

**LA REGULACION DE LOS ALIMENTOS
EN GRAN BRETAÑA:
UN SISTEMA NACIONAL
EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL**

*Terry Marsden,
Andrew Flynn y
Neil Ward*

Introducción

La agricultura y la alimentación no se han librado en absoluto de los radicales cambios que han tenido lugar en los “sistemas” de acumulación y regulación actuantes a nivel internacional. Aun cuando algunos autores han hablado del abandono del modo de regulación “fordista”, tipificado por la hegemonía norteamericana y por la producción y consumo masivos internacionalizados de alimentos, resulta difícil identificar cualquier coherencia análoga relacionada con una presunta etapa posfordista. En todo caso, los comentaristas han señalado la mayor inestabilidad del mercado, el aprovisionamiento internacional por parte de los fabricantes y minoristas transnacionales de alimentos y una innovación tecnológica variable dentro del sistema alimentario.

Estas tendencias emergentes tienen consecuencias importantes, no sólo para la distribución de la producción y el consumo de alimentos, sino también porque alimentan la “crisis de legitimidad” que afecta a la regulación de los alimentos a escala tanto internacional como nacional. Queremos demostrar que al acentuarse dichas tendencias también lo hace esa crisis de legitimidad. En este sentido, afirmamos que está incorporándose a la política y a los marcos institucionales de las diferentes naciones y regiones la creciente transnacionalización de los sistemas alimentarios, con lo cual viene a acelerarse la mencionada crisis de legitimidad de las estructuras institucionales y políticas.

Nuestro objetivo en este artículo es examinar la crisis actual de legitimidad de la regulación de los alimentos, centrándonos en la naturaleza de un sistema alimentario nacional dentro del contexto cambiante de las fuerzas internacionales. Afirmamos que es a nivel nacional donde se expresa de forma más aguda esa crisis de legitimidad. Con esto no queremos negar la potencia de una reestructuración internacional, sino más bien centrar la atención en su progresiva incorporación a la política y a las economías de diferentes estructuras reguladoras nacionales. Nuestras pruebas y análisis, centrándose específicamente en la higiene de los alimentos, indican que hemos de recorrer un largo camino hasta identificar efectivamente modelos nuevos y sostenibles de regulación social (a nivel nacional) que puedan generar efectivamente un sistema de acumulación transnacional nuevo y dominante reproducible a medio plazo¹, tal como ocurrió con el modo productivista keynesiano y fordista en el período de posguerra. En este sentido, nuevos sistemas de acumulación en el orden alimentario internacional han de definir adecuadamente y establecer, así lo creemos, nuevos modos sostenibles de regulación.

En la primera parte de este artículo, identificamos los factores que hacen de Gran Bretaña un país especialmente propenso a las crisis alimentarias e ilustramos la necesidad de elaborar ciertos análisis nacionales. Estos se ocupan del papel de la agricultura en la sociedad británica, de la regulación del sistema alimentario y, en particular, de la posición del Ministerio de

¹ Podríamos decir aquí que cualquier cambio significativo que ocurra en el sistema de acumulación sólo puede sostenerse con modificaciones de los modos de regulación social mediante las cuales se cree un cierto conjunto de funciones reguladoras a fin de que se establezca el sistema de acumulación (p. ej., en la regulación de las relaciones de empresa y la formación de nuevas "normas" de consumo). En este sentido, los sistemas reguladores adoptan formas concretas y geográficamente específicas que suelen articularse al nivel de la nación-Estado (véase Boyer, 1990; Jessop, 1990; Tickell y Peck, 1992).

Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF). Es necesario valorar tanto el cambio que está experimentando el MAFF como las dificultades que afronta durante un período en que disminuye la atención política y económica dedicada a la producción agraria y en que las nuevas presiones de los consumidores (y políticas) cuestionan su propia estructura interna y su relación con otros departamentos de la Administración. Es evidente que las crisis alimentarias no se presentan simplemente como cuestiones de higiene, sino más bien como manifestaciones de una crisis política más general en la esfera agraria. En la segunda parte indicamos algunos de los resultados de las recientes crisis alimentarias y sus relaciones con el sistema alimentario general².

Desorden global y economía alimentaria nacional

Los enfoques de economía política son especialmente útiles para exponer el cambio histórico general en el sistema alimentario. En el núcleo de éste aparece una conjunción entre el crecimiento del empleo industrial fordista (es decir, un sistema de acumulación) y la necesidad de aportar a los asalariados una gama mejorada de productos alimentarios de fácil alcance (es decir, integrados en un modo compatible de regulación social). En las economías avanzadas, una combinación de subvenciones agrarias y fomento de la tecnología ha garantizado una oferta suficiente de alimentos tanto a nivel nacional como en forma de exportaciones de gran valor. Tanto los nuevos países industriales (NPI) como los nuevos países agrarios (NPA) dependen cada vez más de productos alimentarios transformados que son suministrados por Occidente. A principios de la década de 1980, dos ter-

² Para este análisis se han recogido datos de una gran variedad de fuentes documentales, entrevistas y asistencia a Comisiones de investigación parlamentarias.

cios de las exportaciones agrarias procedían de países avanzados (países de la OCDE), mientras que los países "en desarrollo" recibían aproximadamente la mitad de las importaciones agrarias mundiales.

A pesar del establecimiento de los lazos de dependencia durante gran parte de la década de 1980, el descenso de las tasas de crecimiento económico, la crisis de la deuda exterior y la desaceleración del comercio de alimentos se coaligaron para propiciar una creciente inestabilidad en el orden alimentario global. Esto se ha reflejado en una vuelta a la inestabilidad de los precios y en una mayor competencia (y conflicto) para asegurar los mercados.

El auge de la CE como gran exportadora de alimentos ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad comercial de los países orientados a las exportaciones tradicionales (Lawrence, 1990). Por ejemplo, en 1985 Australia perdió en favor de la CE su puesto como principal exportador de carne de vacuno, y ahora asiste al asentamiento de la CE en sus mercados del Pacífico a través de las ventas subvencionadas. Como han advertido los agricultores australianos, la adopción de los principios de libre cambio bajo los auspicios de la desregulación de la política interior puede causar graves dificultades a no ser que todos los bloques que comercian estén dispuestos a adaptarse (Lawrence, 1990). El conflicto se ha destapado en las negociaciones del GATT, en las que Estados Unidos se ha enfrentado a la oposición europea y japonesa a sus demandas de reducción radical de las subvenciones agrarias. Por encima de las palabras, ha habido numerosos compromisos de intercambio entre Estados Unidos y Europa. A mediados de la década de 1980, por ejemplo, Estados Unidos llevó ante el GATT la cuestión de las ventajas arancelarias que concede la CE a las importaciones de cítricos procedentes de los países mediterráneos. Esas ventajas perjudicaban las importaciones en Estados Unidos justamente en un momento en que los fabricantes trataban de ampliar la cuota de mercado en sus exportaciones. Un grupo de trabajo del GATT se declaró en favor de la

petición norteamericana, pero el Consejo del GATT no apoyó las recomendaciones. La CE se negó a terminar con esa práctica. Estados Unidos decidió entonces elevar los derechos arancelarios sobre las importaciones de pasta, que se beneficiaban de subvenciones comunitarias a la exportación. La CE elevó los derechos arancelarios sobre los frutos secos y limones norteamericanos. Aun cuando en 1985 se firmó una tregua, no se alcanzó un acuerdo básico. Se inició así una nueva ronda de represalias por parte de Estados Unidos, que aumentó nuevamente los derechos arancelarios sobre la pasta.

