



Comercio y Administración pública

Veinticinco años de cambio

■ JOSÉ LUIS MARRERO CABRERA

Director General de Comercio Interior

Nada puede, en el conmemorativo número 50 de la revista DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO –que es, además, el primero del año 2000–, resultarme más grato que disfrutar del privilegio de hacer un resumen de lo que han sido los últimos veinticinco años de Administración Pública y Distribución Comercial. Y esta oportunidad es para mí especialmente gratificante por mi doble condición de tener el honor de ser en estos momentos Director General de Comercio Interior y contar con una larga trayectoria de más de veinticinco años desempeñando responsabilidades en la Administración, en actividades relacionadas de forma directa con el sector de la distribución y del comercio interior; lo que creo, modestamente, que me constituye en uno de los pocos testigos permanentes que han asistido y participado en esta evolución.

Por ello, este artículo intenta ofrecer una panorámica de la evolución del mundo de la distribución española en los últimos veinticinco años, pero espe-

cialmente contemplado desde la perspectiva de la Administración. O dicho de otro modo, cuáles han sido las principales medidas y actuaciones de la Administración pública ante los acuciantes problemas del sector y la posible influencia que estas intervenciones hayan podido producir en este vertiginoso proceso de transformación y modernización.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Pero debemos comenzar con unas breves líneas sobre los antecedentes inmediatos a la época que vamos a analizar, que se remontan hasta los años 40, cuando a las consecuencias de la guerra civil se añadió un largo período de escasez, provocado por la segunda guerra mundial y el bloqueo internacional de los años cuarenta y agravado por circunstancias climáticas especialmente adversas (como la pertinaz sequía, que fue efectivamente una realidad de la época); todo ello en el marco de una economía fuertemente intervenida y de

unas estructuras comerciales tradicionales y obsoletas que componían un cuadro económico de mera subsistencia.

En ese escenario, surgió en 1939 la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT), cuyas funciones se orientaban a la defensa de las producciones de interés para el abastecimiento, a la mejora de los ingresos de los agricultores y a la regulación del mercado mediante la organización de las operaciones de compra de excedentes y su distribución posterior.

PRIMEROS PASOS DE LA MODERNIZACIÓN

Posteriormente, a partir de 1959, en que tuvo lugar el proceso de liberalización del comercio exterior, la CAT fue dejando a la iniciativa privada la mayor parte de sus actividades en este campo, aumentando sus actuaciones tendentes a la reforma de las estructuras comerciales, entre las que se han de tener en cuenta la denominada operación supermercados, con la que se fomentó su

implantación en todo el territorio nacional, y, especialmente, la fundación de MERCASA, con la que se propuso atajar el deficiente funcionamiento de los circuitos de comercialización de alimentos, especialmente de los perecederos, por la falta de tipificación de las mercancías, los elevados costes de distribución y la falta de transparencia de los centros de contratación. Así surgieron los mercados centrales (Mercas) que forman en la actualidad la Red de Unidades Alimenarias de MERCASA.

Asimismo, en el seno de la CAT se crearon las empresas nacionales CABSA (Compañía Auxiliar de Abastecimientos, S.A.) y MERCORSA (Mercados en Origen, S.A.), así como la Central de Información de Precios y Productos y del Gabinete de Orientación del Consumo.

CABSA fue concebida como un instrumento al servicio de la política de distribución comercial en el campo detallista y MERCORSA creó una importante red de mercados en origen de productos agrarios; mientras que la Central de Información de Precios y Productos tuvo por objeto paliar la falta de transparencia en el mercado.

Por su parte, el Gabinete de Orientación del Consumo, concebido inicialmente como un medio –esencialmente propagandístico– destinado a potenciar el consumo de productos excedentarios o estacionales, amplió desde un primer momento su función, para intentar inculcar en la población unos hábitos racionales de compra y consumo, para lo cual tuvo una presencia permanente en toda clase de medios informativos y contó con el apoyo de los mejores especialistas en cada materia, incluidos colaboradores de la talla de José Luis Garci o Antonio Mercero.

