



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Intervención pública en el medio rural aragonés: el
caso de la industria agroalimentaria

Government Intervention in the Aragonese Rural
Areas: Agro Food Industry

Autor

Mario Espúñez Itúrbide

Director

Luis Antonio Sáez Pérez

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

2016

Autor:..... Mario Espúñez Itúrbide

Director: Luis Antonio Sáez Pérez

Título: Intervención pública en el medio rural aragonés: El caso de la industria agroalimentaria

Titulación: Grado en Economía

Resumen:

Las recientes modificaciones de la Política Agraria Común de la Unión Europea han creado un nuevo pilar, como son las políticas de desarrollo rural dirigidas hacia la multifuncionalidad del campo, disminuyendo la participación de aquellas políticas sectoriales orientadas a la agricultura. El objetivo del presente trabajo es analizar, mediante herramientas de la Economía Aplicada, las ayudas públicas a la industria agroalimentaria encuadradas dentro de los Programas de Desarrollo Rural de Aragón desde principios del siglo XXI hasta la actualidad. Para ello se estudian las principales magnitudes de este sector económico, los principales problemas que urge resolver en el campo aragonés, la implicación en el desarrollo económico y social de las zonas menos pobladas, la forma de actuar de las administraciones públicas y la eficacia de las medidas desarrolladas en los últimos años. Finalmente, se concluye que las medidas más comunes fueron aquellas destinadas al aumento del tamaño de las empresas, con el fin de ganar peso de mercado en la cadena alimentaria y se remarcan las dificultades propias de aplicar políticas destinadas al largo plazo y capaces de cumplir con eficacia los objetivos deseados por todos los agentes implicados en su progreso.

Abstract:

The last reforms in the Common Agricultural Policy of the European Union have created a new pillar namely the rural development policies directed toward multifunctionality of the field, reducing the participation of those policies which are focused in the agriculture production support. The aim of this essay is to analyse, using tools of Applied Economics, the public aid for the agro food industry in the Rural Development Programmes of Aragon since the beginning of the 21th century to the present. For this purpose, the main figures of this economic sector are studied, as well as the main problems which are urgent to solve in the Aragonese countryside, the

involvement in economic and social development of the less populated areas, how to act the public administrations and the effectiveness of the studied measures developed in recent years. Finally, in conclusion, the most common measures were those aimed at increasing the size of the companies, in order to gain market power in the food chain and the difficulties of implementing policies in the long term and able get the efficiency in the objectives desired by all those involved agents in its progress.

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
2. Desarrollo rural y multifuncionalidad	6
3. Industria agroalimentaria en Aragón	10
3.1 Situación actual.....	10
3.2 Agroindustria como sector estratégico	17
3.3 Análisis de los Programas de Desarrollo Rural de Aragón	22
3.4 Seguimiento de las medidas.....	29
4. Conclusiones.....	33
5. Bibliografía.....	35

1. INTRODUCCIÓN

Aragón es una comunidad autónoma en la que la agricultura ha tenido históricamente un peso muy relevante que trasciende al resto de sectores económicos. En la actualidad, Aragón sigue teniendo una proporción agrícola por encima de la media española, tanto en ocupación como en valor añadido así como en su sector exterior, lo que implica una especialización agraria en términos relativos. Además el que la mayor parte de su superficie se encuentre cultivada, aunque sea a través de una agricultura extensiva, implica que lo agrícola moldea el paisaje, determina la calidad de su medio ambiente, interfiere en otros usos del suelo y, por tanto, sea un sector mucho más determinante de lo que sus declinantes macromagnitudes indican de una manera meramente cuantitativa.

Se trata también de un territorio con grandes contrastes en la distribución de la población y la renta. Zonas escasamente pobladas con pequeños núcleos de población dispersos entre sí y dependientes de actividades en declive como la agricultura tradicional o las industrias extractivas contrastan con el dinamismo mostrado en el corredor del Valle del Ebro y el entorno de la capital, Zaragoza, que concentra cerca del 60% de la población y riqueza de la región.

Este desequilibrio implica también dependencia de las localidades de menor tamaño respecto de localidades más grandes en prioridades básicas como el acceso a la educación, sanidad o abastecimiento de alimentos y otros productos de primera necesidad.

Son estas razones las que ponen de manifiesto que en Aragón el desarrollo rural debe tener un papel destacado en las políticas autonómicas en pos de lograr la vertebración del territorio, evitando que ninguna comarca se convierta en un desierto demográfico y procurando la igualdad de oportunidades a todos los aragoneses, independientemente del lugar donde vivan.

En Geografía se define el Desarrollo Rural como una estrategia territorial capaz de conseguir un territorio equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural y capacitar a los espacios rurales para satisfacer las demandas de la sociedad en cada momento.

Se ha convertido en habitual escuchar replantearse instituciones públicas pensadas para vertebrar el territorio como las diputaciones provinciales, las comarcas o ayuntamientos

de localidades pequeñas. Las restricciones presupuestarias obligan a controlar y gestionar el gasto público en un marco de excesivo déficit público y poner especial interés en la eficacia de cada propuesta, especialmente en las menos eficientes como son aquellas destinadas al mundo rural.

Este trabajo pretende estudiar las causas que justifican la intervención pública en el ámbito rural aragonés, así como su coste e impacto en el territorio. Más concretamente, se analizará a la industria agroalimentaria, considerada un sector estratégico en el campo aragonés y, por tanto, un elemento básico en el devenir del desarrollo rural de la región.

Se persigue sintetizar y resumir las líneas de actuación de cada periodo, la evolución de las mismas y comprobar su efecto para solucionar los problemas estructurales y coyunturales de esta industria tan apegada al medio rural.

Se aspira, también, a dar un paso más respecto a los documentos de programación del desarrollo rural de los últimos tres lustros y utilizar los conocimientos adquiridos en el grado para responder las cuestiones citadas anteriormente desde una perspectiva económica. Entre los elementos aplicados destacan algunos de estructura económica como los análisis de coyuntura, las teorías de aglomeración, los fallos de mercado y la intervención pública como medida correctora de los mismos.

El trabajo se estructura en tres grandes apartados, en el primero de ellos se estudiará la forma y contenido de los programas de desarrollo rural junto con la concepción y evolución de los mismos en el contexto europeo; el segundo apartado se enfoca en la agroindustria aragonesa e incide en su situación actual, las debilidades y amenazas que lo convierten en un sector clave, las soluciones aportadas por los Programas de Desarrollo Rural y el seguimiento de la aplicación de las soluciones; en el tercer y último apartado se presentan las conclusiones.

2. DESARROLLO RURAL Y MULTIFUNCIONALIDAD

Los Programa de Desarrollo Rural (PDR en adelante) son los documentos que redacta el departamento o consejería competente en materia de agricultura, medioambiente y medio rural de cada Comunidad Autónoma. Su objetivo es recoger la realidad de un territorio, la situación de partida, los medios y recursos con los que cuenta y articular las estrategias necesarias para alcanzar una situación de desarrollo deseada por la población a siete años vista. Son de obligatoria presentación para conseguir los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que son, en el momento presente, *FEADER*, *FEDER*, *FSE* y el *Fondo de Cohesión*.

Los reglamentos de la Unión Europea relativos a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER son los fundamentos del Plan Estratégico Nacional (PENDR) que es el marco de referencia estatal de los PDR de carácter autonómico.

Desde la incorporación de España en 1986 a la Comunidad Económica Europea ha habido cinco periodos de programación: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 y en la actualidad 2014-2020.