Al centrar la atención en los cambios a nivel internacional, los comentaristas han subestimado generalmente el papel de los sistemas alimentarios nacionales. Así, por una parte, Friedmann y McMichael (1989) han afirmado que la reestructuración de la producción ha erosionado las naciones-Estado y sus sistemas económicos. Como consecuencia, la agricultura aparece cada vez más diferenciada, y algunas de sus parcelas refuerzan sus lazos con otros sectores, tales como la industria química. Por otra parte, en lo que se refiere la crisis alimentaria a nivel nacional, la atención se ha centrado sobre todo en las consecuencias que puede tener para la posición de las explotaciones agrarias y para la producción de alimentos, y no para los sistemas alimentarios nacionales en general. La reducción de los niveles de ayuda financiera, tanto a través de los mercados de productos como de las subvenciones a la infraestructura, ha promovido descensos de la renta agraria y aumentos en los coeficientes pasivo exigible/activo, que permiten hablar de una crisis agraria de proporciones internacionales tanto en el mundo avanzado como en el 'menos desarrollado' (véase Goodman y Redclift, 1989).

Sin embargo, ambas perspectivas tienen fallos. La segunda, con su preocupación por las consecuencias que el cambio de política tiene para la *producción agraria*, tiende a oscurecer una valoración más general de las consecuencias para la industria alimentaria, relativamente más poderosa e influyente. En cambio, la primera ignora que los sistemas nacionales de regulación, del

consumo de alimentos y de legitimación son decisivos para valorar los cambios de sentido y la sostenibilidad relativa del sistema alimentario internacional. Además, como explicamos más adelante, es a nivel nacional donde se han producido las crisis alimentarias (en cuanto opuestas a las crisis agrarias) más generales (y pertinentes); y donde, dadas determinadas condiciones políticas y culturales específicas, pueden imponerse restricciones estrictas a las tendencias hacia la producción y consumo de alimentos industrializados y homogeneizados. Aun cuando las naciones-Estado puedan perder cada vez más su soberanía sobre la forma en que se producen, fabrican y consumen los alimentos, las formas evolucionadas y adaptadas de la regulación nacional pueden combinarse para salvar la reestructuración transnacional durante un período de creciente inestabilidad internacional. El creciente interés por el consumo demostrado por los transformadores y minoristas de alimentos no es un proceso sinérgico. Los Gobiernos nacionales y sus instituciones se enfrentan con la presión conjunta en favor del ajuste a largo plazo, así como con la necesidad de hacer frente a “crisis de legitimidad” más inmediatas, asociadas con su apoyo tradicional a los intereses de los productores agrarios.

El sistema alimentario nacional en el contexto internacional

Antes de centrar la atención en los factores específicos que determinan la naturaleza de las crisis alimentarias, es necesario esbozar algunas de las tendencias claves emergentes asociadas con la estructura del sistema alimentario nacional, si bien dentro de un contexto cada vez más internacionalizado. En las sociedades capitalistas avanzadas, el sistema alimentario es un campo competitivo en el que diferentes sectores y empresas luchan por el predominio. Vale la pena examinar algunas de las principales tendencias emergentes en cada uno de estos sectores.

Proveedores de consumos intermedios

Este es el sector más concentrado dentro del sistema alimentario. Los fertilizantes se encuentran hoy en manos de tres empresas multinacionales (Norsk Hydro, ICI y Kemira), que en conjunto aportan el 90 por 100 de los suministros totales al mercado británico. Por su parte, BOCM Silcock, Dalgety y Paulus and J. Bibby (Barlow Randt) controlan el 57 por 100 de los piensos. Este último es un sector en el que están bien representadas las interdependencias del sistema alimentario. En primer lugar, la gran mayoría de sus materias primas proceden del sector de la producción agraria, aunque se trata de productos de "desechos", inadecuados en su forma originaria para la fabricación y tratamiento de alimentos. En Gran Bretaña, la mayor parte de los cereales, habas de soja y otros derivados para piensos se revenden precisamente a los fabricantes de piensos. Su rentabilidad, por tanto, es muy sensible a las fluctuaciones de las rentas agrarias y de la política agraria. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en los últimos 25 años se han producido considerables aumentos (en términos absolutos) del consumo de piensos preparados, debido al aumento del censo ganadero nacional. Se ha ocultado así la tendencia al uso de piensos más concentrados, con tasas más elevadas de conversión.

Los proveedores de consumos intermedios colaboran asimismo con los bancos para que las empresas semiautónomas de *leasing* de éstos ofrezcan a los agricultores créditos en condiciones ventajosas. El desarrollo de estas relaciones crediticias, y en particular el aumento de los contratos de *leasing* y recompra de maquinaria agrícola, han ligado progresivamente el sector agrario al sector cada vez más concentrado de los consumos intermedios, aunque protegiéndose en todo momento la cuota de mercado de los proveedores de éstos.

Agricultores

En contraste con los sectores no agrarios de la cadena alimentaria, el sector agrario de Gran Bretaña se caracteriza por el elevado número de productores. Según el MAFF, aproximadamente 144.000 explotaciones agrarias a tiempo completo producen más del 97 por 100 del producto total (MAFF, 1988), quedando por tanto para las explotaciones individuales cuotas insignificantes de mercado y una influencia despreciable en los precios de mercado. El sector agrario aporta hoy poco más del 15 por 100 del valor añadido al proceso de producción alimentaria (Harvey, 1987). La política agraria del período de posguerra ha tendido a fomentar, entre otras cosas, la especialización y la concentración regional de la producción y el aumento del producto. Estas tendencias han conducido asimismo a un uso más intensivo de la superficie cultivada e indirectamente a la aparición de explotaciones mayores pero en menor número, que son propiedad y están ocupadas por una generación de agricultores más atenta a los beneficios y consciente de sus activos. Desde mediados de la década de 1970, los precios reales de la mayoría de los productos agrarios han descendido. Las nuevas tecnologías y las relaciones crediticias han tendido a favorecer a los grandes productores agrarios, pero el descenso de las rentas agrarias y de las ayudas a la agricultura durante la última década ha traído consigo incertidumbre con respecto a la viabilidad futura de muchas explotaciones agrarias a tiempo completo.

Fabricantes de alimentos

En la fabricación de alimentos, las diez principales empresas controlan el 44 por 100 del mercado británico, siendo la mayoría de ellas grandes multinacionales (p. ej., Unilever, Allied Lyons, Grand Metropolitan, Dalgety y Hillsdown Holdings). A diferencia de los proveedores de consumos intermedios, estas empresas son en su mayoría total o parcialmente británicas, y el

mercado británico representa una gran proporción de sus actividades totales.