El crecimiento económico a partir de los años 60 produjo cambios tanto de la producción como de los servicios y de la distribución. Sin embargo, una década después de iniciado este proceso, el sector de la distribución ofrecía todavía un cuadro excesivamente tradicional y poco



adecuado a las exigencias de una economía moderna y desarrollada.

LA LABOR FUNDAMENTAL DEL IRESCO

Era necesario, por tanto, llevar a cabo un esfuerzo renovador, impulsando la modernización de las estructuras comerciales y con este objetivo se creó en 1973 el IRESCO (Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales, que se planteó, desde el principio, alcanzar un mejor conocimiento de la problemática del sector comercio, mediante la realización de estudios sobre sus más importantes problemas.

En ese momento, la problemática estructural del comercio en España se caracterizaba por:

- Una elevada densidad del comercio, especialmente en alimentación.
- Un acusado minifundismo comercial.
- Una menor importancia que en otros países de las grandes superficies frente al pequeño comercio.
- Un grado muy alto de concentración del comercio de alimentación.
- Un desarrollo limitado de la venta en régimen de autoservicio que en el comercio alimentario sólo alcanzaba el 28,7% del total de ventas, frente al 72,3% de Francia. En el comercio no alimentario la diferencia era aún mayor: 5,3% en España y un 61,5% en Francia.
- Una superficie media del establecimiento minorista muy pequeña.

Los principales problemas con los que tenía que enfrentarse por tanto el sector de la distribución eran los siguientes:

- Predominio de la empresa de tipo familiar.
- Ausencia de formación profesional específica a todos los niveles.
- Reducida dimensión de la empresa comercial, tanto en el número de empleados como en superficie y volumen de venta.
- Predominio de empresas con reducido nivel de equipamiento y tecnologías anticuadas.
- Dificultad del pequeño y mediano comerciante para acceder a la financiación, que le permitiera su modernización.
- Ausencia de mentalización de los empresarios del sector respecto a las necesidades de modernización de sus empresas.

Frente a esta situación, el IRESCO se planteó un amplio conjunto de actuaciones que se desarrollaron y concretaron en diez programas específicos, orientados, de una parte, a la creación de economías internas al sector comercial y externas a las empresas comerciales, con objeto de favorecer e impulsar la actuación de estas últimas y procurar un incremento general de la productividad media en el sector; y, de otra, a reducir los costes sociales que se derivaban tanto del ejercicio y práctica del comercio a que daba lugar el marco de estructuras de entonces como del necesario proceso de transformación y adecuación del mismo ante las exigencias y recomendaciones que tenía planteadas el sector de la distribución.

Asimismo, el IRESCO puso en marcha desde los primeros días de su actuación, un programa concreto de estudios e investigación comercial, orientado a proveer de la infraestructura informativa necesaria y de los estudios de viabilidad y de evaluación previos que orientaran las actuaciones citadas, además de los referidos a estructuras comerciales interiores y exteriores.

PROGRAMA DE REFORMA

Poco después, teniendo en cuenta todas estas premisas, a finales de los años 70 se concretó un Programa de Reforma y Modernización de las Estructuras Comerciales que el Gobierno, aprobado en julio de 1978, que incluía un plan de medidas y de la promulgación de varios Reales Decretos, que actualizaban las disposiciones vigentes en materia de economatos laborales, canales de comercialización de productos alimenticios, apertura de establecimientos comerciales por extranjeros; así como el régimen jurídico, fiscal y financiero de sociedades de garantía recíproca.

Durante los años siguientes el proceso de renovación fue incesante y, en 1983, el estudio sobre Las características estructurales del Comercio Interior en España, realizado por el IRESCO mediante encuestas a más de 20.000 comerciantes, arrojaba las siguientes características:

- La disminución del peso relativo al subsector de alimentación (un 53,5% en 1967 y un 42% en 1980.