La Política Agraria Común (PAC) nació en 1961 cuatro años después de la constitución de la Comunidad Económica Europea, en una Europa que se estaba recuperando de la Segunda Guerra Mundial, en la que la alimentación era todavía considerada un bien necesario pero escaso, pues la memoria de cartillas y racionamientos era reciente, y cuyas ciudades demandaban mano de obra barata para su incipiente industria, la cual podría proporcionar una actividad primaria que se liberara del subempleo y fuera más eficiente. En este contexto surge la PAC como una política agrícola, sectorial y de mercado en la que el espacio rural ocupa un espacio residual.

El enorme coste en el presupuestario comunitario de la PAC, la incorporación de nuevos miembros a la CEE y los excedentes provocados fueron algunos de los factores que obligaron a reformular la PAC unas décadas después de su inicio. La primera reforma reseñable se ejecutó en 1992 y supuso el primer paso para desligar el desarrollo rural del desarrollo agrario. Posteriormente hubo una reforma en 2003 en la que se plasmó el contenido de la Agenda 2000, que ya se había aplicado parcialmente para los PDR del período 2000-2006.

A pesar de los cambios en los programas, respuesta a un mundo cambiante, se puede observar cierta continuidad en estos tres últimos programas tras el brusco cambio se supuso la entrada en vigor de la Agenda 2000.

Entre el momento en que se redactó el primer programa estudiado en este trabajo y el actual han ocurrido diferentes sucesos que permiten explicar, aunque sea parcialmente, los cambios surgidos en los enfoques de las ayudas. Desde el año 2000 al momento presente la Unión Europea ha pasado de contar con quince miembros con un grado de homogeneidad relativamente alto, a veintisiete debido a la ampliación hacia el este. Esta ampliación ha incrementado la importancia de las políticas de convergencia y reorientado las destinadas a la agricultura, ya que los nuevos países miembro tienen, en general, un importante sector agrícola.

Del mismo modo la recesión mundial ha tenido un fuerte impacto en las previsiones de crecimiento de los estados miembros y ha reforzado su disciplina de gasto público con mayores exigencias por parte de los organismos comunitarios e internacionales.

Por otra parte, la globalización ha alcanzado hitos inesperados durante el presente siglo y finales del anterior, la creación de nuevos canales de venta internacionales gracias a internet, las recomendaciones de la Organización Mundial del Comercio a la retirada o disminución de aranceles en muchos productos agrario han sido las causas de que la vocación agrarista y sectorial deje de tener sentido en el mundo actual.

La PAC ha sufrido también reformas de gran calado, la reforma actualmente vigente data de 2007 y supuso la supresión del FEOGA que llevaba operando desde 1962 tanto en Sector Orientación como en Sector Garantía. Desde entonces, el Desarrollo Rural es el segundo pilar de la PAC, tras las políticas agrarias de mercado, está sufragado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y se encarga de financiar los PDR de manera conjunta con los estados miembros. El segundo pilar supone, actualmente, entre el 20-25% del total de la PAC en el conjunto de la UE y alrededor del 18-23% en España.

Los enfoques para afrontar el Desarrollo Rural, como explica González Regidor (2000)¹ han evolucionado desde su concepción en los años sesenta cuando el sector industrial era la actividad líder, aprovechando ventajas de economías de escala y de aglomeración e incorporando los avances técnicos, hasta que la crisis de ese modelo fordista dio pie a una reorientación de la forma de producir, más flexible, descentralizada y basada en la creatividad, muy vinculada a los ambientes locales, que en los años ochenta, se orientó hacia el desarrollo endógeno. El siguiente modelo planteado para el desarrollo del mundo rural fue en los años noventa ante la priorización del criterio de sostenibilidad, vinculado al medio ambiente y su puesta en valor, bien desde el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura, bien desde su mercantilización a través de actividades turísticas y de ocio. Actualmente los enfoques que más priman son, junto a una síntesis de los anteriores, la promoción de la innovación y la creatividad.

El concepto que mejor define la nueva concepción del desarrollo rural europeo es la multifuncionalidad. La agricultura deja de ser exclusivamente una actividad para obtener materias primas y se da valor a otras funciones no mercantiles de la agricultura como la protección medioambiental o la vertebración del territorio². Igualmente, se empieza a estimar a las zonas rurales como garantes de la biodiversidad, de tradiciones culturales o lugares donde realizar un turismo alternativo. Todas estas oportunidades se encuadran en un marco donde sea aúnan las funciones económica, social y ambiental cuyo equilibrio es la sostenibilidad del territorio.

Ante este nuevo escenario, los agricultores tienen un papel participativo para concretar las zonas rurales del futuro y marcar los pasos a seguir en la evolución de territorios que ellos conocen bien.

El desarrollo rural se presenta también como un arma eficaz en la lucha contra los fallos de mercado vigentes en zonas altamente despobladas, en las que el funcionamiento de la

¹ GONZÁLEZ REGIDOR, J.G. (2000): *El futuro del medio rural en España*.

Agricultura y Desarrollo Económico. CES. Madrid

² ATANCE MUÑIZ, I. y TÍO SARALEGUI, C (2000): "La Multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria". *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 189, paginas 29-48.

libre competencia resulta mucho más problemática, tanto por factores de oferta como de demanda.

Las propuestas del desarrollo rural se encajan en líneas de actuación, las cuales se pueden considerar que han mantenido una continuidad en los tres programas analizados. Entre ellas destacan poner en valor la multifuncionalidad del medio rural, dar mayor importancia al medio rural dentro de la cadena alimentaria, proteger el medio natural y otras medidas transversales como frenar la despoblación en un territorio envejecido o medidas en favor de la igualdad de género.

En el siguiente apartado se analiza una de las propuestas que más repercusión económica y social ha tenido en los tres últimos programas de desarrollo rural, como es el respaldo a la industria agroalimentaria aragonesa.

3. INDUSTRIA AGROALIMENTARIA EN ARAGÓN

3.1 SITUACIÓN ACTUAL

La industria agroalimentaria se define como las divisiones 10, 11 y 12 del CNAE-09, que corresponden con la industria de la alimentación, fabricación de bebidas e industria del tabaco, respectivamente. En el caso aragonés se puede excluir la industria del tabaco al no tener actividad en la Comunidad Autónoma. La agroindustria es el eslabón de la cadena alimentaria que se sitúa tras la producción de las materias primas, a las que se encarga de transformar, y previamente a la distribución y comercialización de los productos finales.

Se trata de un subsector considerado estratégico por el Gobierno de Aragón, debido principalmente a su gran potencial de crecimiento y a su importancia en el conjunto de la industria aragonesa, puesto que es el segundo subsector en número de personas ocupadas y tercero en valor añadido bruto, representando casi el 13% de los trabajadores de la industria y alrededor del 11% del valor añadido. En ambos casos solamente superados por la agrupación de actividades del material de transporte, además de las industrias extractivas respecto al valor añadido. Se trata también de la agrupación de actividades con mayor volumen de ventas en la Comunidad Autónoma, acaparando más de un tercio de las ventas en Aragón de todas las agrupaciones y, en referencia al nivel de exportaciones, calculado como la suma de las ventas a la Unión Europea y el resto del mundo, se sitúa en tercer lugar tras el material de transporte y el material y equipo eléctrico, electrónico y óptico.