Minoristas de alimentación

Las cuatro mayores empresas minoristas (Tesco, Sainsbury's, Gateway y Argyll) son británicas y hacen un promedio del 95 por 100 de sus ventas en el Reino Unido (Ward, 1990). A pesar de la fuerte integración vertical de las empresas de transformación de alimentos, los minoristas les dictan normas estrictas sobre la calidad de los productos y desarrollan marcas propias que restan fuerza a los fabricantes tradicionales. La influencia de los minoristas es asimismo creciente en los sectores de almacenaje y distribución, en cuanto que las grandes empresas están estableciendo sus propios sistemas de distribución centralizados. Este auge de la influencia de los minoristas se ha caracterizado por un nivel creciente de concentración en el subsector. Desde la década de 1970 se han producido diversas fusiones y absorciones. Aun cuando el recorte de los precios ha sido un mecanismo convencional para mantener la cuota de mercado, el proceso de innovación de productos, presentación de los mismos y capacidad para ofrecer métodos 'flexibles' de preparación de los alimentos son hoy los rasgos clave de las estrategias de los minoristas. Esas estrategias conducen a la integración hacia atrás y al control de la producción y la transformación de los alimentos.

Estrategias dentro del sistema alimentario

Una vez reducidos sus márgenes, los sectores de producción y transformación de alimentos han adoptado un conjunto de estrategias combinadas que han supuesto un nivel más elevado de concentración general y correlativamente un comportamiento or-

ganizativo interno más complejo. Algunas empresas han comprado puntos de venta al por menor, pero son más las que mantienen su actividad principal en los subsectores de suministros agrarios. Unilever, Nestlé y BSN son tres de los mayores grupos europeos de transformación/producción de alimentos. Controlan empresas de suministro de consumos intermedios, como BOCM Silcock, así como empresas especializadas en la transformación de alimentos (p. ej., Mattesons Walls Ltd, carne de cerdo). Esta integración hacia atrás permite regular y dirigir las innovaciones tecnológicas, orientando los consumos intermedios hacia determinados procesos de transformación de alimentos. Por ejemplo, el desarrollo de determinadas marcas de patatas de siembra (Dalgety) puede contribuir a alcanzar los rendimientos requeridos y el control de calidad de una variada gama de productos derivados de la patata en la fase de fabricación. Los márgenes de los productores son muy limitados y sus niveles de control del proceso efectivo de producción, reducidos (Hawkins, 1991). La innovación tecnológica adopta diversas formas y los productores de alimentos dependen cada vez más de ella para su supervivencia.

La innovación se orienta actualmente a la eliminación de los obstáculos asociados con la vulnerabilidad y el carácter perecedero de los productos alimentarios, como la diversificación de los métodos y técnicas de preparación de alimentos en el hogar (p. ej., alimentos preparados congelados, productos para microondas) y el desarrollo de nuevas formas de envasado (como Tetra Pak y los envases laminados reutilizables) que permiten un almacenamiento más natural sin peligro de deterioro prematuro. La necesidad continua de innovación fomenta las estrategias de adquisición de empresas alimentarias, de modo que las pequeñas empresas con sectores específicos de investigación y desarrollo se vuelvan particularmente vulnerables a la absorción. Las compras apalancadas realizadas por empresas alimentarias transnacionales sirven para 'organizar el crecimiento' en mercados de alimentos no normalizados y con frecuencia culturalmente resis-

tentes, y para “consolidar” la función de investigación y desarrollo. Esas estrategias de adquisición están llevando progresivamente a un control y distribución de la fabricación paneuropeos, y en esta línea algunos de los principales competidores están absorbiendo los sectores alimentarios nacionales, relativamente menos concentrados, del sur del Mediterráneo, donde la demanda de productos de alto valor añadido continuará probablemente creciendo (Glover, 1989).

En el contexto del sistema alimentario “británico”, estas tendencias tienen varias consecuencias importantes que vamos a intentar examinar. En primer lugar, cualesquiera que sean las posibilidades futuras del sistema alimentario progresivamente internacionalizado, es probable que continúe disminuyendo la importancia económica y, como veremos más adelante, la importancia política del sector de producción agraria, que cada vez es más dependiente del resto del sistema alimentario. En segundo lugar, la combinación de avance tecnológico y concentración progresiva e integración en el sistema alimentario (así como entre éste y otros sectores manufactureros) se enfrenta y con frecuencia se impone a formas de consumo nacionales y culturales anteriores, transformando algunas y protegiendo otras. Las tendencias acumulativas del sector alimentario transnacional sólo pueden realizarse y en su caso sostenerse si se basan en las prácticas de consumo de grupos nacionales y culturales. Por ello, necesitan cada vez más absorber y transformar los gustos y preferencias culturales, y hacer que recaiga sobre ellos todo el peso de la producción alimentaria tecnológica.

Hasta aquí hemos examinado los procesos globales de cambio que operan en el sistema alimentario y su funcionamiento en Gran Bretaña. Ahora bien, para comprender cualquier crisis alimentaria particular, no basta este enfoque. Lo que es crucial es la conjunción de los procesos globales con las características sustantivas dentro de un sistema alimentario nacional. A continuación vamos a tratar de encontrar una explicación de estas cuestiones sustantivas. Se prestará una atención especial al nue-

vo papel de la agricultura en la sociedad y a las formas en que se regulan las políticas alimentaria y agraria.

La agricultura en la sociedad británica

En la década de 1980 perdió importancia por distintos motivos la agricultura en la sociedad británica. Como ya hemos visto, con la creciente complejidad de la cadena alimentaria, disminuyó su poder económico. Y lo que es igualmente importante, perdió además poder político, tanto en cuanto a sus organizaciones representativas (NFU y CLA) como a la legitimación de sus demandas al gobierno (y a la sociedad). Por ejemplo, la contribución de la agricultura a la economía nacional, tan pregonada hasta finales de la década de 1970 (MAFF, 1974; 1979), ya no se ha vuelto a considerar tan estratégicamente importante. En una economía que sufría los rigores de la recesión industrial y los problemas urbanos consiguientes, tales como el desorden civil y la intranquilidad creciente a causa de las ayudas a la agricultura, se desvaneció el consenso en torno a la política agraria. Además, se reconoció cada vez más que la contribución real de la agricultura a la balanza de pagos del país y a las exportaciones era relativamente baja.

Aun cuando el ministro de Agricultura, John Gummer, afirmó que había que recortar las ayudas a la agricultura y las subvenciones a la exportación, el ministro alemán declaró que “si se me ofreciera la oportunidad de elegir entre el colapso de las conversaciones del GATT y la ruina del 70 por 100 de mis agricultores, elegiría lo primero” (Guardian, noviembre de 1990).