- La no uniformidad del mercado español, con importantes disparidades regionales reflejadas por la encuesta.

- Insuficiente grado de organización y asociación entre los comerciantes. Las cooperativas de detallistas y la franquicia, eran por entonces las fórmulas más dinámicas.

- Además, según el citado estudio, la dimensión media de la empresa seguía siendo reducida, tanto en términos de empleo como en superficie de los establecimientos.

- La formación del comerciante iba aumentando poco a poco, especialmente entre los más.

- En cuanto al proceso de reforma en sí, destacaba el esfuerzo inversor: un 14% de los detallistas había efectuado inversiones en sus establecimientos en los dos últimos años

Se concluía constatando que el comercio registraba un proceso de reforma de estructuras comerciales, cuyo



reflejo a nivel de datos globales era muy lento, pero que empezaba ya a detectarse en algunas zonas más dinámicas. Este proceso, que tuvo una importancia capital en la modernización del comercio en ese momento, modificó su marco normativo y administrativo tras asumir todas las Comunidades Autónomas, aunque en grado diverso, las competencias en materia de comercio interior.

Como consecuencia de todo ello, el Real Decreto 1985/1985, de 28 de agosto, suprimía el Organismo Autónomo Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales, siendo transferidas sus competencias residuales a la Dirección General de Comercio Interior. Concretándose éstas en las labores de investigación, documentación y programación general relativas a la distribución comercial, en apoyos técnicos y financieros para la modernización del comercio en el plano nacional; asistencia técnica a las comunidades autónomas y la cooperación internacional en relación con las referidas materias.

COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

A partir de entonces, las Comunidades Autónomas tomaron –con variada fortuna– la antorcha de la reforma. Algunas de ellas con gran dinamismo, manteniendo y desarrollando la política iniciada por el IRESCO; y otras de forma menos decidida. Pero, ciertamente, con

el traspaso de estas competencias a las Comunidades, se daba por zanjada una auténtica política nacional de reforma de las estructuras comerciales.

El sector de la distribución comercial se vio sometido, además, a unas enormes presiones debido a la alta competitividad generada por la expansión de las grandes empresas de distribución multinacionales y la integración en una sola figura de mayoristas y minoristas –e incluso fabricantes– que lograron así un elevado grado de penetración en los mercados. A ello hubo que añadir los resultantes de la crisis económica, especialmente gravosa para el sector del pequeño comercio, tanto por el especial impacto de esta crisis sobre el consumo como por las rigideces del mercado laboral, que impedían una pronta adaptación a las nuevas circunstancias de la demanda.

Igualmente, el fuerte ritmo de crecimiento de la economía española en los últimos años había producido profundos cambios y transformaciones estructurales, modificando la composición de la demanda de forma notable, como consecuencia de las mejoras en la capacidad adquisitiva, la expansión más que proporcional de la población urbana y los efectos inducidos derivados de la mayor interdependencia con las economías industriales.

PLAN MARCO DE MODERNIZACIÓN

En septiembre de 1994, el Grupo Popular presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley relativa a un Plan Especial de acción sobre el Comercio Interior, que aún siendo inicialmente rechazada, sirvió de estímulo para incluir, en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, una disposición adicional, según la cual el Gobierno debía aprobar un Plan de Modernización del Comercio Interior, para el período 1995-2001.

Este Plan fue aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 1995, y se concretó en una serie de programas, diri-

gidos a mejorar el entorno del sector; con actuaciones relacionadas con la mejora de los establecimientos –mayoristas o minoristas– y su gestión; y programas específicos, dirigidos a empresas concretas, con la articulación de diversos instrumentos para la mejora de su eficiencia.

