

Un programa de desarrollo para el sector agroalimentario en Andalucía

Emilio Díaz Berenguer.

Director General de Política Agroalimentaria y Agricultura Asociativa.

Por primera vez en la historia de España un Gobierno Autónomo, el de Andalucía, aborda la problemática del sector agrario en todas sus vertientes, de forma integrada. Hasta ahora las medidas de política social y económica iban dirigidas a incidir en esferas aisladas según la división clásica de la economía por sectores de actividad: sector primario (agrario y pesquero), sector secundario (industrial), y sector terciario (servicios). La falta de conexión entre las medidas adoptadas para cada uno de estos tres sectores ha provocado un desarrollo desordenado que más bien se ha tratado de un crecimiento de los valores finales de las producciones. Este crecimiento no ha estado basado en un aprovechamiento racional y óptimo de los recursos propios y en un equilibrio territorial armónico, sino en el fomento y la promoción de aquellas actividades cuya aportación al P.I.B. del país fueran mayores, sin tener presente la dependencia exterior excesiva que esto podía llevar consigo y, en muchas ocasiones sin un aprovechamiento de la base potencial productiva existente.

Como consecuencia de lo anterior, una vez más, nos encontramos relegados a un papel secundario y dependiente excesivamente en el concierto mundial. Estaremos en el paquete de cabeza en cuanto a renta per cápita, pero lo estamos aún más en cuanto a desempleo y a deuda exterior. Siempre hemos sido receptivos a todos los cantos de sirenas foráneas, de una u otra manera, y ahora estamos a punto de caer una vez más. No se trata, en absoluto de una defensa de la autarquía, a todas luces pernicioso, sino de preparar nuestra infraestructura en un mercado en el que somos claramente competitivos, especialmente Andalucía, el del sector agroalimentario.

Después de varias décadas de administración fuertemente centralizada y tras un período de transición a la democracia algo extenso, nos encontramos con tres retos que hay que afrontar y asumir: el Estado de las Autonomías, derivados del Título VIII de la Constitución Española de 1978, la incorporación a la Comunidad Económica Europea, más o menos próxima y la crisis económica que afecta a los países de los dos bloques.

Por primera vez Andalucía se constituye en una Comunidad Autónoma, tras diversos proyec-

tos frustrados. Pero además, Andalucía puede llegar a alcanzar el mismo grado de autonomía que la comunidad que alcance el mayor techo, y para ello se promulga y aprueba el Estatuto de Carmona.

Sobre el papel, el poder decisorio autonómico de Andalucía en materia económica es muy amplio, siempre dentro de la ordenación general de la economía española. Esto implica que en Andalucía se puede planificar hacia un objetivo de desarrollo económico y social.

Pero además, se aproxima otra situación nueva: la incorporación de España a una esfera supranacional de intercambio libre (?) donde el que esté mejor preparado lleva todas las de ganar, dado que una vez dentro las potencialidades se limitarán para no dañar a los actuales proveedores.

Evidentemente, Andalucía no está aún preparada para beneficiarse de esta incorporación. Su dependencia no sólo de fuera de España, sino también de otras Comunidades Autónomas no ha permitido que el sector agrario andaluz se desarrolle según su potencialidad.

Tenemos un sector agrario que además de no aprovechar el recurso tierra de forma óptima, apenas transforma y añade valor a sus productos, que está en manos foráneas en lo que se refiere a la comercialización de sus productos, que importa la mayor parte de sus inputs y materiales auxiliares que necesita para producir, que apenas posee tecnología propia en los procesos productivos y transformadores, que no aprovecha adecuadamente las ventajas comparativas a nivel climatológico, etc.

A todo lo anterior es preciso dar una solución. A todo esto viene a responder el programa de Reforma Agraria que la Junta de Andalucía ha presentado.

El programa parte de la «Ley de Reforma Agraria», referida exclusivamente a la reforma de las estructuras productivas agrarias y se completa con planes de comercialización de los productos agrarios, de industrialización agroalimentaria, de fomento del asociacionismo agrario, de ordenación de las producciones agrarias, de formación de los agricultores y de investigación agraria.

Vamos a referirnos en este artículo exclusivamente a las fases que en toda cadena agroalimentaria se vinculan a la etapa productiva agraria propiamente dicha, esto es, a las de distribución e industrialización agroalimentaria.

LOS AGENTES ECONÓMICOS EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO.

En todo sistema agroalimentario existen cuatro fases vinculadas e interrelacionadas entre sí:

- a) La fase productiva agraria propiamente dicha.
- b) La fase de distribución de los productos agrarios.
- c) La fase industrial agroalimentaria, que comprende tanto la de producción de inputs y medios auxiliares para el sector agrario como la de transformación de los productos agrarios.
- d) La fase de consumo.