La productividad de cada trabajador, entendida como el cociente de una medida de producción y otra de trabajo, que en este caso son el valor añadido bruto y el número de personas ocupadas respectivamente, se sitúa por debajo de la media del resto de sectores manufactureros, siendo el 82,24% respecto de la productividad media del total, con 55.120 euros por trabajador al año.

Tabla 3.1: Principales variables económicas por agrupaciones de actividad en Aragón

Agrupaciones de actividad	Personas ocupadas	Valor añadido	Exportaciones
Industrias extractivas, energía, agua y residuos	7.169	1.204.202	30.570
Alimentación, bebidas y tabaco	11.041	608.566	766.301
Textil, confección, cuero y calzado	2.945	81.716	66.667
Madera y corcho, papel y artes gráficas	6.103	518.811	637.067
Industria química y farmacéutica	4.703	417.569	583.818
Caucho y materias plásticas	3.332	170.249	140.440
Productos minerales no metálicos diversos	2.840	138.005	80.959
Metalurgia y fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	9.530	465.794	597.989
Material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	8.531	492.990	1.144.029
Maquinaria y equipo mecánico	7.230	486.943	539.395
Material de transporte	14.543	786.186	3.980.030
Industria manufactureras diversas, reparación e instalación de maquinaria y equipo	7.133	332.519	211.669
TOTAL	85.099	5.703.555	8.969.062

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la Encuesta Industrial de Empresas (INE) y las Cuentas de la industria aragonesa (IAEST). Datos en números de personas y en miles de euros.

El peso del sector agroalimentario aragonés en el conjunto de España es escaso, puesto que apenas supera el tres por ciento de trabajadores, valor añadido y número de ventas netas de producto.

Respecto al destino geográfico de las ventas cabe destacar la pequeña cuota de mercado en España, no obstante, la cuota de mercado de las exportaciones duplica aquel porcentaje. En lo que se refiere al conjunto de la industria aragonesa, la agroindustria es uno de los subsectores que más exporta. El 41% de las ventas se quedan en Aragón, el 38% se reparte entre el resto de comunidades autónomas, mientras que el 21% restante son exportaciones a la Unión Europea y al resto del mundo.

Tabla 3.2: Magnitudes de la industria agroalimentaria aragonesa 2014

	Agro- industria Aragón	Agro- industria España	%	Agro- industria Aragón	Industria Aragón	%
Personas ocupadas	11.041	353.965	3,12%	11.041	85.099	12,97%
Gasto de personal	305	10.506	2,90%	305	3.101	9,84%
Valor añadido	602	19.721	3,05%	602	5.703	10,56%
Cifra de negocios	3.776	106.044	3,56%	3.776	24.645	15,32%
Nº de empresas	976	28.278	3,45%	976	N.A.	--
Ventas netas de producto	3.379	93.396	3,62%	3.379	20.605	16,40%
Ventas en Aragón	1.522	N.A.	--	1.522	4.447	34,23%
Ventas resto de España	1.384	85.874	1,61%	1.384	9.803	14,12%
Ventas UE	556	13.887	4,00%	556	6.933	8,02%
Ventas Resto del Mundo	211	6.283	3,36%	211	2.036	10,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas de la Industria Aragonesa (Instituto Aragonés de Estadística) y Principales Indicadores 2014-2015 Nacional y CCAA (Magrama). Datos en número de personas y millones de euros.

La práctica totalidad de las empresas agroindustriales aragonesas son pequeñas y medianas empresas, destacando que una de cada ocho empresas tiene nueve o menos asalariados, patrón similar al observado en el conjunto de España.

El pequeño tamaño de las empresas tiene sus ventajas e inconvenientes. Desventaja son las exigencias impuestas por los mercados con gran competitividad y beneficios la

facilidad y menor coste frente a los cambios de la demanda y poder enfocar su producción hacia mercados locales³.

Tabla 3.3: Tamaño de las empresas de la industria agroalimentaria aragonesa

	Aragón	/total	España	/total
< 10	762	78,07%	22.525	79,66%
10 a 49	183	18,75%	4.732	16,73%
50 a 199	28	2,87%	776	2,74%
> 200	3	0,31%	245	0,87%
TOTAL	976	100%	28.278	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Principales Indicadores 2014-2015 Nacional y CCAA (Magrama). Datos en número de empresas.

Dentro de la agroindustria, el subsector que más empleo genera es el de pan, pastelería y pastas alimenticias al que podemos calificar de intensivo en trabajo, ya que pese a que genera un gran número de empleos su ventas no son especialmente destacables⁴. A continuación, se sitúan las industrias cárnicas. Sin embargo, la venta neta de productos está encabezada por los productos de alimentación animal y posteriormente la industria cárnica.

Tabla 3.4: Datos de los subsectores de la industria agroalimentaria aragonesa

Subsectores	Personas Ocupadas	%	Ventas netas producto	%
Industrias cárnicas	2.308	20,9%	804	23,8%
Transformación de pescado	158	1,4%	37	1,1%

³ FERNÁNDEZ NÚÑEZ, M.T. (2000): "La industria agroalimentaria en España: características generales y comportamiento empresarial". *Boletín Económico del ICE*, número 2657, páginas 17-27.

⁴ DUARTE ET AL. (2012): "La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenario de crecimiento y medioambiente". *Consejo económico y social de Aragón*, Zaragoza. p. 228

Conservas de Frutas y Hortalizas	687	6,2%	130	3,8%
Grasas y aceites	159	1,4%	32	1,0%
Industrias Lácteas	223	2,0%	47	1,4%
Productos Molinería	539	4,9%	365	10,8%
Pan, Pastelería, Pastas alimenticias	2.977	27,0%	195	5,8%
Azúcar, Chocolate y Confitería	437	4,0%	101	3,0%
Otros Productos Diversos	1.054	9,5%	242	7,2%
Productos Alimentación Animal	1.159	10,5%	1.080	32,0%
Vinos	1.023	9,3%	233	6,9%
Otras Bebidas Alcohólicas	0	0,0%	0	0,0%
Aguas y Bebidas Analcohólicas	186	1,7%	41	1,2%
TOTAL	11.041	100%	3.379	100%

Fuente: Elaborado a partir de Principales Indicadores 2014-2015 Nacional y CCAA (Magrama). Datos en números de personas y millones de euros.

En la Tabla 3.5 se utiliza un índice sintético para comparar el tamaño de la industria agroalimentaria con el tamaño de la agricultura (proveedor principal de la agroindustria) en cada comunidad autónoma, en ambos casos el tamaño se mide en personas ocupadas en cada actividad. La tabla nos muestra que hay comunidades autónomas en las que el peso de la industria agroalimentaria es superior al de la agricultura, como la Comunidad de Madrid y Cataluña, que son regiones tradicionalmente industriales. En el extremo opuesto se encuentran Andalucía y la Región de Murcia con un sector agrícola muy significativo. Aragón se encuentra por debajo de la media de España, lo cual puede interpretarse como síntoma de la potencialidad de crecimiento de esta industria.

Tabla 3.5: Tamaño de la agroindustria respecto a la agricultura en las CCAA

CCAA	Ocupados agro-industria	Ocupados Agricultura	Ocupados agro-industria/Ocupados Agricultura
Andalucía	46.465	220.875	0,21
Aragón	11.041	27.750	0,40
Principado de Asturias	6.859	16.000	0,43
Islas Baleares	3.869	5.475	0,71
Canarias	10.121	24.925	0,41
Cantabria	6.534	6.875	0,95
Castilla y León	35.529	64.600	0,55
Castilla - La Mancha	21.748	51.375	0,42
Cataluña	75.723	45.125	1,68
Comunidad Valenciana	29.830	54.750	0,54
Extremadura	9.840	38.475	0,26
Galicia	26.817	66.100	0,41
Comunidad de Madrid	20.084	12.325	1,63
Región de Murcia	18.394	69.500	0,26
Comunidad Foral de Navarra	12.245	12.575	0,97
País Vasco	12.837	12.275	1,05
La Rioja	8.028	6.800	1,18
MEDIA	356.230	735.850	0,48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la EPA y la Encuesta Industrial de Empresas. Datos en números de personas.

