso se agudizará en la próxima década. Más en concreto, dicho Informe prevé un descenso de hasta el 25% en la tasa de ocupación.

- iii) *Cambios en la composición de capital.* Como consecuencia en parte de la ola de fusiones y adquisiciones en la IAA durante los últimos años, se ha producido una entrada cada vez más frecuente de las empresas agroalimentarias en el mercado financiero, siendo cada vez mayor el número de firmas del sector que cotizan en Bolsa; por otro lado, entidades financieras que hasta hace relativamente poco tiempo tenían con respecto a la IAA relaciones fundamentalmente de acreedor a deudor, han emprendido inversiones en el sector que en algunos casos las sitúan entre los principales «productores» agroalimentarios. Este sería, por ejemplo, el caso del Banco Bilbao Vizcaya (BBV) en España, que es la primera entidad financiera del país y el quinto «grupo» en la producción de alimentos, teniendo en cuenta sólo la facturación de las empresas que controla a través de participaciones mayoritarias.

Vinculado a lo anterior, se ha creado una cierta inestabilidad derivada de los rápidos movimientos de compraventa de empresas, muchas veces con el objetivo de obtener rendimientos financieros a corto plazo y con la utilización de instrumentos financieros de alto riesgo. Estas operaciones, en muchos casos de carácter especulativo, a juicio de algunos autores no tendrán un efecto relevante a medio plazo, pero en la actualidad están sometiendo a la estructura productiva del sector a fuertes tensiones, cuyos efectos «amont» y «aval» son difíciles de prever.

En algunos casos, esta penetración de capital financiero (especulativo) en la IAA se ve favorecida por la deficiente

estructura de capital de muchas firmas de mediano tamaño cuyos activos, especialmente los inmobiliarios, han tenido una fuerte revalorización por motivos extra productivos, revalorización que no se refleja en sus balances.

- iv) *Cambios en la orientación productiva.* En un mercado de bienes finales prácticamente saturado en términos físicos, las empresas concurrentes actúan en dos sentidos: tratando de absorber la mayor cuota de mercado posible e incorporando a sus productos aquellas características respecto a las cuales la demanda resulta más elástica.

Una estrategia utilizada comunmente por las grandes empresas de la IAA europea para lograr estos objetivos es incrementar el grado de diferenciación de los productos e «incidir» sobre el consumidor a través de marcas fácilmente identificables. Esto comporta un recurso cada vez mayor a la promoción y publicidad de productos. Precisamente esta es una actividad que requiere niveles de inversión altos y presenta claramente rendimientos crecientes a escala, lo que, obviamente, actúa en favor de las grandes firmas. Diferenciación y proliferación de marcas se convierten por tanto en estrategias básicas de la gran empresa alimentaria.

Otro aspecto vinculado con este apartado se refiere a la tendencia a la diversificación productiva de las grandes firmas que se pudo observar durante los años 70 y que continuó en la primera mitad de la década de los 80. Algunos autores (OSI, 1988), sin embargo, apuntan que «después de una fase de diversificación (...) la mayor parte de las firmas del sector han concentrado sus esfuerzos en los segmentos productivos seleccionados en función de los puntos fuertes del grupo (sus posiciones concurrenciales, su savoir-faire técnico...), de las sinergias de otras actividades del grupo, así como de posibilidades de desarrollo del mercado (...), desembarazándose de actividades alejadas de sus producciones tradicionales y de sus objetivos estratégicos».

Sin embargo, este punto puede resultar polémico porque este proceso no se está dando con claridad ni en todas las grandes empresas ni en todos los países (R. Zúñiga y Soria, 1989).

- v) *Cambio tecnológico*. Ya a finales de los años 70 algunos autores apuntaban la existencia de una «tecnología redundante», en el sentido de que existían procesos técnicos innovadores que no se utilizaban a nivel productivo, bien por el alto coste y el riesgo implícito que su puesta en marcha suponía, bien por la escasa predisposición del consumidor medio a adquirir productos «excesivamente novedosos» (Padberg y Westgren, 1979).