En función del grado de desarrollo de cada una de estas fases se puede afirmar que un sistema agroalimentario es más o menos artesanal o se acerca al estado agroindustrial. Las características de estos dos extremos son claramente distintas. Son muy pocos los países que se incluyen en la categoría de agroindustriales, encontrándose un gran número de los europeos en una fase de transición entre el sistema tradicional o artesanal y el sistema agroindustrial.

Conforme las fases de distribución o comercialización y de industrialización se van desarrollando, éstas van pasando a ser cada vez más el centro del poder decisorio y de control dentro de la cadena agroalimentaria. Igualmente la fase de consumo va adoptando características distintas a medida que los países van alcanzando un mayor grado de desarrollo social y económico, pesando cada vez más el consumo institucional a costa del consumo familiar, por una parte, y consumiéndose más productos sometidos a procesos de manipulación y transformación, lo que redundará en un mayor precio final para el consumidor pero también en una mejor calidad sanitaria y dietética.

El productor agrario debe tener presente las fuerzas del mercado. Debe producir teniendo en cuenta la demanda y la oferta. Ahora bien, esa información no es fácilmente accesible para el pequeño y mediano agricultor. La oferta de productos agrarios sin transformar, en general, está muy atomizada y dispersa.

Es prácticamente imposible para el pequeño y mediano agricultor conocer en cada campaña el

mundo en el que opera hasta que se producen los resultados finales vía precios. Sólo el agricultor organizado a través de sus asociaciones de productores y de sus organizaciones profesionales agrarias puede llegar a obtener la información que precisa.

Esta falta de información supone una dependencia muy importante hacia los distribuidores. Estos son los que realmente tienen la información al estar organizados oligopolísticamente y al actuar en algunos casos con objetivos de mera especulación creando márgenes artificiales dentro de la cadena agroalimentaria, que provocan alzas considerables de los precios desde el productor al consumidor.

Aparte de esto, los consumidores cada vez más reclaman tanto seguridad de higiene sanitaria de los productos que consumen como calidad dietética y diversidad de los mismos. La elasticidad de demanda - renta de los productos con bajo valor añadido, en general, es inferior a la de los productos con alto valor añadido. Esto da lugar a que los productos agrarios antes de llegar a la fase de consumo hayan sufrido manipulaciones y transformaciones cada vez mayores, lo que provoca una clara dependencia del agricultor hacia el transformador, que es el que establece generalmente la relación con el distribuidor y el consumidor.

Finalmente, otra relación de dependencia para el productor agrario es la que se da hacia las empresas que fabrican medios de producción para el sector agrario. La necesidad de incrementar la productividad, fundamentalmente, obliga al agricultor a utilizar una serie de estos medios de producción que le permiten conseguir una mayor rentabilidad de su explotación. Estos medios, en general, llevan incorporados unos procesos tecnológicos avanzados a los que tampoco tiene acceso el pequeño y mediano agricultor y que debe adquirir en un mercado claramente oligopolista y a veces incluso monopolista.

Queda claro pues, que además de los problemas estructurales de la fase productiva a los que se enfrentan los productores agrarios, éstos dependen cada vez más conforme se avanza hacia un sistema agroindustrial, de otros agentes económicos como son los distribuidores o comercializadores y de los industriales, tanto en la «corriente abajo» de los transformadores de los productos frescos, como de la «corriente arriba» de los productores de inputs y medios auxiliares para el sector agrario.

Dentro de la cadena agroalimentaria son estos distribuidores e industriales los que participan en una mayor proporción en el precio final del producto al consumidor. Son los que consiguen

arrancar la práctica totalidad del valor añadido del producto.

La administración pública en los países desarrollados, teniendo en cuenta el carácter estratégico del sector agroalimentario, suele intervenir regulando los precios finales de muchos de los productos de este sector. Esta regulación, sin embargo, afecta, en general y principalmente a los precios percibidos por el agricultor, lo que impide que en un futuro sus rentas, vía precios, se acerquen a la de los productores de los sectores económicos secundarios y terciario.

La capitalización de las fases de distribución e industrialización es cada vez mayor, a la vez que más concentrada e incluso interconectada. La actividad productiva agraria propiamente dicha se deja para los pequeños y medianos agricultores familiares que poseen poca capacidad negociadora dado que representan una fuerza dispersa en el terreno, atomizada, y a nivel de subsistencia, con posibilidades de desarrollo muy limitadas. El precio del factor tierra no está ni es probable que esté nunca remunerado adecuadamente.