Un análisis de la distribución de las industrias agroalimentarias en Aragón nos enseña que su distribución comarcas es más equitativa por el territorio que el resto de agrupaciones de actividad. Las comarcas en las que más empleo se genera son la de Zaragoza con el 37.5% y La Litera con el 7,20%⁵.

⁵ DUARTE ET AL. (2012): "La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenario de crecimiento y medioambiente". *Consejo económico y social de Aragón*, Zaragoza. p 120.

Por último, cabe destacar que es una de las industrias que mejor resiste los ciclos económicos, manteniendo o incluso aumentando el número de empleos y la cifra de negocios durante la reciente recesión económica, al contrario que otras agrupaciones de actividad que han visto mermada la tendencia creciente que les acompañaba en la última década.

Tabla 3.6: Evolución de variables de la industria aragonesa en el tiempo

Año	Ocupados agroindustria	Ocupados industria	Cifra de negocios agroindustria	Cifra de negocios industria
2000	11.063	102.117	2.078.545	17.601.011
2001	11.232	103.932	2.373.525	19.023.919
2002	12.161	106.838	2.513.857	20.003.092
2003	11.977	105.433	2.631.267	21.544.003
2004	11.780	106.707	2.663.017	22.871.302
2005	11.416	107.424	2.658.807	24.132.770
2006	11.831	108.203	2.797.182	26.260.157
2007	11.259	106.990	3.140.939	28.573.978
2008	11.383	106.408	3.308.923	27.525.847
2009	10.458	94.917	2.811.834	21.881.725
2010	10.722	82.892	3.148.498	24.309.340
2011	10.503	89.486	3.279.989	24.987.006
2012	10.836	85.461	3.720.004	24.070.335
2013	10.209	86.715	3.790.023	24.671.735
2014	11.041	85.099	3.776.350	24.645.037

Fuente: Cuentas de la Industria Aragonesa (IAEST). Datos en número de personas y miles de euros

3.2 AGROINDUSTRIA COMO SECTOR ESTRATÉGICO

El apelativo de sector estratégico de la industria agroalimentaria es común al de otras agrupaciones de actividad en la industria aragonesa, no obstante, la agroindustria tiene además un papel sustancial en el desarrollo rural que sirve como justificación para la intervención pública.

Ejemplo de este papel sustancial es la *Estrategia Política de la Agroindustria en Aragón 2014-2025*, un documento elaborado por el Gobierno de Aragón que pretende ser un componente vertebrador de las estrategias de los próximos doce años.

La problemática del sector se exhibe resumida en los esquemas DAFO presentados en los Programas de Desarrollo Rural, estos análisis son uno de los puntos de partida para desarrollar los programas.

A continuación, se detallan algunas de las principales causas que explican la intervención como son la garantía de la competencia perfecta en el mercado alimentario, las tendencia a la aglomeración industrial, el apego al territorio, la seguridad alimentaria o la generación de empleo femenino.

El mercado alimentario tiene como características clave el continuo encarecimiento de los productos desde su origen hasta su destino, previo paso de todos los eslabones de la cadena alimentaria, que pueden provocar aumentos de más de once veces su precio hasta el momento en cual el consumidor lo adquiere⁶, sumado a esto se encuentra la alta volatilidad de precios en periodos cortos dependiendo de la estación y otras variables. Estas características provocan un exhaustivo seguimiento por parte de las autoridades pertinentes⁷ para garantizar que son mercados que se desarrollan en situación de libre competencia.

Sin embargo, la realidad es que existe cierta dualidad en la cadena agroalimentaria, con la distribución y comercio al por menor controlada por un pequeño número de grandes empresas⁸, lo cual contrasta con una industria agroalimentaria que está formada mayoritariamente por empresas de pequeño tamaño (Tabla 3.3). Este suceso puede desencadenar un excesivo poder de mercado para las empresas encargadas de la distribución a la hora de negociar con sus proveedores.

⁶ Observatorio del Precio de los Alimentos. Precios semanales origen-destino.

⁷ Comisión Nacional de la Competencia y el Observatorio de Precios de los Alimentos.

⁸ ATIENZA, L. en CRUZ, J. y RAMOS, E. (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias, Madrid, p. 12

Desde comienzos del siglo XXI las empresas de la distribución han acometido diversos planes para ganar tamaño mediante fusiones, adquisiciones o expansiones con el intento de generar economías de escala. Estos procesos han generado distorsiones en el poder negociador frente a los productores que pueden generar una mejora en el bienestar de los consumidores a corto plazo si se traslada la mejora de condiciones al precio final del producto, aunque a largo plazo puede ser perjudicial debido a la disminución de la competencia⁹.

El aumento del tamaño no es el único fenómeno que ha modificado el poder de negociación, otros sucesos como el desarrollo de las marcas de distribuidor¹⁰ son un ejemplo de integración vertical en el que el distribuidor juega el rol del productor, perjudicando al resto de la industria agroalimentaria mermando su poder de mercado y reduciendo el incentivo al desarrollo de nuevos productos por el temor a ser copiados por aquellas empresas.

Desde diferentes lugares de Europa se han tomado medidas de diversa índole para mejorar la situación de las empresas dedicadas a la industria agroalimentaria, entre las propuestas más exitosas sobresale el éxito de algunas cooperativas que han conseguido aumentar de tamaño e integrar verticalmente a las empresas encargadas de la transformación de los alimentos o bebidas con sus proveedores, ganaderos y agricultores, con el fin de incrementar su poder negociador con las empresas encargadas de la distribución.

Modelo de esta integración de cooperativas es la holandesa *The Greenery*, dedicada al sector hortofrutícola. Su aumento de tamaño, resultado de la fusión de pequeñas cooperativas hasta convertirse en una de las diez mayores empresas hortofrutícolas del mundo, le ha permitido tener una producción enfocada al mercado que le ayuda a

⁹ ASENSIO RUIZ DEL ALDA, J. (2014): "Poder de mercado en la distribución alimentaria: consecuencias y causas". *Cuadernos económicos de ICE*, N° 88, páginas 179-201

¹⁰ Popularmente conocidas como *marcas blancas*.

reaccionar más rápidamente a cambios en los deseos de sus consumidores o una diversificación de sus productos.¹¹

Conjuntamente a las economías de escala propias de la empresa individual existen las economías externas, teoría desarrollada a principios del siglo XX por el economista inglés Alfred Marshall, que explicaba la tendencia a la aglomeración de algunas industrias especializadas, como podría ser el caso que nos atañe. Los argumentos que explican esta concentración son la facilidad para encontrar un proveedores especializados, un mercado de trabajo especializado y el efecto desbordamiento del conocimiento. Esta tendencia a la concentración sectorial contravendría al desarrollo rural, más concretamente al efecto repoblador buscado por las subvenciones públicas que persiguen fijar población en áreas escasamente habitadas en la actualidad mediante empleos diferentes a los tradicionales de estas zonas.