Los cambios en la estructura de la IAA antes descritos han contribuido al reforzamiento de esta tendencia, dirigiéndose cada vez más los esfuerzos en innovación hacia desarrollos tecnológicos mucho más orientados a problemas de mercado y de mejora del «marketing mix». En otras palabras (Mc Cor- kle, 1985), «basado en la experiencia de las recientes fusiones (...) y sus implicaciones en el campo de la tecnología (...), el cambio más dramático parece ser el creciente énfasis en la investigación de mercado (...). Esto es un resultado directo del surgimiento de grupos cuyo objetivo prioritario es obtener un buen «performance» financiero (a menudo a corto plazo). Por otro lado, parece ir en aumento la práctica de poner a los equipos de I+D a «rastrear» las actividades de investigación externas a la empresa con el objetivo de reducir sus gastos de I+D que no prometan una aplicación rentable e inmediata».

Mención especial merece el impacto que los desarrollos biotecnológicos pueden tener no sólo para la IAA sino para las relaciones tradicionales entre las diferentes etapas de la producción de alimentos (Janet, Gorse y Bouquery, 1985). Sin embargo, la incidencia de los procesos que utilizan avances tecnológicos en este campo es todavía minoritaria respecto a la producción total de alimentos. A pesar de ello, las empresas líderes a nivel mundial están destinando fuertes inversiones en I+D en este campo (Green, 1989).

II.3. *La distribución*

- i) *Modificaciones estructurales*. Al igual que en la IAA, los procesos de concentración e internacionalización han sido

muy importantes en los últimos años. Sin embargo, en el proceso distributivo, las disparidades tanto sectoriales como espaciales aparecen bastante más acentuadas, dando lugar a una estructura claramente dual. En efecto, si bien las economías de escala actúan de modo que las grandes superficies dedicadas a la distribución multiproducto (siendo a veces la alimentación un porcentaje minoritario del total del negocio) controlan una cuota cada vez mayor de las ventas (Informe Nielsen, varios años), la presencia de pequeños establecimientos que atienden a sectores específicos de la demanda está justificada por el propio modelo de desarrollo urbano (es difícilmente imaginable una ciudad «sin tiendas»); pero en cualquier caso, la generalidad de los estudios sobre el tema indican que el número de establecimientos de estas características tiende claramente a disminuir. Por otro lado, son bien conocidas las disparidades en los actuales sistemas de distribución en los distintos países de la CE, basados en algunos casos en normativas legales restrictivas (Italia vs. Francia).

- ii) *Tendencia decreciente en el nivel de empleo.* El proceso de concentración a que hacíamos referencia en el punto anterior ha dado lugar a un descenso en el volumen de empleo del sector, descenso que afecta especialmente a una mano de obra con bajo nivel de cualificación procedente de los pequeños establecimientos tradicionales.
- iii) *Las tendencias generales a la penetración de capital financiero* en esta etapa del sistema alimentario también están presentes, al igual que en el caso de la IAA. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las grandes firmas de distribución no tienen una especialización clara y, por lo tanto, sus estrategias escapan en muchos casos a la lógica del sector. Quizás sea éste el motivo por el que existen tan escasos trabajos sobre este aspecto.
- iv) *Orientaciones productivas.* Durante los años setenta se produjo una cierta entrada de la distribución al sector productivo a través del desarrollo de líneas blancas o de líneas con marca del distribuidor. Esto dio lugar a una discusión sobre la posibilidad de existencia de dos líneas de distribución

paralelas que no competían entre sí: una de ellas estaría basada en la oferta de productos de calidad standard a precios muy competitivos y sería controlada por los grandes distribuidores que realizarían todas las funciones de «marketing mix»; la otra, basada en la oferta de productos diferenciados a través de marcas de productor con una imagen de calidad. Esta línea, al principio controlada por el sector transformador, es objeto de una competencia cada vez más aguda a medida que los grandes distribuidores aumentan su capacidad de negociación. Por otro lado, aunque las líneas de producto del distribuidor van a seguir existiendo, su crecimiento parece ser más limitado de lo que inicialmente se preveía, debido posiblemente a la tendencia cada vez más acentuada a demandar productos de mayor calidad.

Por último, quisiéramos señalar la importancia creciente de la industria del catering, que puede desplazar parte de la demanda final fuera del alcance de la distribución tradicional.