Además, cada vez es más negativa la imagen de la agricultura en Gran Bretaña. En general, este fenómeno se ha debido al cambio de los métodos agrarios y al uso de nuevas tecnologías que degradan el medio ambiente. Más recientemente, se ha considerado la agricultura, con razón o sin ella, como el punto de

partida de la producción de alimentos contaminados. Fue a la agricultura a la que apuntaron el sector público y cada vez más otros sectores del sistema alimentario cuando se produjeron las crisis de higiene de la década de 1980.

El MAFF y la regulación del sistema alimentario: conciliación de nuevas contradicciones

El MAFF ocupa el centro del sistema regulador de los alimentos en Gran Bretaña. Por desgracia, se sabe poco sobre cómo desempeña su tarea o cómo colabora con otros departamentos. A los polítólogos les ha preocupado poco el análisis crítico de la Administración pública, y un departamento con la buena fama del MAFF prácticamente no ha atraído atención alguna. De los dos libros que se ocupan específicamente del Ministerio (Winnifirth, 1962; Foreman, 1989), ninguno ofrece un examen riguroso de sus trabajos.

En cambio, se sabe mucho más sobre los lazos entre la agricultura y el MAFF. Por ejemplo, se ha prestado una gran atención a la relación entre este último y el Sindicato Nacional de Agricultores (NFU), habiéndose debatido si debe ser considerada como una forma de corporativismo. En este sentido, el corporativismo es una forma de Estado y no una teoría del Estado (Marsh, 1983, pág. 2). Desde los primeros estudios sobre los lazos entre el MAFF y el NFU (véase Self y Storing, 1962), se advirtió la existencia de una especie de asociación entre ambos tanto a nivel nacional como regional. En una comparación explícita de grupos agrarios británicos y norteamericanos, Wilson señalaba las diferencias desde el punto de vista del acceso al Gobierno entre ellos, y añadía que en Gran Bretaña:

“Es opinión general en los círculos académicos y administrativos... que la relación entre el NFU y el Ministerio de Agricultura es mucho más estrecha de lo normal” (Wilson, 1977, pág. 35).

Analistas posteriores han opinado que con esta relación se comparte la capacidad para elaborar la política económica y, aún más, se excluyen expresamente otros intereses (Cox y cols. 1985; Grant, 1983).

Una relación de este tipo se da con mayor probabilidad cuando intervienen intereses clave (sectoriales) de los productores. Ofrece al Estado apoyo en su política y le ayuda en su ejecución, y para el sindicato es una oportunidad de intervenir tanto en la formulación como en la ejecución de la política. Asigna responsabilidades a ambas partes: el Estado ha de practicar una política negociada, y los líderes del grupo han de garantizar que sus miembros se atienden a ella.

Aunque el debate sobre los lazos entre el NFU y el MAFF ha sufrido muchos altibajos al cambiar la relación de la agricultura con la política pública, las ideas que ofrece sobre el funcionamiento del MAFF han soportado la prueba del tiempo. La primera es que, en términos organizativos, el MAFF es un departamento un tanto excepcional. Como otros varios, tiene su base en Whitehall, pero se aparta de ellos por su cadena directa de mando, que va desde el nivel regional al local y en última instancia al agricultor individual. Muchos departamentos, aun manteniendo su competencia sobre un área determinado de la política, realizan la mayor parte de su trabajo a través de otros agentes. En segundo lugar, a causa de los estrechos lazos establecidos entre el MAFF y los agricultores y sus organizaciones, se acusa al MAFF de representar las opiniones de los agricultores a expensas de los consumidores y de otros sectores de la industria alimentaria. En tercer lugar, es opinión general que los agricultores defienden un sistema de autorregulación, es decir, que desean regular sus propias actividades sin control externo alguno. El MAFF ha participado activamente en esta estrategia y su posición en Whitehall es singular en este aspecto. Con la autorregulación se libera al Gobierno de una tarea y a la industria de una carga innecesaria (es decir, la regulación por una agencia externa).

Si este es el marco dentro del cual opera el MAFF en sus relaciones con la agricultura, vale la pena ampliar el análisis a otros elementos del sistema alimentario y esclarecer la posición del MAFF ante el cambio sin precedentes que ha experimentado su situación. En lo que se refiere al personal, el MAFF es uno de los mayores departamentos, al dar empleo a unos 12.000 funcionarios de un total de 600.000. El Ministerio de Alimentación se creó en 1939, pero no se fusionó con el de Agricultura hasta 1955, con gran descontento de algunos comentaristas contemporáneos, que temían un debilitamiento de los intereses de los distribuidores y consumidores en un departamento dedicado primordialmente a atender las necesidades de los agricultores (Foreman, 1989, pág. 57).

Tanto antes como después de su fusión, la vertiente del MAFF competente en materia de alimentación parece haber adoptado un estilo administrativo y regulador análogo al de la vertiente competente en relación con la agricultura. Se incorporan a la estructura de toma de decisiones a los intereses favorecidos, en un intento de garantizar que el Gobierno y la industria se mueven en la misma dirección y al mismo tiempo. Quizá el indicio más obvio de lo estrechas que son las relaciones entre el Ministerio y la industria sea el Comité de Normas sobre Alimentos, que fue creado en 1947 y que a su vez estableció dos subcomités, uno sobre contaminantes de alimentos y otro sobre aditivos, posteriormente fusionados en el Comité de Aditivos y Contaminantes de Alimentos en 1964. En 1983 tuvo lugar otra reforma, cuando ambos comités fueron sustituidos por el Comité Consultivo sobre Alimentos (Foreman, 1989). Desde entonces, su función ha sido valorar las últimas conclusiones científicas en materia de aditivos, contaminantes y composición de los alimentos y asesorar al ministro sobre la necesidad de actualizar la normativa. Tanto el Comité Consultivo sobre Alimentos como sus precursores han sido cada vez más criticados por su falta de independencia, por su composición poco representativa y por el

secretismo de sus actuaciones (National Consumer Council, 1988, pág. 18).

A pesar de su indudable influencia, el Comité Consultivo sobre Alimentos no es el principal de los comités alimentarios públicos. Este privilegio corresponde al Grupo Directivo de Vigilancia de los Alimentos, presidido por el científico jefe del MAFF. Sus miembros provienen principalmente del MAFF y del Departamento de Sanidad (DoH) (National Consumer Council, 1988, pág. 24). Aunque se ocupa también de los aditivos y de la contaminación de los alimentos, tiene una función más general, la de examinar la seguridad y valor nutritivo de los alimentos (National Consumer Council, 1988: 20). Cuenta con una serie de grupos de trabajo que se ocupan de diferentes temas, como los plaguicidas, y que emiten informes que son examinados por el Grupo Directivo antes de su envío al Comité Consultivo sobre Alimentos, a un órgano del Departamento de Sanidad y al Comité sobre Toxicidad de Productos Químicos en Alimentos, Productos de Consumo y Medio Ambiente (National Consumer Council, 1988: 20) (Figura 1).