Sin embargo, la industria agroalimentaria tiene la particularidad de tener a sus proveedores, mayoritariamente agricultores y ganaderos, distribuidos de manera dispersa en el medio rural. La industria de la primera transformación está especialmente ligada al territorio donde se obtiene la materia primera¹².

Algunas medidas como el fomento a la creación y desarrollo de un Clúster Aragonés de Alimentación podrían entenderse como un impulso al efecto desbordamiento del conocimiento citado por Marshall.

La seguridad alimentaria es otro argumento recurrente entre muchos países para justificar la protección o ayudas a la agricultura y el resto de eslabones de la cadena alimentaria ante el intento por parte de la Organización Mundial del Comercio de reducirlas con el fin de no modificar liberalizar su comercio internacional.

¹¹ JULIÁ, JF ET AL. (2013): "Modelos y casos de éxito del cooperativismo agroalimentario en la Unión Europea". *Mediterráneo Económico*, Nº 24, páginas 139-154.

¹² DUARTE ET AL. (2012): "La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenario de crecimiento y medioambiente". *Consejo económico y social de Aragón*, Zaragoza. p. 114.

Este concepto es significativamente diferente al de autosuficiencia alimentaria¹³, puesto que la seguridad alimentaria tiene como objetivo que los ciudadanos tengan a su disposición alimentos de calidad a un precio accesible y sin necesidad de grandes desplazamientos, aunque esto implique que estos productos sean importados.

Observando la elasticidad demanda/renta de los alimentos se puede llegar a la conclusión de que se trata de bienes de primera necesidad y por tanto es lógico que la Unión Europea considere un sector estratégico tanto a la obtención de las materias primas alimentarias como sus futuras transformaciones, evitando la dependencia de países terceros.

Las políticas sobre la oferta aplicadas sobre el medio rural, como es el caso que nos concierne, se presentan como soluciones a problemas estructurales de estos territorios como son la masculinización de la sociedad y el envejecimiento constante de la población.

La masculinización del campo es un grave inconveniente del medio rural aragonés. La oportunidad de encontrar un empleo es inferior en mujeres que en hombres en el medio rural, reflejo del papel secundario de la mujer durante muchos años. En el año 2014 únicamente el 13,06% del empleo en la agricultura era femenino¹⁴.

La industria agroalimentaria se presenta como un paliativo al tener una proporción más igualitaria de hombres y mujeres entre sus trabajadores, en media el 44,07% del empleo generado en esta industria durante el 2010 era femenino¹⁵, llegando a ser superior al empleo masculino en algunas comarcas. Se trata de una cifra superior al del resto de agrupaciones de actividad.

¹³ REIG MARTÍNEZ, E (2002): "La multifuncionalidad del medio rural". *Revista del ICE*, número 803, páginas 33-44.

¹⁴ Encuesta de Población Activa (INE)

¹⁵ DUARTE ET AL. (2012): "La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenario de crecimiento y medioambiente". *Consejo económico y social de Aragón, Zaragoza*. p.124.

Estas buenas cifras se ven ensombrecidas si se analiza la estructura del empleo femenino, ya que las mujeres ocupan generalmente puestos marginales y exclusivamente una pequeña proporción de ellas son empresarias o tienen funciones de mando¹⁶.

La industria agroalimentaria constituye una excepción respecto al resto de industrias que poseen un carácter intrínsecamente urbano. En el caso aragonés los subsectores de bebidas, conservación de frutas y hortalizas, productos alimenticios y las industrias cárnicas están situados en zonas rurales por encima de la media de España¹⁶.

La creación de industria en el medio rural, donde es uno de los objetivos prioritario la fijación de población en zonas con escasa densidad de población con una media de edad elevada y tratando de evitar el éxodo rural de jóvenes en lugares en los que el aumento de la productividad de la tierra sigue expulsando a población joven hacia zonas urbanas donde existe más posibilidad de encontrar empleo.

Los datos de contratación en la industria agroalimentaria en las comarcas predominantemente no urbanas revelan que la contratación de personal con una edad superior a los 45 años no supera el cuarto de la contratación del total en las industrias de la alimentación y bebidas en ninguna comarca¹⁵.

La llegada de nuevas familias puede suponer un aliciente a la hora de mejorar servicios básicos a los ciudadanos en materias de sanidad, educación o infraestructuras de comunicación.

El espaldarazo a la diversificación en el medio rural se muestra como un paso más del distanciamiento entre desarrollo agrario, meramente sectorial, y el desarrollo rural, que lleva implícito conceptos de cohesión territorial. Sin embargo, ambas clases de desarrollo no son antagonistas puesto que el sector agrícola sigue siendo el primero en el medio rural aragonés y no hay que olvidar que el propio desarrollo rural surge como

¹⁶ GARCÍA SANZ, B. (2003): "La industria agroalimentaria y el desarrollo rural".

Papeles de Economía Española, número 96, páginas 96-111.

un complemento a una política agraria común poco efectiva¹⁷. El artículo 33 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dice que *uno de los objetivos de la política agraria común será garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de quienes trabajan la agricultura*.¹⁸

3.3 ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE ARAGÓN

Los objetivos de los Programas de Desarrollo Rural a lograr por las empresas que forman parte de la industria agroalimentaria aragonesa y que explican la elección de las posteriores medidas han variado con el paso de los años, adaptándose a la realidad cambiante del medio rural, la situación de la industria y a las nuevas estrategias de la Unión Europea.

A pesar de ello, existen varios puntos en común entre las necesidades expuestas en los tres periodos de programación. En primer lugar destaca la orientación de la producción hacia una vocación más mercantilista teniendo siempre en mente las demandas de los consumidores, donde también podríamos encuadrar objetivos como la diversificación de la oferta o la búsqueda de nuevos canales de comercialización nacionales e internacionales.

¹⁷ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2004): "La política rural en la Unión Europea: Orígenes y evolución histórica". *Revista de economía e agronegocio*, vol. 3, número 1, p. 1-28.

¹⁸ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Artículo 33. III Parte. Título II.

Cuadro 3.1: Objetivos

2000-2006	2007-2013	2014-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Orientar la producción de acuerdo con las tendencias del mercado o fomentar la apertura de nuevas salidas. • Mejorar los canales de comercialización y de transformación. • Mejorar el acondicionamiento y la presentación de los productos. • Aplicar nuevas tecnologías. • Desarrollar inversiones innovadoras. • Mejora y control de calidad. • Mejora y control de las condiciones sanitarias. • Protección del Medio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar las producciones a las demandas del mercado. • Diversificar la oferta. • Impulso del acceso y desarrollo de la Innovación y aplicación de nuevas tecnologías. • Desarrollo de una estructura moderna, integral y adecuada. • Avance hacia la mejora ambiental de la industria agroalimentaria. • Mejorar la rentabilidad de las empresas. • Aumentar el valor añadido. • Mejorar la competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de las empresas a mercados internacionales. • Producción de calidad diferenciada y apoyo a su comercialización. • Desarrollo de la sociedad de información. • Cooperación e innovación de los agentes de la cadena agroalimentaria e integración de productores. • Incremento del tamaño de las empresas agroalimentarias y creación de estructuras de comercialización en común. • Incremento de la productividad y del valor añadido de las empresas. • Equilibrio territorial: Diversificación y generación de empleo.

Fuente: Elaboración propia.