II.4. *El consumo*

Las características más sobresalientes que presenta el consumo de alimentos en el área Comunitaria son las siguientes:

- i) *Alto grado de saturación.* Ya desde mediados de la década de los setenta se podía decir que, en términos cuantitativos, la dieta media europea se encontraba saturada; incluso es de prever para los próximos años un descenso en algunos renglones. En términos globales el Informe FAST-II prevé como máximo un incremento del 0,5% anual, vinculado fundamentalmente a los cambios en la demografía.

A pesar de este estancamiento global, se observan cambios importantes en la estructura relativa de la balanza alimentaria, en el sentido de que, partiendo de esquemas de consumo diferentes en los distintos países de la CE, se va produciendo una paulatina aproximación entre las dietas de los países del Norte y del Sur de la CE.

- ii) *Progresiva segmentación del mercado.* Probablemente como consecuencia de la saturación del mercado de bienes finales, los oferentes tienden a segmentarlo en función de las características de las diferentes unidades de consumo. Factores tales como la edad, la estructura y tamaño de la unidad familiar, la dotación de tecnología doméstica, el grado de ocupación en el mercado de la fuerza de trabajo familiar, etc., determinan segmentos de demanda a los cuales se orienta selectivamente la oferta. En este mismo sentido, la creciente demanda de alimentos consumidos fuera del hogar constituye un segmento de demanda de especial importancia.
- iii) Incorporación a la función de demanda de nuevas características. El producto final alimentario, como habíamos visto anteriormente, tiene incorporadas una serie de características, algunas de las cuales son objeto de una demanda creciente y unas elasticidades renta y precio relativamente altas. Así, por ejemplo, los aspectos vinculados a la salud alimentaria, las posibilidades de ahorrar tiempo de trabajo doméstico sin alterar de forma sustancial la naturaleza del producto fresco, etc., son tenidos cada vez en mayor consideración por los consumidores.

Sin embargo, existe un considerable grado de acuerdo en la literatura al atribuir a los consumidores un carácter conservador que les hace demandar productos no-novedosos, en el sentido de que prefieren productos y técnicas de producción ya conocidos a los que se incorporan mejoras o características adicionales. Esto hace que existan fuertes reticencias hacia productos elaborados con técnicas biológicas o químicas, sobre las que el consumidor no tiene el grado de información necesario o «correcto».

III. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO

Hasta aquí hemos analizado algunos rasgos básicos de la evolución del sistema agroalimentario en los últimos años. Ahora se trataría de apuntar las implicaciones que para este modelo de carácter

cerrado van a tener los previsibles cambios en dos variables exógenas de gran importancia: la tecnología y el espacio.

Una buena parte de los desarrollos tecnológicos aplicados en la producción de alimentos han provenido históricamente de sectores industriales exógenos a la propia cadena; no obstante, la lógica de la misma se ha mantenido, debido tal vez a que las restricciones, de carácter fundamentalmente biológico, inherentes a la producción establecían una serie de interrelaciones fuertemente estables.

El rasgo más característico de los nuevos desarrollos tecnológicos que en la actualidad se apuntan –y nos estamos refiriendo básicamente a la biotecnología– es su flexibilidad. En efecto, el potencial de nuevas técnicas puede ser dirigido a muy diferentes objetivos (aumento de la productividad, mejora de la calidad de los productos, sustitución de inputs de origen químico, intercambiabilidad de materias primas básicas, etc.) y modificar las relaciones entre los diferentes agentes económicos que intervienen en la cadena. En definitiva, el proceso de cambio tecnológico en un futuro no muy lejano puede provocar una ruptura de la cadena alimentaria, disminuyendo el grado de vinculación de la producción al suministro de materias primas, dando entrada a nuevos sectores (bioindustria, agroenergía, etc.) y modificando de forma radical las relaciones input-output de la economía.

En lo que respecta a los cambios en el espacio económico, según nuestro criterio, caben destacar tres aspectos: cambios que se van a producir como consecuencia del establecimiento del Espacio Único Europeo; las previsibles modificaciones de las relaciones de intercambio a nivel mundial; y por último, la incorporación de los países del Este a una economía de mercado.