Tabla 1 Estructura de comités del Grupo Directivo de Vigilancia Alimentaria y sus relaciones con otros comités

Comité Consultivo sobre Alimentos	
Grupos de trabajo:	
Residuos veterinarios en productos animales	Comité de productos veterinarios
Metales pesados y otras sustancias inorgánicas	
Contaminantes químicos procedentes del contacto de los alimentos con otros materiales	Grupo Directivo de Vigilancia Alimentaria
Productos tóxicos de origen natural	
Nutrientes	
Residuos de plaguicidas	Comité asesor de plaguicidas
Colorantes	
Nitratos y compuestos relacionados	
Comités DHSS:	
Toxicidad	
Mutagenicidad	
Carcinogenicidad	
Nutrición	
Aire, suelo y agua	

Fuente National Consumer Council, 1988, pág. 20.

Las deliberaciones de estos comités y sus recomendaciones tienen importancia en cuanto que están *modificando continuamente las fronteras de la normativa existente* a medida que las empresas, minoristas y proveedores de consumos intermedios del sector alimentario dan con nuevos productos y procesos. Estos cambios se han reflejado en la actitud del MAFF ante la regulación alimentaria que “generalmente, se ha alejado del establecimiento de normas de composición de los alimentos... en favor de un etiquetado más efectivo en el que consten los ingredientes y el valor nutritivo” (Foreman, 1989: 118). La mayor flexibilidad que ha otorgado esta nueva actitud a los fabricantes de alimentos se refleja, por ejemplo, en los productos con bajo contenido en grasas, que anteriormente estaban prohibidos. Aun

cuando el MAFF sigue siendo competente en asuntos alimentarios, la CE influye cada vez más. Las leyes sobre alimentos de la década de 1980 han sido con frecuencia más una respuesta a las directivas comunitarias que a las presiones de los productores o consumidores.

A diferencia de lo que sucede con los agricultores, respecto de los cuales el MAFF actúa directamente a través de una agencia propia (ADAS), la ejecución de la legislación sobre alimentos corresponde a las entidades locales, y más en concreto a sus departamentos de normas comerciales o a los funcionarios de medio ambiente (EHO) (Foreman, 1989: 83). Las entidades locales representan asimismo un papel clave en la regulación de los mataderos, junto con los veterinarios. Con el tiempo, estos últimos se han incorporado progresivamente al núcleo del MAFF, culminando en 1971 su integración en la ADAS. El Servicio Veterinario Estatal (SVS) es responsable de la sanidad animal en las explotaciones, durante el transporte y en los mataderos, pero sólo en la primera de estas funciones tiene competencias exclusivas. El resto las comparte con los funcionarios de medio ambiente. Este reparto de competencias hace que Gran Bretaña sea un caso un tanto inusual respecto al resto de Europa, donde los veterinarios intervienen con mayor exclusividad en el proceso de sacrificio de los animales, desde la emisión del certificado inicial de aptitud del animal hasta el examen posterior del mismo, una vez sacrificado.

Por tanto, existen diferencias sutiles pero significativas entre la regulación por el MAFF de los agricultores y de los demás aspectos del sistema alimentario. Aunque se favorezca la autorregulación, la norma es la consulta estrecha con los productores. También las funciones de los veterinarios y de las entidades locales supone otra diferencia. Las atribuciones de los veterinarios son muy distintas de las de otros funcionarios de las ADAS. Un veterinario puede impedir el sacrificio de un animal; en cambio, un funcionario local de las ADAS no puede impedir que un agricultor aplique una cantidad excesiva de plaguicida; tampoco dis-

pone de las atribuciones de intervención que tiene un EHO o un funcionario local de normas comerciales. De hecho, la ruptura entre las competencias del MAFF en relación con el sistema alimentario y el poder ejecutivo de que disponen los funcionarios locales no se parece en nada a la situación de los agricultores en su relación con el MAFF.

En el período de posguerra, el MAFF tuvo pocos problemas en relación con la regulación de la agricultura o de los alimentos. Ha actuado dentro de un sistema alimentario estable y consensuado del que todos los sectores podían beneficiarse. Sin embargo, los cambios de poder económico y político producidos en el sistema alimentario nacional y en las relaciones comerciales internacionales han erosionado el sistema establecido. Al igual que la mayoría de las organizaciones establecidas, al enfrentarse con un cambio no deseado, el MAFF ha tratado de recrear y mantener su pauta de actuación y su modo de regulación tradicionales. Por desgracia, su estrategia defensiva ha sido a veces anacrónica, lo que ha contribuido a que se le considere amigo de los productores y enemigo del consumidor. En la medida en que, por ejemplo, los debates sobre higiene alimentaria han rebasado las capacidades del MAFF y han llegado al Ministerio de Sanidad y a los EHO, aquél ha perdido asimismo fuerza.

Sin embargo, quizá la mayor amenaza al Ministerio haya venido del conflicto sin precedentes entre el Partido Conservador y el NFU. Políticamente, las fuerzas dominantes en el Partido Conservador bajo la presidencia de Margaret Thatcher se oponían a las ayudas generalizadas a la agricultura y a la relación de tipo corporativista del NFU con el MAFF. Los sentimientos de los partidarios del libre mercado dentro del Partido se resumen en la memorable frase de Norman Tebbit: "El Foreign Office es para los extranjeros y el MAFF para los agricultores". Estas actitudes han contribuido a erosionar las relaciones, tradicionalmente estrechas, entre los agricultores y el Partido Conservador, y culminaron en 1987 en una votación sin precedentes de no confianza, realizada en la NFU respecto a un ministro de Agri-

cultura conservador. Después de considerarlo como un grupo privilegiado dotado de un estatuto autónomo, los conservadores influyentes comenzaron a formarse una idea diferente del NFU. En palabras de uno de ellos, “no podemos considerarlo ya (el NFU)... como algo más que una simple asociación comercial” (*The Independent*, 24 de diciembre de 1988).

Naturalmente, los ministros de Agricultura y el propio MAFF no han sido completamente inmunes a estos sentimientos, como se advierte en las afirmaciones del ministro John MacGregor en el sentido de que era improbable que los agricultores pensaran que tenían al MAFF en el bolsillo (*The Times*, 13 de febrero de 1989). El período de MacGregor como ministro ha sido considerado como un punto de inflexión en la historia del MAFF. No tenía “pretensiones de ser un agricultor” y proclamaba que era “un gran partidario de la responsabilidad individual, de dejar que actúe el mercado y de reducir la Administración” (*The Independent*, 24 de diciembre de 1988). Según informaciones de prensa, se creía en Whitehall que bajo su dirección el MAFF estaba “cambiando lentamente de dirección, como un petrolero; lentamente, pero con seguridad, alejándose de los agricultores y rondando los intereses de los grupos de presión de consumidores y ecologistas, políticamente más importantes” (*The Independent*, 24 de diciembre de 1988). Con su sucesor, John Gummer, pudieron detectarse nuevos cambios de actitud del MAFF ante los agricultores y la industria alimentaria. Gummer trató explícitamente de aliarse al Ministerio con los consumidores, y en una ocasión se refirió al Ministerio como Ministerio de Alimentación, con gran consternación de los agricultores.