Sólo existen dos fórmulas para luchar contra esta división del trabajo entre los agentes económicos: la nacionalización del sector agroalimentario en todas sus fases o la introducción de elementos compensadores que eviten la excesiva dependencia del gran capital por parte de los pequeños y medianos agricultores y que a la vez les permita obtener un mayor valor añadido para sus producciones.

La primera opción, si bien no es viable en un sentido absoluto, dado que nuestro país se mueve en un contexto de economía social de mercado, según la Constitución Española de 1978, amén de que no es deseable objetivamente, en un sentido restringido de control y de creación de medios para la información, de canales comerciales y de canales financieros preferentes, es absolutamente viable y deseable.

En cuanto a la segunda, representa una solución a medio y largo plazo para mejorar la renta de los agricultores. La incorporación progresiva de los agricultores a los procesos de comercialización y transformación de sus productos a través de sus asociaciones deberá ser el medio.

Esta opción es claramente deseable para nuestro país y así lo hicieron constar todos los grupos políticos en el famoso debate que se produjo en el Congreso de los Diputados sobre Política Agraria en 1979. Todos los partidos políticos desde la derecha hasta la izquierda pasando por el centro se mostraron favorables al fomento del cooperativismo para comercializar y transformar los produc-

tos agrarios, si bien es verdad que era sólo sobre el papel. La realidad fue otra. Nosotros, además optamos porque también en las fases de producción agraria propiamente dicha y de consumo se fomenten el cooperativismo u otras formas asociativas válidas. Un tejido cooperativo fuerte en todas las etapas de la cadena agroalimentaria beneficiaría a todos y permitiría la eliminación de parte de los márgenes especulativos que gravan los productos agrarios, amén de un control por los verdaderamente interesados en el tema como son los agricultores y los consumidores.

EL SECTOR AGROALIMENTARIO EN ANDALUCIA HOY.

Dejando a un lado las fases inicial y final del sistema, vamos a centrarnos en la situación de los subsectores distribuidor o comercializador e industrial agroalimentario en Andalucía.

Paradójicamente, siendo Andalucía una de las Comunidades Autónomas donde potencialmente es más importante el sector agrario y dentro de cuya economía es el sector más importante, el desarrollo de los canales de comercialización y de las industrias productoras de medios de producción y de transformación de los productos agrarios es muy bajo.

La diversidad de agriculturas de Andalucía ofrece situaciones diferentes, pero, en general, es común denominador la ausencia de canales comerciales propios y que los existentes están principalmente en manos de personas no siempre vinculadas al sector productor directa ni indirectamente. Apenas existen lonjas de contratación y las existentes en zonas de la costa de Almería, Granada y Málaga carecen de regulación administrativa, por lo que los agricultores no poseen ningún control sobre las operaciones de compra-venta y las informaciones que se producen a partir de las mismas.

En cuanto a las industrias agroalimentarias hay que distinguir entre las productoras de medios de producción para el sector agrario y las de transformación de los productos agrarios.

En cuanto a las primeras, existe claramente una dependencia del exterior, tanto por la insuficiente presencia de tales industrias en nuestra Comunidad Autónoma como porque las que existen están vinculadas financieramente a empresas no andaluzas, fundamentalmente multinacionales.

Las industrias de transformación de productos agrarios de Andalucía presentan situaciones diversas por actividades y zonas, si bien es característica común para este sector la práctica ausencia de

industrias de segunda transformación, que son las que añaden más valor a los productos y la concentración de las existentes de primera transformación en torno a unas pocas zonas limitadas a unas pocas actividades, fundamentalmente, como son las almazaras, bodegas, fábricas artesanales de embutidos, etc.

La mayoría de las industrias de transformación agraria presentes en Andalucía hoy tienen una dimensión escasa y un nivel tecnológico bastante obsoleto. No obstante, hay que distinguir entre sectores, ya que algunos, como son los mataderos y el sector lácteo presentan características distintas, con una baja utilización de la capacidad instalada, debido básicamente a problemas de estructuras de dimensiones inadecuadas para la realidad andaluza, otros como las almazaras deben ser objeto de un plan de reestructuración y reconversión, otros hay que desarrollarlos, dado que apenas si están presentes hoy en Andalucía, tal como el de industrias de primera y segunda transformación de productos hortofrutícolas, etc.

Además de estos problemas, la industria agroalimentaria andaluza se enfrenta a graves problemas financieros, dado que su deficiente estructura actual no le permite afrontar el alto coste de la financiación ajena que existe hoy, especialmente en lo que se refiere al capital circulante. Otro problema es la falta de una política integradora a nivel comercial, lo que provoca una ausencia de marcas autóctonas y una dependencia de firmas exteriores. Finalmente, otro problema no menos importante y del que es responsable la Administración es la dispersión de competencias que en materia de industrias agroalimentarias existe hoy en España. El Real Decreto 2.924/1981 no fue capaz de resolver este problema, y deberán ser las Administraciones Autónomas las que resuelvan este tema en cada Comunidad, teniendo como objetivo una sola voz para el administrado, de forma que en cada momento pueda defender sus legítimos intereses sin depender de dificultades burocráticas que en algunos casos pueden redundar en problemas de viabilidad de la propia empresa.