Con respecto al primer punto, una de las primeras consecuencias previsibles será la supresión no sólo de las barreras arancelarias entre los distintos países que integran la CE, sino que a corto/medio plazo también desaparecerán las barreras no arancelarias, como consecuencia tanto de la armonización legislativa de los países en materias como higiene, control de calidad, normalización, etc., como por su creciente no-intervencionismo en los mercados (Swinbank, 1990).

El segundo punto se refiere a la cada vez más demandada disminución del actual esquema proteccionista que tienen los sistemas

agroalimentarios de los países desarrollados en general, y en concreto la CE. En efecto, las presiones que terceros países vienen haciendo desde hace ya tiempo –y muy en especial los Países Menos Desarrollados productores de bienes agrarios competitivos con los europeos– para que se regularice el mercado internacional de materias primas, sobre el cual ellos tienen claras ventajas comparativas, se está materializando ya de tal forma que en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, uno de los puntos de discusión centrales son los pasos que han de darse para someter al comercio de productos agrícolas y productos agroindustriales de primera transformación a las reglas del GATT (Rayner, Ingresent y Hine, 1990).

Si a esto se suma la necesidad sentida dentro de la propia CE de modificar la Política Agraria Comunitaria (PAC) como consecuencia de los elevados costes que comporta, es de prever que, a pesar de las dificultades que ello implica, a medio plazo se produzca una paulatina aproximación de los precios mundiales a los precios interiores y, consecuentemente, una mayor transparencia en los flujos de intercambio, dando lugar a un aumento en las cantidades de productos agrarios disponibles para la IAA europea.

Más difícil de estimar, por motivos obvios, es el efecto que sobre el sector tendrá la incorporación de los países europeos del Este a la economía de mercado, pero cabe suponer que, superada una primera etapa en que su producción se oriente fundamentalmente a satisfacer la demanda interior, adopten un modelo de desarrollo alimentario relativamente similar al existente en la CE y, consecuentemente, competitivo con éste.

Frente a estos hechos, se encuentra un sector que, como se ha visto en páginas anteriores, cuenta con un margen de maniobra relativamente estrecho, debido a una serie de causas que, esquemáticamente podrían centrarse en los siguientes aspectos:

i) *De naturaleza estructural:*

Como se ha comentado al analizar cada una de las etapas de la cadena productiva, existe un excedente de mano de obra

que afecta a todas ellas en mayor o menor grado; este hecho es especialmente significativo porque la fuerza de trabajo empleada en el sector alcanza la cifra de 24 millones de activos (10 millones en el sector agrario, 4 millones en la IAA y 10 millones en catering y distribución, aproximadamente).

Otro rasgo estructural del sistema agroalimentario europeo lo constituyen los excedentes de producción, especialmente en el sector agrario y en la industria de primera transformación. No es necesario insistir aquí sobre lo gravoso de los costes de mantenimiento de estos stocks y las salidas, muchas veces antieconómicas, que a ellos se han dado.

Desde una perspectiva de consumo, las tasas de crecimiento previstas para los consumos de tipo tradicional tienen, como habíamos señalado anteriormente, una escasa relevancia. Por otro lado, los consumos no tradicionales –básicamente para usos industriales– tienen unas perspectivas de desarrollo actualmente problemáticas. Sobre este punto volveremos más adelante.

ii) *De política económica*

El sector agroalimentario europeo es sujeto de una amplia batería de medidas políticas (industriales, de desarrollo científico-tecnológico, de comercio, etc.). Sin embargo es la PAC la política que mayor peso ha tenido y tiene en estos momentos sobre el sector; en este sentido, a pesar de que hay un cierto acuerdo sobre la necesidad de una reorientación de la PAC hacia una política agroalimentaria global, las rigideces implícitas en el funcionamiento del sistema hacen que, por ejemplo, en el ya comentado Libro Verde se diga que «una agricultura con vastos espacios agrícolas y pocos agricultores no es posible ni deseable en las condiciones europeas para las cuales la unidad de base continúa siendo la explotación agrícola familiar (...). El desafío consiste en cómo mantener este número de agricultores sin que esto se traduzca en un derroche inaceptable de recursos económicos y financieros».