Quizá actualmente sean limitados los cambios de actitud del MAFF, pero, combinados con la reestructuración del sistema alimentario, han puesto seriamente en duda su estilo regulador y su legitimación. Hay pocas dudas de que las crisis alimentarias en Gran Bretaña se han presentado asimismo como crisis del MAFF. Con todo, aun cuando el régimen regulador actual, tal como lo practica el Gobierno central, ha contribuido a las crisis

alimentarias, no las ha determinado en absoluto. Es evidente que las diferentes competencias de las administraciones central y locales en la regulación del sistema alimentario pueden promover intereses diferentes y respuestas variables.

A continuación nos ocuparemos de dos casos de crisis alimentarias en Gran Bretaña, la salmonella en los huevos y el BSE en el ganado vacuno, para ilustrar cómo la reestructuración del sistema alimentario y el nuevo enfoque regulador se han conjugado para provocar circunstancias mutuamente reforzantes que favorecen las crisis de legitimidad.

La crisis de la salmonella en los huevos

La crisis de la salmonella en los huevos, iniciada en el otoño de 1988, fue la más importante de la década de 1980 en relación con la seguridad de los alimentos. Fue la causa de que el precio al por mayor de los huevos se redujera a la mitad en pocas semanas. Recibió una cobertura masiva por parte de la prensa y apareció en documentales de televisión, mientras que la aparición de nuevos casos la mantuvo durante mucho tiempo en el primer plano político. Grupos nuevos y muy motivados de consumidores, que hicieron campaña en favor de la mejora de la política alimentaria y en contra de la adulteración de los alimentos (London Food Commission, 1988), contribuyeron además a mantener viva la cuestión. La incapacidad del Gobierno para abordar la crisis dio lugar a divisiones internas que culminaron con la dimisión de la ministra de Sanidad, Edwina Currie, con lo que aún se agrió más la controversia. Las críticas al Gobierno por la forma en que había lidiado la crisis vertidas por la Comisión de Agricultura de la Cámara de los Comunes contribuyeron asimismo a mantener viva la atención del público respecto a las cuestiones de seguridad alimentaria.

Los grupos de consumidores y ecologistas imputaban a los piensos contaminados la crisis de la salmonella. Sin embargo, las conclusiones de la *Comisión de Agricultura de la Cámara de los Comunes* fueron muy diferentes, al afirmar que los intentos de acusación ‘no tenían valor alguno’ y que se había exagerado mucho en relación con el tema. Con todo, a pesar de estas palabras tranquilizadoras, los piensos contaminados tuvieron una participación decisiva. Un resultado importante fue que se pusieron en duda la eficacia de las técnicas industrializadas e intensivas de cría del ganado y el papel del sistema alimentario industrial reestructurado.

La crisis de la encefalopatía espongiforme bovina

Otro caso destacado de los últimos años de la década de 1980 fue el de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE) o “enfermedad de las vacas locas”. Su causa suele atribuirse a piensos derivados de ganado ovino infectado de roña. La preocupación por los efectos de la BSE en el público (así como en el número de cabezas de ganado y en su salud) suscitaron una gran controversia interna y dentro de la CE. En el país hubo discusiones acerca de la indemnización que debía concederse por el sacrificio del ganado y preocupación por la transmisión de la enfermedad a otros animales o a los seres humanos. La cobertura de los medios de comunicación —con abundancia de imágenes de vacas incapaces de sostenerse en pie— erosionó la confianza en el sector del vacuno británico. A escala de la CE, el debate adquirió una virulencia especial entre Gran Bretaña y Alemania, y este último país pidió un control más estricto de las exportaciones británicas de carne de vacuno para proteger a sus consumidores.

Una vez más, se dejó a la Comisión de Agricultura de la Cámara de los Comunes la tarea de tranquilizar al público sobre la seguridad alimentaria. El Gobierno, representado por el MAFF,

había fracasado de nuevo en sus intentos de calmar la ansiedad pública y de ofrecer una seguridad de mercado al sector de la carne de vacuno. Lo mismo que en el caso de la salmonella, la inadecuada regulación se consideró el principal causante del desarrollo de la BSE.

La cuestión de la BSE suscitó preocupación pública por las posibles consecuencias de la enfermedad y por la desconfianza subyacente respecto a los modernos métodos de cría y a las garantías del MAFF sobre la seguridad de los alimentos. Con ocasión del “vacío científico” que se produjo, en buena parte por la ausencia de apoyo a la investigación a largo plazo, las distintas opiniones que surgieron representaban estimaciones del mejor y el peor escenario. En el mejor de los casos, como los seres humanos comen carne infectada de ovino y no se contagian de ronja, son “nulas” las posibilidades de que se contagien de la enfermedad. Como mucho, algunos científicos notables subrayaron el hecho de que la enfermedad tuviera un largo período de incubación y de que no se hicieran esfuerzos para detectarla en el ganado que pasa a la cadena de transformación alimentaria (Lacey y Dealler, 1991).

Conclusión: del corporativismo con los productores a la defensa pública del interés privado dirigido por el mercado

Hay muchas semejanzas tanto en los orígenes detallados de la salmonella y de la BSE como en los métodos de mediación política desarrollados para aliviar los problemas resultantes. En primer lugar, adviértase que la misma naturaleza de la industria de piensos y en particular las nuevas técnicas de preparación de sus productos ha sido motivo de gran preocupación en ambos casos. El uso de proteínas animales en piensos concentrados, el método utilizado para su suministro y el grado en que los sistemas intensivos de cría han de recurrir a estas fuentes son comunes a

ambas cuestiones. Sin embargo, el MAFF y sus comités de agricultura han tratado de alejar de su campo crítico el área de debate y de 'determinación de los hechos'. En ambos casos, la preocupación inmediata ha sido calmar los temores públicos mediante la publicación de investigaciones científicas limitadas sobre la probabilidad de riesgo para la salud humana. Se ha producido así un vacío científico respecto al escenario que parecía más optimista (y normalmente el menos caro).

En segundo lugar, es también significativo que en ambos casos se haya emprendido una acción política para calmar las protestas de los agricultores mediante el pago de indemnizaciones y no se hayan elaborado nuevas disposiciones para controlar más claramente la industria de piensos por razones de interés público. La aprobación de la *Ley de seguridad alimentaria* (1990) ha sido presentada como un instrumento de protección del consumidor, pero no se ocupa directamente del sector de consumos intermedios, y sólo pone el énfasis en el etiquetado de los alimentos y en la adaptación pública al ritmo del cambio tecnológico en el sector alimentario (véase Flynn y Marsden, 1992).

