



La vertebración interprofesional del sector agroalimentario en España

EDUARDO MOYANO ESTRADA
IESA-CSIS

Cuando hablamos de promover “sistemas de vertebración del sector agroalimentario”, lo hacemos porque se considera que contribuye a hacer más eficaz el funcionamiento de un sector cada vez más interdependiente de la producción (incluyendo el suministro de insumos), la industria y el comercio, y cada vez con mayor dependencia (que no interdependencia) respecto de la gran distribución.

A la tradicional interacción entre grupos y subsectores implicados en una determinada cadena o *filière*, se unen hoy las exigencias de los consumidores (en calidad y seguridad) y las normativas de control medioambiental propiciadas por los poderes públicos. A ello habría que añadir el caso de sectores estratégicos (como la ganadería) a los que cada vez más se les imponen fuertes restricciones relacionadas con el tratamiento y el bienestar de los animales.

Todo ello crea un sistema agroalimentario complejo e interdependiente, en el que difícilmente se pueden abordar los retos de la competitividad en el mercado y las exigencias ambientales, sanitarias o de otro tipo, sin definir estrategias comunes que superen el nivel de una empre-



sa o subsector y abarquen al conjunto de la cadena.

La vertebración interprofesional era ya interesante en los años 70 en países como Francia y Países Bajos (pioneros en estos modelos de vertebración). En España se copió esa fórmula de forma indirecta en la Ley de Contratos Agrarios de principios de los años 80 (última ley del gobierno de UCD, como resultado de los Pactos de la Moncloa), sin que fuera una necesidad sentida por un sector aún entonces deficientemente vertebrado, pero sometido todavía a los residuos protectores del franquismo. En esa ley se proponían diferentes grados de vertebración: contratos-tipo, acuerdos colectivos y acuerdos interprofesionales, que no funcionaron adecuadamente debido a la realidad aún poco vertebrada del sector agroalimentario en España (para que se pudiera elaborar un contrato-tipo era necesario que hubiera un acuerdo interprofesional, lo que no ocurría en la práctica). A ello habría que añadir el escaso interés de las industrias por desarrollar todo el potencial que tenía la mencionada Ley de Contratos Agrarios, que pronto tuvo que modificarse para adaptarla a la realidad del sector en España, reduciendo sus pretensiones y expectativas. Acabó convirtiéndose exclusivamente en un marco para la elaboración de contratos-tipos, pero sin conectarlos con la existencia de estructuras interprofesionales.

Diez años más tarde, a principios de los 90 (bajo el mandato del ministro de Agricultura Pedro Solbes), se volvería a retomar el tema de las Interprofesiones, esta vez inducido por la presión de las industrias, que veían ya en la gran distribución el nuevo y principal adversario y que, por ello, pretendían establecer una alianza con el sector productor bajo el paraguas de la estructura interprofesional. De este modo se iniciarían las negociaciones que condujeron (bajo el mandato de los ministros Alberó y Atienza) a la aprobación de la actual Ley 38/1994, de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIA).

Es importante señalar que esa Ley se elaboró en un contexto de fragilidad del sistema de vertebración de sistema agroalimentario en su fase de la producción, con unas OPA (organizaciones profesionales agrarias) entonces cuestionadas en sus funciones de interlocución, y un movimiento cooperativo aún no estructurado plenamente en la CCAE (Confederación de Cooperativas Agrarias de España) (de hecho, aún persistía en algunas regiones, como Andalucía, la división en dos federaciones de cooperativas). Junto a los sindicatos agrarios y las cooperativas, existían ya eficientes asociaciones sectoriales en subsectores importantes (como los cítricos, el porcino, el vacuno de carne, el avícola...) que le disputaban a las OPA el espacio de interlo-

cución, y también existía un fuerte y bien estructurado sector industrial y comercial en la FIAB (Federación de Industrias Agroalimentarias y Bebidas) que hacía lo propio con las correspondientes uniones de cooperativas.

Era, por tanto, un escenario desequilibrado, en el que tanto los dirigentes del sindicalismo agrario (encarnado en las tres organizaciones ASAJA, COAG y UPA) como los del cooperativismo (a través de la CCAE) se posicionaban con actitudes defensivas ante la nueva ley, sintiéndose seducidos por unas OIA percibidas como entidades poderosas en las que se debía participar, pero al mismo tiempo temiendo que el marco interprofesional invadiera el espacio de interlocución y representación de intereses que tan laboriosamente habían conquistado en el sector agrario. Eso explica los recelos y la vigilancia que, sobre todo el sindicalismo agrario, ejerció durante el trámite parlamentario de la Ley de OIA, hasta el punto que, a última hora, lograron en una disposición adicional garantizar la presencia de las OPA en la fase de la producción, independientemente de cuál fuera su representatividad.