La mejora de tecnologías es uno de los objetivos en los que más se aprecia el continuo cambio, puesto que la aplicación de las tecnologías pasa de ser una cuestión que atendía únicamente a los procesos de fabricación a ser un asunto que afecta a todos los niveles de la empresa, gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

En el último de los programas se hace especial hincapié al tamaño de las empresas como objetivo intermedio que facilite lograr otros objetivos gracias a las economías de escala generadas.

En líneas generales, se pueden resumir los objetivos con las tres funciones abarcadas en el mundo rural, la económica, que busca que las empresas sean viables sin necesidad de ayudas públicas; la social, que persigue que las empresas compartan parte de sus beneficios en su territorio; y por último la ambiental, que trata de que las dos funciones anteriores se lleven a cabo sin perjuicio al medio natural.

La estructura de los programas ha cambiado conforme se modificaba la normativa que los rige y con ello la manera de referirse a las ayudas concedidas a la industria agroalimentaria.

En el PDR 2000-2006 existe una línea de actuación llamada *Apoyo a la industria agroalimentaria* dentro de la medida *Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas*¹⁹, que pretendía absorber una cuarta parte de los recursos totales del programa.

En el siguiente programa, las ayudas anteriores a la agroindustria se dividen en dos medidas *Mejora del valor añadido de los productos agrícolas* y *Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en la agricultura y la alimentación*, encuadradas ambas dentro del subejeto *Reestructuración, desarrollo del potencial físico e innovación*. Estas medidas son más concretas que las del programa anterior y no se focalizan únicamente en la empresa, sino que buscan la conjunción de los diferentes agentes implicados para aprovechar las sinergias entre ellos.

El último periodo estudiado, el actual, las medidas y los ejes son dejados de lado y se centra en prioridades, en el caso que nos compete esa prioridad es la *Mejora de la*

¹⁹ Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999, artículos 25-28.

competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de sistemas de calidad, valor añadido a los productos agrícolas, la promoción en mercados locales y circuitos de distribución cortos, las agrupaciones de productores y las organizaciones interprofesionales.

Cuadro 3.2: Principales medidas

2000-2006	2007-2013	2014-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y adquisición de bienes inmuebles (excepto la compra de terrenos). • Adquisición de nueva maquinaria y equipos, incluidos los informáticos necesarios en los procesos. • Los gastos generales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, adquisición y mejora de bienes inmuebles. • Adquisición de maquinaria y equipos nuevos, incluidos los programas informáticos necesarios. • Gastos generales. • Inversiones para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías y la cooperación entre sector primario y la agroindustria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades formativas de información y adquisición de competencias. • Ayuda a la participación en regímenes de calidad. • Ayudas para actividades de información y promoción. • Ayudas para inversiones en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrícolas. • Grupos operativos en materia de calidad alimentaria. • Apoyo a acciones de cooperación para el incremento del VAB de los productos alimentarios.

Fuente: Elaboración propia.

Las medidas de los Programas de Desarrollo Rural de Aragón también han evolucionado con el tiempo desde subvenciones dedicadas a la construcción de bienes inmuebles o maquinaria y bienes de equipo hasta la actualidad, donde se prima la mejora de los productos en diferentes ámbitos como la calidad, su comercialización o el valor añadido.

Las líneas de apoyo a la industria agroalimentaria poseen un enfoque basado fundamentalmente en el fomento del desarrollo endógeno, cimentado mediante la defensa de los emprendedores y empresas locales que poseen una fuerte vinculación a su territorio.

Algunos estudios, como el de MAMAQI et al.²⁰, han tratado de relacionar las ventajas competitivas de las industrias agroalimentarias aragonesas con los resultados empresariales de las mismas con el objeto de encontrar los factores que permitan explicar la heterogeneidad de beneficios. A través de ese estudio, se pueden relacionar las subvenciones públicas recibidas por las empresas agroindustriales aragonesas con los resultados empresariales de las mismas.

El citado artículo clasifica las ventajas competitivas en tres tipos según su origen. Por un lado se encuentran los Recursos Potenciales que son aquellas ventajas derivadas de la propia empresa de manera individual, por otra lado se sitúan las Relaciones Empresariales derivadas de la cooperación con otras empresas como sus proveedores y, por último, las ventajas que provienen de la Estructura de Mercado y Localización Industrial que son externas a la empresa y están ligadas al sector agroindustrial.

El estudio concluye que las ventajas competitivas más trascendentales son aquellas que tienen su origen en los Recursos Potenciales y las Relaciones Empresariales. Entre las primeras destacan la innovación en el proceso, la innovación en los productos y la introducción de nuevos productos; mientras que en el segundo grupo las relaciones con los proveedores es el indicador más significativo de todos los estudiados. Cabe destacar que los recursos potenciales influyen, a su vez, en las relaciones empresariales otorgando un mayor impacto a las primeras. Los factores relacionados con la Estructura

²⁰ MAMAQI, X. ET AL. (2009): "La relación entre ventajas competitivas y resultados empresariales en la industria agroalimentaria aragonesa". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 9,2 pp 79-104.

de Mercado y Localización como la entrada de nuevas empresas en el mercado y el precio de los competidores tiene un impacto menos significativo en los resultados de las empresas.

Las gastos subvencionables seleccionados durante el primer periodo estaban destinados a paliar el déficit de tamaño de las empresas industriales aragonesas, los dos periodos siguientes introdujeron medidas para el desarrollo de una relación entre proveedores y la industria, o sea, una mejora de las Relaciones Empresariales y el enfoque de la industria hacia el mercado mediante el desarrollo de nuevos productos y estudios de mercado que serían Recursos Potenciales.

Disposiciones complementarias, fuera de los PDR, como es el caso del impulso al clúster agroindustrial aragonés, mencionado con anterioridad, son el principal apoyo institucional a las ventajas competitivas derivadas de la Estructura de Mercado y Localización.

Las medidas destinadas a la modernización, innovación y puesta en valor de los productos para lograr la diferenciación, la adaptación a los mercados y la apertura de nuevos canales de comercialización se relacionan con un instrumento consolidado desde hace décadas en el territorio aragonés como es el distintivo de Denominación de Origen Protegida.

Las denominaciones de origen tienen una tripe función: la defensa contra el fraude, la diferenciación y el desarrollo del territorio en el que se elaboran²¹.

En primer lugar, en lo que a defensa del producto se refiere, este reconocimiento permite salvaguardar a los productores los costes resultantes de la elaboración, la innovación y mantenimiento del patrimonio cultural intangible ligado a la producción tradicional de ciertos productos. Se podría resumir como una mercantilización del nombre de una región geográfica para impedir la existencia de *free riders* que quieran apropiarse del nombre de esta región en su propio beneficio.

En segundo término, podría hablarse del aprovechamiento en la creación de un mercado con ausencia de competencia perfecta, impulsando a los productores al desarrollo de

²¹ BARCO, E. (2007): "Denominaciones de origen: La incidencia de la localización y deslocalización." *Distribución y Consumo*. Mercasa. pp. 27-39.

diferenciación del producto para generar una competencia monopolística que permita ofrecer sus productos por encima de su coste marginal y evitando una lucha por precios con mercancías semejantes.

Finalmente, las denominaciones de origen son un arma con eficacia demostrada para paliar la deslocalización de la producción a otros lugares por razones económicas o laborales, puesto que la legislación obliga a realizar toda la producción en un lugar en concreto.

Las denominaciones de origen son, a su vez, la manera más eficaz de luchar contra estos problemas, puesto que otras soluciones como la marca comercial podrían provocar diferencias entre productores de distinto tamaño que no podrían afrontar los costes derivados de la marca y su publicidad, que en este caso se realizan en común.