En tercer lugar, un aspecto clave de la cuestión de la higiene alimentaria viene dado por la debilitación progresiva de las técnicas tradicionales contrastadas del MAFF para calmar los temores de productores y consumidores. El MAFF ha dejado al descubierto sus fallos internos en el seguimiento y evaluación de los riesgos sanitarios y en la legitimación del sistema alimentario. También ha dejado al descubierto su incapacidad para controlar la oferta y la demanda de determinados productos alimentarios. De hecho, su propia insistencia en ciertos tipos de pruebas científicas (por ejemplo, los comités Southwood y Tyrell, que investigaron el BSE) ha tendido a desviar la atención tanto de los cambios reales del mercado como de los potenciales, y de las deficiencias toleradas en las cuestiones de higiene alimentaria. Así se observa especialmente en el caso del comercio de carne. En el período 1980 a 1986, el consumo de carne de vaca y de ternera descendió en un 19 por 100, el de carnero y cordero en un

23 por 100 y el de cerdo en un 12 por 100. En un mercado tan rápidamente contractivo, los productores de carne de vacuno y los grupos transformadores de la misma cada vez se han vuelto más críticos con el MAFF al ver que éste más bien agrava que mitiga el problema de la BSE. Por su parte, los transformadores y minoristas tratan asimismo de elaborar nuevos productos cárnicos para mantener y mejorar su cuota de mercado (así como para añadir valor). Consideran conveniente apoyar de palabra al consumidor. Los minoristas hayan tratado de disociarse de la crisis y poner un mayor acento en la calidad de los alimentos de sus tiendas. La calidad de los alimentos, que en otro tiempo era una norma aceptada públicamente, hoy se ha especializado y se ha convertido en un factor particularmente importante del mantenimiento de la demanda del consumidor y del crecimiento del mercado.

Los problemas implícitos que ha afrontado el MAFF durante este período derivan en parte de la inadecuación de su doble papel, es decir, de la disponibilidad a nivel central y local de mecanismos o de capacidad insuficientes para atender las preocupaciones del consumidor por encima de unas prioridades estrictamente definidas y orientadas a la producción. En su intento de calmar los temores públicos en relación con la calidad de los alimentos desde Whitehall, el ministro y, más en general, la Administración central han sido incapaces de garantizar los intereses de los consumidores, debido en parte a la falta de sistemas de regulación locales. El papel anticuado y limitado de los veterinarios, por un lado, y de los EHO, por otro, han resultado ser mecanismos insuficientes para el seguimiento de la higiene alimentaria. En particular, los EHO se han quejado de falta de recursos a consecuencia de la presión financiera general sobre las administraciones locales. Los problemas de higiene se han remitido directamente a la administración central, lo que ha obligado a reunir apresuradamente comités especiales de agricultura para dilucidar y resolver los problemas. La falta de atención prestada a la aplicación de las nuevas disposiciones sobre la prohibición del consumo de vísceras queda de manifiesto con las respuestas

del Instituto de EHO al MAFF durante la investigación del comité especial sobre la BSE. En ellas se afirma, por ejemplo:

“Los departamentos de salud ambiental de las entidades locales no recibieron copias de las disposiciones hasta una semana después de la fecha de entrada en vigor. Además, muchos mataderos no conocían la existencia de dichas disposiciones en el momento de su entrada en vigor. Por este motivo, apenas hubo tiempo, si es que los hubo, para preparar la aplicación, especialmente con respecto a la eliminación de las vísceras. La institución no cree, por tanto, que las disposiciones lograran inicialmente su objetivo de proteger al público de todo el país” (House of Commons Agriculture Committee, 1990, pág. 107).

Estos fallos y vacíos en el seguimiento efectivo de la higiene alimentaria a nivel local han dejado al descubierto el papel central del MAFF, que se ha hecho vulnerable a la crítica general incluso de sus clientes tradicionales, los productores.

Sin embargo, a un nivel más básico, quizá el rasgo más significativo de las crisis alimentarias de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 en Gran Bretaña haya sido la medida en que la cuestión de la higiene alimentaria ha servido para dirigir la atención pública no sólo hacia la existencia de la cadena alimentaria (en oposición a la agricultura o el comercio al por menor), sino también hacia sus *interdependencias*. Al MAFF le resulta cada vez más difícil manejar esta cuestión, dado que el punto ‘natural’ de referencia de su política y su discurso está constituido por la agricultura y el bienestar del “campo”. Por otra parte, por ser un Ministerio de la Administración central, se siente inclinado a asumir un nuevo conjunto de funciones que tratan de legitimar ciertos tipos de prácticas de consumo alimentario, así como de mitigar el temor público en relación con las prácticas de producción y fabricación de alimentos. Con ello se resuena el espectro de la intensificación de los conflictos entre departamentos, por ejemplo, entre el MAFF y el Departamento de Sanidad. Aquél ha de luchar contra estas nuevas presiones utilizando un conjunto cada vez más anticuado de instrumentos organizativos y de atribución de competencias entre departamen-

tos y entre los niveles nacional y local. Además, tal como se desprende de la aprobación de la *Ley de seguridad alimentaria de 1990*, los niveles de complejidad del mercado y tecnológica de los sectores de consumos intermedios, de transformación y de venta al por menor hacen que los ministerios de la Administración central, en el mejor de los casos, reciban información retrasada y, en el peor, carezcan de ella en absoluto por lo que se refiere a los cambios y prácticas que tienen lugar en el sistema alimentario. Estos problemas se agravan con los sucesivos cambios de personal de los ministerios, que generalmente han contribuido a reducir el seguimiento y las funciones de I+D, y las "funciones inhibidoras" parciales —que también se dan en los sectores de investigación y desarrollo alimentario— del sector privado.

Nuestra intención ha sido despertar la preocupación científica por los cambios ocurridos en la producción y el consumo de alimentos en un contexto nacional. La política y la regulación a nivel nacional a través de un Ministerio de la Administración central son cada vez más vulnerables a la internacionalización del sector empresarial alimentario, debido en particular al desarrollo de nuevas tecnologías y marcas de alimentos. Además, con la integración del mercado europeo, es probable que una pléyade de nuevas normas comunes asociadas con la regulación alimentaria obliguen al Ministerio a iniciar una negociación supranacional que se sumará a los debates nacionales sobre normas y calidad de los alimentos (Waters, 1991). Lo mismo que ha ocurrido con la contaminación agraria y con las presiones ecologistas, el MAFF habrá de desplazar cada vez más su centro de preocupación y abandonar las políticas encaminadas a mejorar un tipo de autorregulación basada en los antiguos lazos corporativistas con el grupo de presión de los agricultores. Aun cuando algunos de los más sólidos grupos ecologistas sean consultados habitualmente en relación con ciertas cuestiones de política agraria (p. ej., las revisiones de los precios), hasta ahora hay pocas pruebas de que se haya reconocido a los grupos de consumido-

res de alimentos el mismo grado de legitimidad política. Por otra parte, la ampliación de la consulta no garantiza una aplicación más eficaz de la política de regulación alimentaria, dada la falta de claridad en cuanto a la financiación futura de las autoridades reguladoras a nivel local (Howells, Bradgate y Griffiths, 1991), y según señala Painter (1981), dado el énfasis tradicional en la aplicación local mediante la inspección en el *punto de venta*, en lugar del seguimiento del *proceso* de transformación de los alimentos. Los derechos de los consumidores y de los inspectores a "examinar el pote de mezclas" del proceso de transformación de los alimentos todavía son limitados, y uno de los principales objetivos de la reciente *Ley de seguridad alimentaria* ha sido proteger "la necesidad de una industria innovadora y competitiva, evitando cargas y controles innecesarios".