Todo ese contexto original de recelos y desconfianza se ha ido arrastrando a lo largo de los diez años de desarrollo de la mencionada Ley de OIA (su reglamento tardó tres años en aprobarse, mediante el Decreto 705/1997), de tal modo que el marco legislativo ha resultado insuficiente e inadecuado (de hecho, la mayor parte de la veintena de OIA reconocidas no funcionan) para responder a lo que hoy es ya un auténtico desafío para profesionalizar las relaciones entre producción, industria y comercio, y dar un salto cualitativo en la modernización del sistema.

En este trabajo trataré algunos aspectos de la realidad de las OIA en España, centrando el análisis en el tema de su estructura y composición. En primer lugar dedicaré algunas líneas a clarificar conceptos que están relacionados pero que no significan lo mismo, aunque se utilicen indistintamente, a saber: "integración vertical", "relaciones interprofesionales"

y “organizaciones interprofesionales” (o Interprofesión). En segundo lugar expondré la naturaleza sociológica y política de las OIA. En tercer lugar plantearé lo que considero son condiciones o requisitos para la viabilidad de las OIA. En cuarto lugar abordaré el tema de la representatividad, tanto de la propia OIA (con su implicación en el asunto de la extensión de normas) como de las fases que componen la correspondiente cadena o *filière* agroalimentaria, relacionándolas además con el tema de la financiación.

INTEGRACIÓN VERTICAL, RELACIONES INTERPROFESIONALES E INTERPROFESIÓN

La “integración vertical” se produce cuando se establecen acuerdos contractuales entre productores (individualmente o de forma cooperativa) y empresas (indus-

trias, comercio...) para determinar los precios de compra, el suministro de insumos, las condiciones de entrega del producto, los criterios de calidad o las especificaciones técnicas de producción.

Las “relaciones interprofesionales” son un estadio más avanzado de vertebración entre entidades asociativas de la producción, la industria y el comercio, que pueden tener un carácter coyuntural (mesa de frutos secos, mesa de cítricos...) o permanente (consejos reguladores...). Lo que diferencia a la mera integración vertical de una relación interprofesional es que en esta última son actores colectivos los protagonistas, representando los intereses de los colectivos a los que vertebran.

Cuando esas relaciones interprofesionales se institucionalizan, se hacen permanentes y se dotan de un ente jurídico que trasciende a las entidades implicadas, estamos ante una “organización in-

terprofesional” (OIA). Podemos, por tanto, encontrar con relaciones interprofesionales que aún no han dado el paso hacia una OIA, pero que pueden ser el embrión de donde ésta pueda surgir si las relaciones de cooperación y confianza entre los actores implicados son lo suficientemente maduras.

Tenemos varios ejemplos de cómo se han creado OIA como resultado de ese proceso. El caso del cerdo ibérico es paradigmático, ya que la necesidad de elaborar un contrato-tipo propició un encuentro entre ganaderos e industrias, que dio lugar a una comisión de seguimiento (relación interprofesional), surgiendo de ella la correspondiente interprofesional ASICI. Otros ejemplos se han dado en el sector de los forrajes y del limón y pomelo (ALIMPO). Lo importante a destacar es que son precisamente las OIA surgidas de este modo las que funcionan mejor. Por el contrario, las que se

Estructura, composición y representatividad de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias

Los componentes de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias son entidades representativas de las distintas fases integradas en la OIA: ya sean organizaciones sectoriales independientes, ya sean grupos o uniones de rama integradas en una federación o confederación.

No hay un modelo único de estructura interprofesional: habrá tantos modelos como interprofesiones, pues dependerá de la articulación interna existente en cada cadena. Lo importante es que su estructura refleje la realidad de las relaciones de interacción e interdependencia existentes en la correspondiente cadena agroalimentaria.

En unos casos, nos encontraremos con OIA de estructura y composición larga (se extienden a varias fases: producción, suministro, comercio, industrias de 1ª y 2ª transformación, empaque, mayoristas de distribución, consumo...), mientras que en otros nos encontraremos con estructuras interprofesionales cortas (sólo extendidas a la producción y las industrias). Eso es algo a decidir en cada caso, ya que pertenecer a una OIA es un acto voluntario, que necesita el refrendo de los demás socios.

En relación con la estructura y composición se plantean varias cuestiones de interés:

¿Es adecuada la exigencia actual de que la OIA represente al menos el 35% del conjunto de la cadena agroalimentaria?