Frente a esta posición, que refleja intereses claramente agraristas, la opinión de los sectores demandantes de materias primas sería la expresada, por ejemplo, por la industria química (Harris, 1987): «resulta difícil operar con la PAC, un sistema diseñado esencialmente en los años 60, cuando en los años 80 el sendero de cambio tecnológico es mucho más rápido. Por lo tanto, es difícil cambiar las normativas específicas de la PAC lo suficientemente rápido para hacer frente a los cambios en la tecnología y los procesos de fabricación».

Más radicalmente, en el mismo trabajo se dice que en opinión de ciertos sectores de la industria química «(...) los precios tanto del azúcar como de la remolacha están sujetos a las «veleidades» de los políticos y la PAC es algo completamente fuera de su comprensión».

iii) *De concepción productivista del desarrollo*

A pesar de que cada vez son más frecuentes las recomendaciones de políticos y estudiosos del sector, en el sentido de que la utilización de los recursos económicos debe orientarse hacia fines no estrictamente productivos, y que cuestiones tales como la calidad de vida, la conservación del medio ambiente, etc., deben ser consideradas objetivos de carácter prioritario, lo cierto es que el desarrollo económico europeo en general, y la economía agroalimentaria en concreto, tienen una fuerte componente productivista, de tal modo que hasta aquellas medidas de carácter aparentemente más proteccionistas implican la producción de bienes materiales a veces a costes muy elevados. Esto puede dificultar la implementación de soluciones «no productivas» a los problemas cada vez más serios de sobreproducción.

En este escenario pueden plantearse alternativas de desarrollo del sistema significativamente divergentes en función de las posiciones que se adopten.

Desde una óptica «industrial», las nuevas fronteras de producción que el cambio tecnológico abre pueden permitir una reasigna-

ción más eficiente de los recursos utilizados, fundamentalmente en base a la intercambiabilidad creciente de los mismos. Esto implicaría un desarrollo del complejo agro-químicoenergético como demandante de materias primas agrarias de una parte, y de otra una importante reestructuración del sistema agroalimentario tradicional, en el sentido de que los flujos de materias primas y bienes intermedios no seguirían forzosamente la tradicional secuencia lineal, sino que podrían provenir de otros sectores económicos. En definitiva, el análisis sistémico de la producción de alimentos perdería sentido en favor de las metodologías input-output.

Sin embargo, el desarrollo de esta posibilidad tropieza con una serie de limitaciones que se podrían centrar en los siguientes puntos:

En primer lugar, la consolidación de un complejo agroquímicoenergético eficiente capaz de «absorber» producciones agrarias de un modo significativo no parece que sea, al menos en una perspectiva a medio plazo, una hipótesis realista (Grosskopf, 1989) con la actual estructura de precios relativos. Sin embargo, dado que la producción de energía puede ser considerada como una actividad estratégica bajo determinadas condiciones, esta hipótesis puede estar sujeta a revisión si se llegan a producir determinados hechos de índole político y económico que, evidentemente, exceden a los planteamientos de este trabajo.

En cualquier caso, el funcionamiento eficiente de esta alternativa implicaría la conversión de parte de los agricultores hasta ahora productores de bienes agrarios en oferentes de componentes de base para otros sectores. Por ejemplo, según algunos autores (Harris, 1987), un tema fundamental que la Comisión debería abordar es el desarrollo de una política común de oferta de carbohidratos, independientemente de la materia prima agrícola de la cual provengan; esta proposición, aplicada al caso del azúcar y el almidón, podría hacerse extensible a muchos otros sectores. No obstante, teniendo en cuenta las rigideces del sector agrario más arriba comentadas, una propuesta de este tipo parece poco realista a corto/medio plazo.

Los costes de una orientación en este sentido radicarían, entre otros, en la creación de un fuerte excedente de mano de obra y en la acentuación de las diferencias entre regiones en función de su eficiencia productiva. La evaluación de los costes sociales y de las

políticas correctoras de estos desequilibrios resulta difícil de hacer, pero previsiblemente sería muy elevada.