En estas circunstancias, es muy probable que sean los minoristas los que actúen para vigilar los procesos de transformación de los alimentos y no un grupo ampliamente disperso de funcionarios. De hecho, puesto que los minoristas están cada vez más sensibilizados respecto a la calidad de los alimentos, tal como lo aprecian los consumidores, son ellos los que con mayor probabilidad promoverán una regulación más precisa (según más les convenga) del proceso de producción de alimentos.

Es posible que la influencia de las asociaciones comerciales de apoyo a los minoristas, fabricantes y sectores proveedores de consumos intermedios dé lugar al establecimiento de un conjunto de relaciones (Cawson, 1985) con el MAFF, con el Gobierno nacional y con la CE más eficaz que el derivado del corporativismo tradicional de los productores. El interés privado está sustituyendo a este corporativismo como plano principal de mediación política. Por tanto, aunque los sectores de transformación y de venta minorista de alimentos no constituyen, dada su organización política relativamente débil en comparación con los agricultores (véase Grant, 1987), una especie de repuesto de los mismos, en la década de 1980 han tenido grandes oportunidades de mejorar su posición política y económica. Así, por ejemplo, la

reciente ley alimentaria concede a los minoristas atribuciones “de hecho” para regular la calidad de sus consumos intermedios mediante la promoción de la inspección de los procesos de fabricación. Además, tal como ponen de manifiesto sus continuas y sustanciosas tasas de beneficio, incluso en un período de recepción general de las ventas al por menor, luchan continuamente por un “espacio” político y económico que les permita mantener la diversificación del producto, el avance tecnológico y las garantías de “seguridad” del consumidor.

Después de una década de considerable crecimiento de la concentración y de reorganización interna, el sector minorista europeo se enfrentará probablemente con la necesidad de reforzar su papel regulador por encima del resto del sistema alimentario, y exigirá que las autoridades de la Administración central (en particular, el MAFF) legitimen sus acciones ante un público consumidor más sensibilizado. Las citadas preocupaciones por la higiene alimentaria han reforzado esta tendencia y han colocado a los fabricantes de consumos intermedios en una posición en teoría más discutible desde el punto de vista político frente al consumidor. La experiencia indica que esa materia seguirá siendo competencia del Ministerio de Agricultura, no del Departamento de Comercio e Industria o del de Sanidad. En estas circunstancias, el tradicional “excepcionalismo” agrario que ha caracterizado el período de posguerra se superará al darse una prioridad más explícita al sector alimentario guiado por el mercado. En las actuales circunstancias, tanto en términos de orientación como de mecanismos políticos, el MAFF muestra pocos indicios de que vaya a lograr esta transición sin despertar una mayor conciencia pública sobre la legitimidad de la calidad de los alimentos y de los derechos del consumidor.

Bibliografía

- Boyer, R. (1990) *The regulation school: a critical introduction.* Nueva York: Columbia University Press.
- Cawson, A. (1985) *Organised Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism.* Londres: Sage.
- Cos, G.; Lowe, P., y Winter, M. (1985) "Changing directions in agricultural policy: corporatist arrangements in production and conservation policies". *Sociologia Ruralis* 25.
- (1986) "Agriculture and conservation in Britain: a policy community under siege". En *Agriculture: People and Policies*, edición dirigida por G. Cox, P. Owe, y M. Winter. Londres, Allen and Unwin.
- Flynn, A., y Marsden, T.K. (1992) "Food regulation in a period of agricultural retreat: the British experience." *Geoforum* 23 (1): 85-93.
- Foreman, S. (1989) *Loaves and Fishes.* Londres: HMSO.
- Friedman, H., y McMichael, P. (1989) "Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present." *Sociologia Ruralis* 14: 93-118.
- Glover, J. (1989) "Post-adquisition strategies in the European food industry." *Acquisitions Monthly*, diciembre.
- Goodman, D., y Redclift, M. (1989) *The International Farm Crisis.* Londres: MacMillan.
- Grant, W. (1983) "The National Farmers Union: the classic case of incorporation?" en *Pressure Politics*, edición dirigida por D. Marsh. Londres, Junction Books.
- (1987) "Introduction", en *Business Interests Organisational Development and Private Interest Government: An International Study of the Food Processing Industry*, edición dirigida por W. Grant. Berlin: Walter de Gruyter.
- Harvey, D.W. (1987) *The Future of the Agricultural and Food System.* EPARD Working Paper No. 1., University of Reading.

- Hawkins, E.H. (1991) *Changing Technologies: negotiating autonomy on Cheshire farms*. Tesis doctoral. CNAA South Bank Polytechnic, Londres.
- House of Commons Agriculture Committee (1990) *Salmonella In Eggs: A Progress Report*. Londres: HMSO.
- House of Commons Agriculture Committee (1990) *Bovine Spinaform Encephalopathy*. Londres: HMSO.
- Howellss, G.; Bradgate, R., y Griffiths, M. (1991) *The Food Safety Act*. Blackstones Press, Londres.
- Jessop (1990) "Regulation Theories in retrospect and Prospect." *Economy and Society* 19: 153-216.
- Lacey, R.W., y Dealler, S.F. (1991) "The BSE time bomb?" *The Ecologist* 21 (3): 117-122.
- Lawrence, G. (1990) "Agricultural restructuring and rural social change in Australia." pp. 101-128 en Marsden, T.K., Lowe, P., y Whatmore, S. (eds), *Rural Restructuring: Global Processes and Their Responses*. Londres: Fulton.
- London Food Commission (1988) *Food Adulteration and How to Beat It*. Londres: Unwin.
- MAFF (1974) *Food From Our Resources*. Londres: JMSO.
- MAFF (1979) *Farming and the Nation*. Londres: HMSO.
- MAFF (1988) *Annual Review of Agriculture*. Londres: HMSO.
- Marsh, D. (1983) "Introduction: Interest Groups in Britain Their Access and Power." en *Pressure Politics*, edición dirigida por D. Marsh. Londres, Junction Books.
- National Consumer Council (1988) *Food Policy and the Consumer*. Londres: National Consumer Council.
- Painter, M. (1981) "Enforcement: a rethink?" *FDIC Bulletin* 18 de julio.
- The Guardian (1990) "Mice fed mad cow brains developed fatal disease." *The Guardian*, 2/2/90.
- The Food Safety Act (1990) Londres: HMSO.
- The Times, 13.2.89.
- The Independent 24.12.88.

- Tickell, A., y Peck, J.A. (1992) *Local modes of social regulation? regulation theory, Thatcherism and uneven development*. Working Paper 14, School of Geography, University of Manchester, RU.
- Ward, N. (1990) "A preliminary analysis of the UK food chain." *Food Policy*, 15: 439-441.
- Waters, P. (1991) "1992 and all what?" *The Guardian*, febrero.
- Wilson, G.K. (1977) *Special Interests and Policy Making*, Londres, John Wiley and Sons.
- Winnifirth, J. (1962) *The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*. Londres: George, Allen and Unwin.