Creo que debería elevarse por encima del 50%, para que la correspondiente OIA pueda estar suficientemente legitimada para efectuar la extensión de normas.

¿Cómo establecer y medir la representatividad en cada fase, especialmente en la fase de la producción agraria?

El 50% que la actual ley asegura a la producción es un elemento de rigidez innecesario. Tal vez se explica por las circunstancias iniciales del contexto en que se elaboró la ley, pero ahora no se justifica. Es un trato de favor hacia el sector productor que en muchas OIA no refleja la realidad. Habría que dejar este asunto planteado de modo flexible, tal vez fijando niveles mínimos para asegurar que la fase más débil no entre en la OIA en una posición dominada.

¿Se les debe asegurar algún tipo de cuota de representación a las OPA?

Hoy, las OPAs están suficientemente consolidadas en sus funciones de representación e interlocución general, por lo que no deberían tener asegurada su presencia en las OIA sin demostrar su representatividad en el sector correspondiente. Habría que promover la presencia de asociaciones sectoriales independientes (pertenezcan o no a las OPA) que de-



muestren un determinado nivel de representatividad. Para ello sería conveniente elevar el actual nivel del 5% para medir la representatividad en la fase de producción. Propongo elevarlo por encima del 30%, para evitar la dispersión y promover un cierto grado de concentración a la hora de articular la representación de cada sector. De este modo, se propiciaría también que las OPA se pongan de acuerdo entre ellas para impulsar una organización sectorial potente donde puedan tener cabida productores afiliados a distintos sindicatos. Con ello se evitaría introducir en la OIA las confrontaciones de tipo político tan usuales entre las OPA, ya que esas controversias quedarían neutralizadas dentro de la correspondiente asociación sectorial.

¿Dónde situar a las cooperativas?: ¿En la producción, en la industria...? ¿En una fase específica propia?

Sería conveniente que el cooperativismo tuviera un espacio propio de representación dentro de las OIA, para evitar los conflictos que ahora se producen. Ese espacio deberá tener el peso que le corresponda de acuerdo con su presencia en la correspondiente cadena agroalimentaria.

¿Debe participar el sector de la distribución o del consumo en las OIA?

Dependerá de la realidad de cada OIA. No obstante, no creo recomendable implicar a la distribución si hay un excesivo desequilibrio entre este sector y el de la producción, industria y comercio. En estos casos, lo mejor es propiciar instancias de encuentro (en forma de comités de enlace) con la gran distribución para tener con ella un diálogo permanente, pero sin tenerla dentro de la OIA. Lo mismo cabe decir para el sector de los consumidores.



han creado desde arriba, por mero oportunismo y sin una base sólida de cooperación que las sustente, suelen quedar pronto paralizadas e inactivas.

Las OIA son, por tanto, el resultado final de un proceso de vertebración entre asociaciones que representan los intereses de grupos económicos, profesionales y empresariales sometidos a relaciones más o menos permanentes de interdependencia.

Como se ha señalado, son resultado de relaciones no coyunturales, sino permanentes (estructurales), pero es importante indicar también que son una respuesta cooperadora a situaciones potencialmente conflictivas, por cuanto los grupos implicados persiguen intereses sobre los que compiten entre sí para maximizar beneficios. En definitiva, las OIA son el resultado de relaciones de mutua dependencia: un grupo depende del otro para lograr sus objetivos. Si no existiera la percepción de que un acuerdo es mejor que mantener la situación de conflicto, las partes no cooperarían.

Las OIA son, por tanto, el fruto de un pacto voluntario entre los grupos implicados en la cadena o *filiière*, por el que se convierte una relación conflictiva de “suma cero” (lo que gana uno lo pierde el otro) en otra de “suma positiva” (en la que todos pueden salir ganando si cooperan en pos de un interés general reconoci-

do por todas las partes). Las OIA son fruto de la necesidad de concertar y alcanzar acuerdos: si no hay esa necesidad, no tiene sentido crear una OIA, ni forzar su constitución.

NATURALEZA SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS OIA

Una vez constituidas, las OIA son entidades de carácter privado que reciben, por delegación, funciones de carácter público (mediante la extensión de normas). Es un buen ejemplo de “gestión privada de asuntos públicos”.

Aunque las funciones de las OIA están relacionadas con actividades económicas, su naturaleza es representativa, es decir, de representación y articulación de los intereses económicos que afectan al conjunto de la cadena o *filiière*.

Su actividad va dirigida al conjunto de las ramas implicadas y no a la obtención de beneficios específicos a favor de grupos particulares de intereses. La razón de ser y lo que justifica la existencia de una OIA no son las funciones de investigación y promoción, las de establecimiento de normas técnicas o la colaboración en la ordenación de los mercados, por muy importantes que sean (pues esas funciones podrían ser desarrolladas por otras entidades no interprofesionales).