PLANES DE COMERCIALIZACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN AGROALIMENTARIOS.

1. Objetivos.

En materia de comercialización de los productos agroalimentarios se trata de establecer canales comerciales transparentes y suficientes para que los productores conozcan en todo momento la situación de los mercados y aprovechen la econo-

mía de escala que representa la concentración de los productos en las zonas de producción.

Este objetivo se cumple básicamente mediante la participación de los pequeños y medianos agricultores en el proceso de comercialización de sus propios productos a través de sus asociaciones progresivamente. Hay que promover la creación de cooperativas de comercialización como empresas que deben competir en un mundo capitalista, profesionalizando las gerencias y poniendo a disposición de estas cooperativas los medios financieros precisos para su creación y consolidación. Además, es necesario crear una red de centros de contratación de productos agrarios en origen y regular las relaciones entre los productores y las empresas que distribuyen y/o transforman los productos agrarios.

En materia de industrialización agroalimentaria, aunque el objetivo a largo plazo sea la creación de una red de cooperativas de medios de producción y de transformación de productos agrarios, la deficiente situación de este subsector hoy en Andalucía no permite despreciar ninguna de las otras alternativas posibles.

La participación del capital público promoviendo o participando en empresas mixtas y la presencia de empresas privadas fuertemente capitalizadas, como punteras en determinadas tecnologías, debe formar parte de los objetivos de promoción agroalimentaria.

Igualmente, teniendo en cuenta que en algunos sectores el problema fundamental no es la ausencia de empresas sino la atomización y dispersión de las mismas, el objetivo fundamental será la promoción de polos integradores a nivel comercial, fomentando una política de marcas integradas a través de empresas públicas que participen como empresas de servicios en este sector.

2. Medios.

En primer lugar se están elaborando una serie de planes de actuación a nivel sectorial que desarrollen los canales comerciales y las actividades de transformación de aquellas producciones agropecuarias para las que el sector agrario andaluz ofrece ventajas comparativas tanto a nivel nacional como a nivel de la C.E.E.

En segundo lugar se llevarán a cabo planes de actuación territoriales, preferentemente para aquellas comarcas en las que se vayan aplicando la Ley de Reforma Agraria, con objeto de crear los canales comerciales necesarios para ofrecer una salida al mercado de las producciones obtenidas en las mismas, así como la promoción y la sa-

lida hacia el consumo con el máximo valor añadido posible.

Asimismo, para aquellas actividades que están sufriendo una crisis de tipo estructural, se elaborarán planes de reestructuración y de reconversión.

Se creará en el seno de SOPREA una empresa de servicios, COPASA, en la que existirá una división para el sector agroalimentario andaluz.

En su momento, la Comunidad Autónoma Andaluza estudiará la posibilidad de participar en la reestructuración de la Red Mercosa, con el fin de que esta empresa pueda llegar a cumplir el objetivo social para el cual se creó.

Se va a fomentar una política de marcas para los productos agroalimentarios andaluces, para lo cual se crearán las Denominaciones Específicas de Calidad de estos productos.

Se va a apoyar la instalación de empresas que produzcan inputs para el sector agrario. Igualmente se apoyará a aquellas empresas que tengan como finalidad la investigación y desarrollo de nuevos procesos tecnológicos que a medio y largo plazo puedan suponer un menor grado de dependencia del exterior.

Finalmente, y para facilitar la financiación de los proyectos de inversión privada, además del apoyo de SOPREA y de las subvenciones de capital por la Consejería de Agricultura y Pesca, se llevarán a cabo convenios con entidades financieras privadas y con entidades de aval.

Para llevar a cabo todas estas medidas, en todo momento se actuará en coordinación no sólo con otras Consejerías, organismos (IPIA) y SOPREA, sino también con las administraciones provinciales y locales, de forma que la administración de los fondos públicos respondan en todo momento a la puesta en marcha de medidas para alcanzar objetivos de desarrollo concertados.

3. Financiación.

Además del apoyo que tanto la Administración Central como la Provincial y la Local puedan ofrecer en cada caso a los proyectos, la Junta de Andalucía, dentro de su P.E.A. ha previsto asignar a este Programa un volumen de financiación que asciende a más de 15.000 millones de pesetas. Este volumen de financiación se dirigirá a mejorar la red de distribución en origen de los productos agrarios, así como al desarrollo industrial de Andalucía.