Desde una óptica «agrarista», el problema se plantearía en términos muy diferentes. Admitiendo la existencia de factores de producción, tierra y trabajo, sometidos a restricciones no sólo económicas sino también de tipo social, las nuevas tecnologías habrían de adaptarse a una estructura relativamente fija e incidirían sobre ella haciendo más eficientes las interrelaciones productivas ya existentes.

En este sentido, sería previsible una mejora en la calidad de los productos ofertados, una sustitución de inputs químicos por inputs biológicos, un cierto desarrollo de usos alternativos a los excedentes de producción agrarios y en general una mejora de la eficiencia de la cadena alimentaria tanto en términos económicos como de salud, calidad alimentaria, etc.

Los costes de esta orientación «agrarista» serían la no utilización plena de un potencial tecnológico que permitiría un funcionamiento más eficiente y, como consecuencia, perder la carrera frente a terceros países que no tienen este tipo de restricciones territoriales y demográficas.

El punto de equilibrio entre «eficiencia productiva» y «equidad social» es el que viene buscándose entre los actores implicados. Parece haber un acuerdo generalizado en que algunas de las posibles salidas pasan por una utilización no agraria y no productiva del espacio rural, por ejemplo, turismo rural, agricultura de ocio, etc.; sin embargo, a la hora de concretar estas propuestas es cuando se explicita más claramente la óptica productivista con que se aborda el tema.

La configuración de un nuevo espacio económico va a tener fuertes repercusiones sobre los diferentes actores que intervienen en la cadena de producción.

En lo que respecta a la producción de materias primas agrarias, la reducción del fuerte proteccionismo con respecto a terceros países va a tener como consecuencia una aproximación de los precios europeos a los precios mundiales y un previsible incremento de la oferta disponible para transformación o consumo directo. Por otro lado, el pleno funcionamiento del Mercado Unico Europeo supondría previsiblemente la modificación del sistema de cuotas a los pro-

ductores más eficientes y podría llevar a una especialización de la producción en aquellas zonas y regiones que presenten ventajas comparativas (Larrea, 1990). La confirmación de estas tendencias acentuaría aún más los desequilibrios interregionales en el seno de la Comunidad, desequilibrios que habrían de ser corregidos a través de medidas de política de carácter más asistencial que productivo con articulaciones bastante complicadas.

Si consideramos ahora el sector industrial, la configuración actual de la localización de las empresas está originada en parte por la concepción «multipaís» hasta ahora existente y las subsecuentes restricciones al libre movimiento de bienes y capitales (Savary, 1989). Bajo esta configuración, las estrategias de localización de las grandes empresas estaban basadas, en muchos casos, en el establecimiento de filiales en los diferentes países, con un alto grado de autonomía en los aspectos productivos, estando únicamente bajo control centralizado las decisiones de carácter estratégico financiero, el marketing internacional y las actividades de I+D.

La existencia de un Espacio Único supondrá probablemente un cambio en estas estrategias, en el sentido de lo que algunos autores califican como «globalización», es decir, el paso de la empresa multinacional europea al gran grupo europeo.

Las estrategias de integración horizontal –en el sentido de una especialización en un producto o línea de productos (OSI, 1989)– o de integración vertical, estableciéndose en distintas áreas plantas de fabricación de «componentes» en función de las ventajas comparativas y articuladas de una forma centralizada o no– van a depender del tipo de producto, de los procesos técnicos de producción y de toda una serie de variables de carácter financiero, de localización, etc. cuya jerarquización es objeto de una amplia polémica (Savary, 1989).

Los sistemas distributivos de los diferentes países de la CE son probablemente los que más difieren entre sí, como ya habíamos indicado anteriormente. La unificación de legislaciones comerciales y la homogeneización de las reglamentaciones sobre higiene, etiquetado tamaño, etc. conducirán a una paulatina aproximación de los modelos nacionales entre sí y un predominio previsible de las grandes superficies como elemento hegemónico del proceso distributivo.

Por otro lado, la existencia en un mercado único de una más amplia variedad de productos de características similares, como consecuencia de la supresión de las barreras no arancelarias, puede dar lugar a que los productores de bienes finales deban competir entre ellos por «un espacio en el supermercado», muy probablemente vía precios, otorgando a las grandes cadenas de distribución una mayor capacidad de negociación frente al sector de producción.