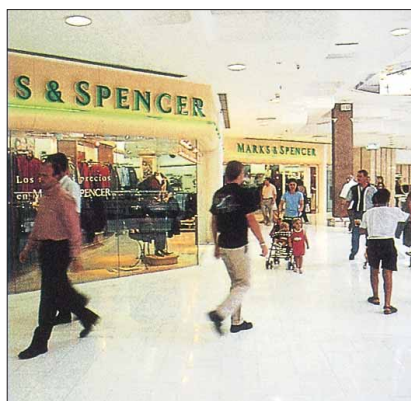
Este Plan, con una acción conjunta de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, fue modificado en 1996 por el nuevo Gobierno, con el objetivo atajar ciertas deficiencias que se habían detectado y mejorar así la efectividad de su acción y lograr que sus resultados se ajustaran a los fines perseguidos.

Ello conllevaba, en los programas generales, el dar una mayor participación a las Comunidades Autónomas, en cuanto a la selección de contenidos y destinatarios, así como dar una más amplia difusión a las acciones a realizar, de modo que los profesionales del sector pudieran beneficiarse de ellas.

En los programas específicos, se pretendía impulsar el asociacionismo y el urbanismo comercial, aún sin olvidar el comercio independiente.

Y tal vez la más importante de las reformas consistía en dar entrada a la participación de las Administraciones Locales, mediante convenios con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos y otras entidades de derecho Público y Privado, en acciones de urbanismo comercial o de mejora de mercados municipales o centros históricos, buscando impulsar aquellas acciones que presentaran un interés especial por su efecto innovador o fueran acciones piloto que ejercieran un efecto de arrastre para otras actuaciones.

Al mismo tiempo, se trataba de dar una mayor flexibilidad a la forma de actuación de las Comunidades en sus programas de ayudas, eliminando las menciones a los tipos de incentivos (subvención de los tipos de interés o subvención directa), que se recogían en el Plan inicial, dejando absoluta libertad a éstas



para que establezcan su actuación sin que ello afectara a la cofinanciación del Estado.

Esta reforma ha supuesto, además, la aprobación de un criterio de asignación a las Comunidades Autónomas para subvencionar a los beneficiarios, en aplicación de los programas específicos del Plan Marco de Modernización, que valora la población de derecho de los municipios españoles, el número de locales y empresas comerciales; y los datos relativos al empleo (población activa, ocupación y paro).

Con base en estos criterios objetivos se obtienen los porcentajes correspondientes a cada Comunidad Autónoma. Existe además la posibilidad de firma de unos convenios de colaboración para el desarrollo de los programas específicos, de tal modo que las previsiones del Plan Marco puedan priorizarse dentro de los

planes de actuación de las Comunidades Autónomas. Un nuevo procedimiento de cooperación, iniciado en 1996, que ha permitido iniciar una nueva etapa de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en un área material donde la conflictividad había alcanzado un nivel preocupante.

DIMENSIÓN EUROPEA

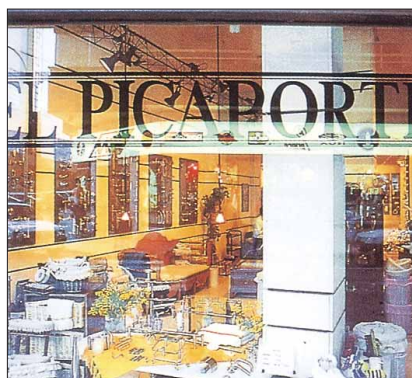
En este escenario se enmarcan las actuaciones de la Dirección General de Comercio Interior en los últimos años, que en gran parte ya se han recogido en anteriores artículos publicados en esta misma revista; pero, como conclusión final, parece adecuado hacer una breve referencia a nuestra actual realidad comercial en el marco europeo.