Ejemplo del éxito de las D.O.P. son las marcas Aceite del Bajón Aragón, Melocotón de Calanda, Jamón de Teruel o las cuatro vinos con denominación de origen: Cariñena, Somontano, Campo de Borja y Calatayud.

Posteriormente a las denominaciones de origen se han desarrollado normativas y regulaciones sobre el etiquetado de los productos alimentarios con los mismos objetivos de proteger a los productores locales, acabar con problemas de información asimétrica y velar por la calidad y sanidad de los productos adquiridos por los consumidores regulados por los Consejos Reguladores de cada D.O.P.. Efectos colaterales podrían ser los beneficios para el medioambiente que conlleva notificar la huella de carbono.

Las nuevas exigencias por parte de los consumidores en materia de sanidad son satisfechas con este claro ejemplo de señalización ante el problema de información asimétrica como fallo de mercado.

Algunos autores sostienen que el proceso de cambio de una PAC con vocación agrarista hacia una PAC con vocación ruralista se debe al afán de la UE de proteger su producción de alimentos frente a las importaciones mediante subvenciones indirectas a la agricultura²². La defensa del medio rural y la calidad e higiene de los productos que

²² SEGRELLES, J.A. (2007): "La calidad agroalimentaria de la Unión Europea (UE):

Un instrumento proteccionista contra la competencia comercial de la agricultura latinoamericana." *XI Encuentro de Geógrafos de América Latina-EGAL*.

priman en las nuevas actuaciones destinadas a la industria agroalimentaria serían un modelo de barreras no arancelarias.

Las empresas agroindustriales aragonesas tienen a su disposición diversas soluciones o instituciones públicas y privadas para no verse obligadas a impulsar su investigación y desarrollo de manera autónoma. Por parte privada cabe destacar el Clúster Aragonés de Alimentación y por parte pública el Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA), los programas LEADER o la Universidad de Zaragoza.

El Clúster Aragonés de Alimentación agrupa a 36 empresas y tiene como fin aumentar la innovación de estas industrias y agilizar sinergias y alianzas que permitan generar un mayor valor añadido sin dejar de tener al mercado en el punto de mira.

El CITA es un organismo público de investigación encargado de mejorar la rentabilidad económica de las empresas agroindustriales con el estímulo de la investigación, formación y transferencia.

Por su parte, el programa LEADER es una iniciativa comunitaria con el ánimo de lograr un desarrollo integral del medio rural y empleando como eje central la colaboración y de los agentes locales. organiza con un enfoque ascendente, conocido como *bottom-up*, cuyos protagonistas son los Grupos de Acción Locales, agrupaciones de municipios de tamaño similar a las comarcas.

La promoción de los bienes en mercados internacionales es apoyada por Aragón Exterior, un organismo del Gobierno de Aragón creado para tal efecto.

3.4 SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS

Tras la exposición de los objetivos y las medidas se establecen métodos de seguimiento y evaluación continuos que velan por la eficiencia y eficacia de en la ejecución medidas seleccionadas y, si fuera necesario, sanciones para los incumplimientos. Este seguimiento es labor de un Comité de Seguimiento formado por agentes públicos y privados con presencia en el desarrollo rural de la comunidad.

En cada periodo se definen previamente indicadores físicos y financieros que permitirán estudiar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de las medidas seleccionadas y

prever, antes de su puesta en funcionamiento, el gasto necesario para lograr los objetivos finales de cada medida.

Se exigen dos tipos de documentos para realizar el seguimiento de los PDR, en primer lugar los informes anuales, en los que constan las posibles modificaciones de las políticas regionales, nacionales o comunitarias junto al estado del avance de los programas; el otro documento son las evaluaciones previa, intermedia y posterior. La evaluación previa recoge el impacto previsto, la cuantificación de los objetivos y la coherencia del programa con la PAC y otras políticas; La evaluación intermedia se encarga de analizar los logros iniciales y la evaluación posterior, además de examinar el uso y gestión de los recursos, obtiene conclusiones en relación a las políticas de desarrollo rural²³.

En el primero de los periodos estudiados los indicadores iniciales fueron el número de proyectos auxiliares y la inversión total. En la evaluación intermedia de este periodo se sugirió añadir otras variables como las subvenciones concedidas, los proyectos aprobados que suponen nuevas instalaciones y el número de empresas que comercializan productos bajo distintivos de calidad. Finalmente, para la evaluación final se incluyeron nuevos indicadores que complementasen a los anteriores: proyectos aprobados promovidos por el tipo de empresas, empresas beneficiarias según sus certificaciones, trabajadores fijos y jornales eventuales antes y después de la inversión²⁴.

En el segundo periodo, el que abarca desde el año 2007 hasta el 2013, se midió el número de empresas subvencionadas, el volumen total de inversiones, el número de empresas que hubiesen incorporado nuevos productos o técnicas, el aumento del VAB bruto en las empresas subvencionadas, la productividad laboral y el crecimiento económico.

En 2014 el único indicador señalado para la industria agroalimentaria fue el número de empresas que van a recibir subvención, puesto que gran parte de los indicadores fueron dedicados a medidas transversales comunes a varios objetivos o prioridades.

²³ Reglamento (CE) N° 1750/1999 de la Comisión de 23 de julio de 1999, artículos 41-45.

²⁴ Evaluación posterior del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006, p. 92

La evaluación ex-post del PDR del período 2000-2006 destacó el campo de "Apoyo a la industria agroalimentaria" como uno en los que existía una mayor brecha entre los indicadores físicos, que no pudieron alcanzar el volumen de inversión previsto, y financieros, muy positivos al ser una de las medidas con mayor grado de ejecución. Se concluyó que era necesario determinar desde el principio del periodo más cuidado a la cuantificación de objetivos.

El seguimiento de los indicadores se realizó únicamente de 2004 a 2006, no extrapolable al resto de años porque se apreció un nivel de ejecución más elevado en los últimos años. El apoyo a la agroindustria contó con más de 150 millones de euros en subvenciones aprobadas y cerca de 740 millones de euros de inversiones, lo cual destaca el fuerte efecto multiplicador de la medida. Los proyectos se distribuyeron de la siguiente manera: en la provincia de Huesca 211 proyectos, en la de Teruel 119 y en la de Zaragoza 452²⁵

Durante los siete años de programación se constató un descenso en el número de empresas y establecimientos, sin embargo, el número de ocupados en el sector aumentó al igual que la cifra de negocios, aunque este último incremento fue muy leve.

Parte del presupuesto destinado al apoyo a la agroindustria fue gestionado por los grupos PRODER, un programa similar al programa LEADER que pretende dar un enfoque más territorial a las ayudas con agrupaciones locales como principales actores de las iniciativas llevadas a cabo.

Como ejemplo de buena praxis se relatan dos experiencias de la línea de apoyo a la agroindustria: el caso de una harinera y una fábrica de productos porcinos.

La harinera realizó tres proyectos subvencionados durante los siete años que ampliaban y adaptaban sus instalaciones ya existentes para lograr un aumento de la productividad, disminución de sus costes y automatización de las líneas. Las ayudas del FEOGA supusieron cerca del 15% de las subvenciones total recibidas y por cada euro recibido de subvenciones se invirtieron cinco por parte privada. Estas obras revirtieron positivamente al medioambiente mejorando la gestión de los residuos producidos y al entorno local por ser una empresa cuyos proveedores son los agricultores locales.

²⁵ Evaluación posterior del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006, p 101.