Por último, la aplicación del principio de «mutuo reconocimiento» respecto a los estándares de calidad de los bienes producidos en los países miembros puede dar lugar a dos consecuencias en cierto modo contradictorias. De un lado, es previsible que la mayor competencia entre productores se traduzca en un descenso de los precios al consumo estimado en media en un 6% (Cechini, 1988); por otro, los países que en la actualidad exigen estándares de calidad más altos pueden modificar sus requerimientos a la baja en un intento de mantener la posición competitiva de su industria (Gatsios y Seabright, 1989).

Esta paradoja de un mercado que demanda cada vez mayores calidades y que puede verse engentado en un futuro próximo a una oferta que compite en precios reduciendo calidad, habrá que resolverse muy probablemente a través de una regulación común para todos los países.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo se ha intentado ofrecer una revisión de los principales retos a los que se enfrentará en un futuro inmediato el sistema alimentario europeo atendiendo básicamente a dos aspectos de crucial importancia: la modificación del espacio económico y en especial la configuración de un mercado único europeo y las posibilidades abiertas por el desarrollo de las nuevas técnicas. También se han revisado algunas de las restricciones de orden estructural, técnico y de política económica que limitan el desarrollo del sistema.

Llegado a este punto, la duda que surge de estas reflexiones no es tanto sobre la deseabilidad de que los diferentes agentes que intervienen se adapten positivamente a las posibilidades de las nuevas

tecnologías y a la futura configuración del espacio europeo, sino sobre la dirección en que estas adaptaciones se van a producir, sobre el período de tiempo necesario para hacerlas y sobre los mecanismos que se generen para corregir los efectos negativos en que inevitablemente se incurrirá en su consecución.

Más en concreto, en nuestra opinión, existe en lo que se refiere al proceso de integración Europea —que tiene un calendario establecido— una especie de «optimismo histórico» bastante generalizado, tanto en los medios públicos como en los privados, que está obviando un debate en profundidad sobre el sentido y las repercusiones que tales hechos van a tener sobre el SAA europeo en general y el español en particular.

Consecuentemente con lo anterior, pensamos que sería conveniente un diseño cuidadoso de las líneas generales de política agroalimentaria de cara al futuro inmediato, de modo que el proceso de adecuación al reto de las nuevas tecnologías y a las exigencias de competitividad en el mercado único no agraven las diferencias que hoy existen entre los sistemas agroalimentarios nacionales, sino que tiendan a una mayor convergencia entre ellos y a una mejor articulación del conjunto del sector.

BIBLIOGRAFIA

CECCHINI, P. et. al., 1988. *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Gower, Aldershot, UK.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1988. *The FAST-II Programme. Results and Recommendations*. Vol. 5. Bruselas.

GATSIOS, K. y SEABRIGHT, P., 1989. *Regulation in the European Community*. Oxford Review of Economic Policy. Vol.5, nº 2.

GREEN, R., 1989. *Les déterminants de la restructuration des grands groupes agro-alimentaires au niveau mondial*. Economies et Sociétés. Série AG, 20, nº 7.

HARRIS, S., 1987. *The Provision of Carbohydrates for the European Community's Biotechnology and Chemical Industries*. Journal of Agricultural Economics. Vol. XXXVIII, nº 3.

JANET, C.; GORSE, P. y BOUQUERY, J., 1985. *Le role des grandes entreprises du pétrole et de la chimie dans la production alimentaire*. Economies et Sociétés. Vol. XIX, nº 7.

LANCASTER, J., 1969. *Modern Microeconomics*. Ed. Rand McNally, Chicago.