Lo que justifica una OIA es la función de articulación y concertación de intereses entre los grupos implicados y la definición de un interés general. Eso las convierte en entidades que desarrollan funciones de representación de intereses. Otra cosa distinta es si esa función debe ser reconocida o no por los poderes públicos para desplegar su potencialidad en la interlocución social. Esto es lo que explica el recelo que generan las OIA en el sindicalismo y el cooperativismo, que ven en aquéllas potenciales competidores en el ámbito de la representación y defensa de intereses.

REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA VIABILIDAD DE LAS OIA

Si, como se ha señalado, las relaciones económicas entre las distintas partes implicadas en una OIA deben ser permanentes y no coyunturales, no tendría sentido promover la creación de una OIA en un sector donde las relaciones entre agricultura e industria fueran puntuales, y no se desarrollasen con regularidad.

Si, además, debe haber un cierto grado de conflictividad potencial y de interdependencia entre las distintas ramas, no tendría sentido, por ejemplo, hablar de interprofesión en un sector en el que se diera una escasa integración entre agriculto-

res, comercio e industrias, al ir el producto agrícola directamente al mercado sin pasar por un proceso de intermediación comercial y transformación industrial. Tampoco tendría sentido una OIA en un sector donde la dependencia sea tan fuerte respecto a una fase tan hegemónica de la cadena, que más que interdependencia entre las partes implicadas lo que habría sería un dominio claro y evidente de unos grupos sobre otros (esto es lo que ocurre con la gran distribución en muchos casos).

Ha de reconocerse por los grupos implicados la existencia de un interés general para el conjunto de la OIA, lo que sólo es posible cuando en cada una de las fases se haya producido un proceso previo de articulación en organizaciones representativas. Estas organizaciones serían las encargadas de definir los intereses particulares de los grupos que representan, y luego participar en la definición del interés general para el conjunto de la OIA (sin esa articulación previa de cada fase difícilmente se podría definir el interés general del conjunto de la interprofesión).

FINANCIACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

Representatividad y financiación son aspectos que están estrechamente ligados en el ámbito de las OIA, aunque no siempre ser miembro de una OIA debiera implicar contribuir a su financiación. Se plantea el tema de si las organizaciones que forman parte de la OIA deben contribuir o no a su financiación, existiendo opiniones encontradas en este asunto: desde quienes opinan que la financiación de una OIA no puede descansar en las aportaciones de las entidades asociadas (pues tienen escasos recursos, especialmente las OPA), hasta quienes consideran necesaria esa contribución por ser una señal de compromiso con la OIA y un modo de evitar la presencia meramente simbólica (política) de determinadas organizaciones.

Los recursos obtenidos mediante la extensión de normas podrían ser la base fu-



tura de la financiación de las OIA, ya que eso le aseguraría su independencia y evitaría cargar sobre las espaldas de las entidades asociadas el coste total de la financiación.

No obstante, en este asunto debe irse con cautela, ya que basar la financiación de las OIA sólo y exclusivamente en los recursos obtenidos mediante la extensión de normas puede ser un ideal a alcanzar, pero poco realista en las primeras etapas de su desarrollo. Es una realidad que la mayor parte de las OIA están todavía poco desarrolladas y que en una primera etapa les va a resultar difícil hacer visible su utilidad como centros de prestación de servicios. Les va a llevar algún tiempo lograr que sus potenciales beneficiarios (sean productores, industriales, distribuidores...) vean la eficacia y utilidad de los servicios que les prestan, como para estar de acuerdo en que se les detraiga una parte del precio que reciben para contribuir a la financiación de unas OIA. Mientras tanto, lo primero que van a ver es que tales fondos se des-

tinan a pagar los sueldos de los técnicos y demás personal que trabaja en sus oficinas (se pusieron algunos ejemplos de esta reticencia, sobre todo de los agricultores).

Lo recomendable es que las OIA se financien con fondos propios, pero podría ser admisible que pudieran combinar otras fuentes de financiación según sus respectivas estrategias, destacando las siguientes:

- *Financiación pública.* Para financiar los gastos de constitución (esta ayuda iría reduciéndose hasta que el apoyo público sea cero al cabo de unos años).
- *Financiación privada.* A través de las aportaciones realizadas por las entidades u operadores que forman parte de la OIA y/o de los recursos obtenidos mediante la extensión de normas.
- *Financiación pública-privada.* Mediante convenios o acuerdos con la Administración, para desarrollar proyectos concretos. ■