En la actualidad, ninguna política comercial se puede programar en España si no es pensando en la realidad supranacional que se deriva de la Unión Europea y que nos obliga a la búsqueda de medidas en abierta colaboración entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Con esta finalidad, el 2 de junio de 1999 se celebró en Bruselas una reunión de Directores Generales de Comercio Interior, en la que, una vez más, se puso en evidencia el interés que vienen suscitando en los últimos tiempos las actuaciones y propuestas españolas. En el curso de la reunión tuve el honor de exponer ante sus miembros la necesidad de una mayor coordinación de las políticas comercial y de defensa del consumidor en los términos que establece la Constitución Española y de reforzar, asimismo, la integración de la política de industrias agrarias y alimentarias en una política general de distribución.

En tal sentido, una de las iniciativas españolas que más impacto ha causado en la Unión Europea, ha sido la celebración, en septiembre de 1999, del I Congreso Europeo de Comercio y Ciudad, cuyas conclusiones –recogidas en la denominada Declaración de Málaga–, constituyen un repertorio de ideas de gran valor teórico y práctico para desa-

rollar una política equilibrada y conjunta de desarrollo urbano y comercial. Este Congreso ha supuesto un punto de partida, cuya antorcha ha sido recogida por Francia, hasta el punto de que se ha comprometido a organizar un segundo congreso a finales del año 2000, recabando para ello nuestra colaboración.

Aunque tal vez lo más relevante para el futuro sea la aprobación en esta reunión de un ambicioso programa de trabajo que supondría, en la práctica, poner en funcionamiento el Observatorio Europeo de la Distribución Comercial, cuya creación había solicitado repetidas veces la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía español. Este programa supone institucionalizar una reunión semestral de los Directores Generales de Comercio y una trimestral de expertos gubernamentales que pase revista con detenimiento a la situación real y a las medidas y actuaciones en relación con los aspectos de mayor preocupación en la actualidad: comercio en zonas urbanas; comercio electrónico; simplificación administrativa; situación del euro; tarjetas de pago y crédito, etc.



Entre la situación que se dibujaba en los primeros párrafos de este artículo y la

realidad del presente hay, evidentemente, un gran abismo, que es producto del esfuerzo colectivo de todos. En cuanto al futuro que asoma a la vuelta de la esquina, debemos animar a las Administraciones Públicas a no adocenarse ni a darse nunca por satisfechas.

La realidad del comercio, como lo demuestra la aparición explosiva del comercio electrónico, es enormemente dinámica y cambiante y un técnico en estas disciplinas ha de estar siempre abierto a su perfeccionamiento y a su necesaria puesta al día, provocada sobre todo por la aparición de las nuevas tecnologías. Sólo de esta forma conseguiremos estar a la altura de las necesidades actuales y futuras para la permanente modernización de las estructuras comerciales españolas. □

JOSÉ LUIS MARRERO CABRERA

Director General de Comercio Interior

REFRAFOC. MENAJE DE CERÁMICA RESISTENTE AL FUEGO DIRECTO.

**GUSTAN EL DOBLE.
DURAN EL DOBLE.**



Con la dieta mediterránea mucha gente ha descubierto el secreto para vivir más sano, más joven y más tiempo.

Con las mediterráneas cazuelas REFRAFOC, descubrirán el secreto de unas cazuelas de cerámica únicas, el doble de bellas y duraderas, porque su composición exclusiva las hace excepcionalmente resistentes al fuego directo y al deterioro.

Complete su oferta con un producto diferente, con beneficios que el público puede apreciar fácilmente -belleza, calidad y durabilidad excepcionales, amplia gama..., con la tranquilidad de trabajar con una empresa capaz de atender todas sus necesidades, gracias a una gran capacidad de producción y al respeto riguroso de la fecha de entrega.

Solicite nuestro catálogo. Con REFRAFOC el éxito está servido.

www.arbres.es



LAS CAZUELAS CON CORAZÓN DE FUEGO



Fang Breda, S.L.
Despoblados s/n 17400 Breda -Girona-
T. 972 87 01 36 Fax 972 87 08 34
mail@arbresa.es