La fábrica de productos porcinos mejoró también sus instalaciones con un nuevo matadero frigorífico, un secadero de jamones y la ampliación de la sala de despieces. Estos proyectos permitieron aumentar el empleo generado por la empresa. Al igual que con la fábrica de harinas, por cada euro de subvenciones la empresa aportó cinco más.

En 2007 fueron las medidas relacionadas con la agroindustria, las que más gasto público ejecutaron hasta el momento de la evaluación intermedia²⁶, con más de un tercio del total del gasto pagado hasta el momento en el primer eje de prioridades, pese a contar solamente con el siete por ciento de expedientes totales, lo que muestra que la agroindustria promovió las actuaciones con una media más alta de gasto.

La recogida de datos cuantificables que permitan el seguimiento de las instrumentos supone un fallo de gobierno o de no mercado, puesto que los agentes privados tienen intereses en falsear los datos para su propio beneficio, mientras que obtener estadísticas sinceras sería excesivamente costoso para el gobierno.

²⁶ Evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2007-2013, p. 137.

4. CONCLUSIONES

Tras el estudio de los Planes de Desarrollo Rural ligados con la industria agroalimentaria en Aragón se constata que, efectivamente, se trata de un sector estratégico dentro del mundo rural, así como en el conjunto de agrupaciones industriales de la economía. Este carácter estratégico tiene su reflejo en el montante de ayudas destinadas a este sector durante los veintiún años recogidos en los tres últimos programas de la PAC.

El fundamental papel de las industrias de la transformación de alimentos y bebidas se convierte en indispensable en el nuevo espacio rural diseñado por la Unión Europea donde la agricultura pierde su tradicional supremacía en favor de otras actividades que buscan diversificar las economías locales con acciones fuertemente ligadas al territorio en el que se desarrollan.

La situación actual de la industria agroalimentaria aragonesa es buena en líneas generales, teniendo una posición importante respecto a empleo generado y ventas al extranjero. La productividad de sus trabajadores está por debajo de la media industrial, debido a algunos subsectores intensivos en factor trabajo cuya participación en el sector es reducida. Comparando con el resto de comunidades autónomas se aprecia el potencial de crecimiento de la industria si se aprovechase la abundancia de proveedores en la región que cultivan sus productos y cuidan de sus animales con un *saber hacer* que viene de generaciones atrás, con una rica cultura agrícola incorporada, e implica un cuidado de la naturaleza en que se producen y unas cualidades alimenticias y sanitarias excepcionales.

La industria agroalimentaria representa una prioridad en las políticas públicas aragonesas, como se apuntó en la introducción, por erigirse como una solución a la desigualdad de un medio masculinizado, envejecido y que se prevé que siga perdiendo población en los próximos años. La feminización de lo agrario ya ha sucedido en los países avanzados y próximamente lo veremos en el nuestro, y la agroindustria es una parte activa de ese cambio. Es también un sector muy vigilado producto del temor a la falta de seguridad alimentaria o a situaciones oligopolísticas que perjudique a los consumidores a la hora de adquirir productos básicos.

Existen, de la misma manera, problemas estructurales que deberían ser corregidos para mejorar su funcionamiento como el pequeño tamaño de las empresas, la incorporación de nuevas tecnologías, una mayor capacidad de absorber valor dentro de la cadena alimenticia así como las dificultades en generar economías de aglomeración y redes competitivas.

Entre las soluciones planteadas por los PDR destacan aquellas destinadas a fomentar una vocación expansionista de los negocios mediante el aumento del tamaño de las empresas o la integración vertical con agricultores que les provean de materias primas, por otro lado se asiste a las empresas que quieren diferenciar sus productos y especializarse en un público que exige más calidad en los productos.

El seguimiento de los programas pone en relieve la dificultad de planear políticas largoplacistas, a siete años vista, en un entorno político y social cambiante, donde la rentabilidad a corto plazo y el electoralismo son modos de pensar predominantes en los negocios y en los agentes públicos. A su vez, existe dificultad para mantener un seguimiento exhaustivo de cada proyecto por el enorme coste que tendría para el erario público.

Se constata, finalmente, los inconvenientes surgidos al poner en práctica la teoría económica, motivados por la dificultad de explicar las opciones elegidas a los agentes implicados y la dificultad para que estas medidas solucionen el problema deseado de manera eficaz y sin efectos contrarios como modificar el comportamiento competitivo de los agentes o crear otros fallos de mercado.

5. BIBLIOGRAFÍA

Artículos:

- ASENSIO RUIZ DEL ALDA, J. (2014): "Poder de mercado en la distribución alimentaria: consecuencias y causas". *Cuadernos económicos de ICE*, Nº 88, páginas 179-201.
- ATANCE MUÑIZ, I. y TÍO SARALEGUI, C. (2000): "La Multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria". *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 189, páginas 29-48.
- BARCO, E. (2007): "Denominaciones de origen: La incidencia de la localización y deslocalización." *Distribución y Consumo*. Mercasa. páginas 27-39.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2004): "La política rural en la Unión Europea: Orígenes y evolución histórica". *Revista de economía e agronegocio*, vol. 3, número 1, páginas 1-28.
- FERNÁNDEZ NÚÑEZ, M.T. (2000): "La industria agroalimentaria en España: características generales y comportamiento empresarial". *Boletín Económico del ICE*, número 2657, páginas 17-27.
- GARCÍA SANZ, B. (2003): "La industria agroalimentaria y el desarrollo rural". *Papeles de Economía Española*, número 96, páginas 96-111.
- JULIÁ, J.F. ET AL. (2013): "Modelos y casos de éxito del cooperativismo agroalimentario en la Unión Europea". *Mediterráneo Económico*, Nº 24, páginas 139-154.
- MAMAQI, X. (2009): "La relación entre ventajas competitivas y resultados empresariales en la industria agroalimentaria aragonesa". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 9,2 páginas 79-104.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2002): "La multifuncionalidad del medio rural". *Revista del ICE*, número 803, páginas 33-44.

- SEGRELLES, J.A. (2007): "La calidad agroalimentaria de la Unión Europea (UE): Un instrumento proteccionista contra la competencia comercial de la agricultura latinoamericana." *XI Encuentro de Geógrafos de América Latina-EGAL*.

Libros:

- CRUZ, J. y RAMOS, E. (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias, Madrid.
- DUARTE R. ET AL. (2012): "La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenario de crecimiento y medioambiente". *Consejo económico y social de Aragón*, Zaragoza.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J.G. (2000): *El futuro del medio rural en España*. Agricultura y Desarrollo Económico. CES. Madrid.
- RODRÍGUEZ, M. (2005): *Revisión de las políticas de desarrollo rural y su incidencia en los municipios rurales de la provincia de Almería: los servicios de proximidad como base para su reformulación*. Fundación Unicaja, Málaga.

Normativa y documentos oficiales:

Diputación General de Aragón:

- Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2000-2006).
- Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2007-2013).
- Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2014-2020).
- Evaluación posterior del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006.
- Evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2007-2013.

Unión Europea:

- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999.

- Reglamento (CE) N° 1750/1999 de la Comisión de 23 de julio de 1999.

Bases de datos:

Instituto Nacional de Estadística (INE):

- Encuesta Industrial de Empresas
- Encuesta de Población Activa

Instituto Aragonés de Estadística (IAEST):

- Cuentas de la Industria Aragonesa

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA):

- Principales indicadores de la industria de la alimentación (industria alimentaria). Aragón y España. Año 2013.