- LARREA, S., 1990. *Posibles efectos del mercado único en la industria-agroalimentaria*. Ekonomiaz Nº 16.
- MALASSIS, L., 1979. *Economie Agro-alimentaire*. Editions Cujas, París.
- MALASSIS, L., 1985. *Politiques et stratégies alimentaires*. Economies et Sociétés. Vol. XIX, Nº 7.
- McCORKLE, C. (ed), 1988. *Economics of Food Processing in the United States*. Academic Press. Boston MA.
- MESSER, E. y HEYWOOD, P., 1990. *Trying Technology. Neither Sure nor Soon*. Food Policy. Vol. 15, nº 4.
- NIELSEN (Varios años). *Informe Anual*. A.C. Nielsen Co. S.A. Madrid.
- OBSERVATOIRE DES STRATEGIES INDUSTRIELLES (OSI), 1988. *Cent acteurs dans la Compétition mondiale*. Ed. Economica. París.
- PADBERG, D. y WESTGREN, R., 1979. *Product Competition and Consumer Behavior in the Food Industries*. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 61, nº 4.
- RAYNER, A; INGERSENT, K y HINE, R., 1990. *Agriculture in the Uruguay Round: Prospects for Long-term Trade Reform*. Oxford Agrarian Studies. Vol. 18, nº 1.
- RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, M y SORIA, R. (Eds.), 1985. *Lecturas sobre el Sistema Agroalimentario*. M.A.P.A. Madrid.
- RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, M y SORIA, R., 1989. *Concentración e internacionalización de la industria agroalimentaria española*. Agricultura y Sociedad, nº 52.
- SAVARY, J., 1989. *Des stratégies multinationales aux stratégies globales des groupes en Europe*. Colloque International sur «Les Groupes Industriels et Financiers et l'Intégration Européenne». Toulouse.
- STRAK, J., 1986. *Non-Tariff Barriers in the European Food and Agriculture Industry. Concepts Importance and International Implications. Impact on Development*. FAST Occasional Papers (FOP). Bruselas.
- SWINBANK, A., 1990. *Implications of 1992 for EEC Farm and Food Policies*. Food Policy. Vol. 15, nº 2.
- VALDÉS, A., 1988. *La agricultura en la Ronda Uruguay. Los intereses de los países en desarrollo*. Comercio Exterior. Vol. 38, nº 9.
- VERGOPOULOS, K., 1986. *L'impact des nouvelles technologies sur les industries alimentaires européennes*. FOP, Bruselas.
- WILKINSON, J., 1986. *Europe within the World Food System: Biotechnologies and New Strategic Options*. FAST, Occasional Papers. Bruselas.

RESUMEN

En este trabajo se analizan alguno de los retos a los que se ha de enfrentar el sistema agroalimentario europeo, atendiendo básicamente a dos aspectos: la modificación del espacio económico, con especial atención a la configuración del Espacio Unico Europeo, y las posibilidades que se abren al sector por el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El estudio se divide en dos partes: en la primera de ellas se analiza la evolución reciente de las distintas fases que integran el sistema agroalimentario, desde la producción agraria hasta las nuevas pautas en el consumo; la segunda se centra en las coordenadas técnicas, económicas y políticas que, previsiblemente, pueden alterar el funcionamiento del sistema, prestando especial atención a las relaciones que se establecen entre la actividad primaria y las industrias de transformación.

Se concluye con algunos interrogantes que se abren al sector en una perspectiva a medio-largo plazo.

RESUME

Dans ce travail sont analysés certains des défis que doit affronter le système agroalimentaire européen, portant essentiellement sur deux aspects: la modification de l'espace économique, avec une attention particulière à la configuration de l'Espace Unique Européen, et les possibilités qui s'ouvrent au secteur grâce au développement des nouvelles technologies.

L'étude se divise en deux parties: dans la première on analyse la récente évolution des diverses phases qui forment le système agroalimentaire, de la production agraire aux nouveaux modèles dans la consommation; la deuxième se centre sur les coordonnées techniques, économiques et politiques qui peuvent prévisiblement altérer le fonctionnement du système, avec une attention spéciale aux relations qui s'établissent entre l'activité primaire et les industries de transformation.

En conclusion, quelques questions qui se présentent au secteur dans une perspective à moyen-long terme.

SUMMARY

This study concerns some of the challenges confronting the European agrofood system basically as a result of the market changes under way, particularly in the form of the Single European Space, and the opportunities afforded by the use of innovative technologies.

The study is divided into two parts: the first part is a review of recent developments in the different steps of the agrofood system, from farming to the latest consumer trends, and the second part focuses on the technical, economic and political factors at play which can be expected to alter the existing system. The author pays special attention to the links between the primary and processing industries.

The report finally discusses some questions that remain open concerning the industry's medium- and long-term prospects.