



# LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO ESPAÑOL\*

Alicia Langreo Navarro  
Saborá

## Resumen

En este artículo se plantea una aproximación a la estructura representativa de los intereses empresariales en el sistema alimentario español, sus características, sus actividades y objetivos, la estrategia seguida ante los enormes cambios vividos en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI, la forma en que se relacionan las diversas organizaciones con los poderes públicos y con otras organizaciones similares. Esto es parte fundamental de la gobernanza y en el buen desarrollo de las empresas.

## Abstract

*This article sets out an approach to the representative structure of business interests in the Spanish food system, its characteristics, its businesses and objectives, the strategy followed to handle the enormous changes undergone at the end of the 20th century and beginning of the 21st century, the way in which the diverse organisations relate to public powers and other similar organisations. This is a fundamental part of companies' governance and success.*

## 1. Introducción

Con la excepción de las organizaciones que representan los intereses generales de los agricultores (denominadas con el acrónimo OPA) y las que representan a las cooperativas<sup>1</sup>, existen muy pocos análisis sobre las organizaciones empresariales del sector alimentario. Cabe mencionar los trabajos desarrollados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) con motivo del desarrollo y aplicación de la Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias a principios de los años noventa, que fueron los primeros que consideraron globalmente las organizaciones empresariales en el sistema alimentario español.

Posteriormente, el Comité de Expertos en Representatividad<sup>2</sup>, nombrado por el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), analizó el sistema de representación en el conjunto del sector agroalimentario e hizo una propuesta para estructurar el proceso su interlocución con la Administración pública estatal. A partir de un amplio conjunto

\* Este trabajo es deudor de las muchas horas de conversación con dirigentes, directores y técnicos de las diferentes organizaciones y con responsables del MAGRAMA, de las comparecencias de diversos expertos durante la elaboración del Informe-Dictamen de la Comisión de Expertos en Representatividad. Además tengo que agradecer la lectura y sugerencias que han hecho tanto Eduardo Moyano como Emilio Barco, y agradezco a Jorge Jordana, como coordinador de esta monografía, que me haya obligado a pensar sobre esto.

<sup>1</sup> Donde destacan los trabajos de Eduardo Moyano.

<sup>2</sup> Informe-Dictamen de la Comisión de sobre Representatividad e Interlocución en la Agricultura Española (2007). La Comisión de Expertos estuvo integrada por Emilio Barco Royo, Alicia Langreo Navarro, Javier Ledesma Bartret, Pedro Menchero Márquez y Eduardo Moyano Estrada.

de entrevistas, en el citado Informe puede verse un estudio pormenorizado de los factores que intervienen en las dinámicas de representación de intereses en el sector agroalimentario, mostrando el panorama existente en España.

En la elaboración del presente artículo también se han contemplado los resultados y debates de las Jornadas de Reflexión y Debate sobre las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (Madrid, junio de 2007), con participación de todas las organizaciones del sector agroalimentario.

En el análisis del proceso de vertebración de los intereses empresariales en el sector alimentario español se han tenido en cuenta las siguientes cuestiones. La primera es considerar que la estructura organizativa que articula los intereses de un determinado sector está directamente relacionada con la estructura empresarial de la correspondiente *cadena* y se encuentra afectada por los cambios que tienen lugar en esta, cambios condicionados a su vez por los acontecidos a nivel económico y social. La segunda es que la eficacia y eficiencia de las organizaciones empresariales como actores del sistema de representación depende de su capacidad para dar apoyo e impulsar la adaptación de las empresas asociadas para afrontar los cambios que se les presentan. Por último, es preciso considerar el ordenamiento jurídico y las funciones que atribuye a las organizaciones empresariales en el ámbito de la representación, ya que es determinante en su desarrollo. Estas cuestiones han sufrido enormes modificaciones en España desde la transición democrática, cuando se pasó de un sistema corporativo de adscripción vertical y obligatoria, a otro de libre representación de intereses en el que las organizaciones empresariales han desempeñado un papel fundamental.

## 2. La diversidad y amplitud de los cambios en el sistema alimentario

El sistema alimentario está formado por el conjunto de los agentes económicos cuya actividad hace posible la producción y distribución de alimentos, que desarrollan su actividad en las diferentes fases que forman las cadenas de producción, constituyendo la base de la estructura industrial de la misma. En principio, lo que se podría llamar el núcleo duro del sistema alimentario está formado por la producción primaria (agricultura, ganadería y pesca), por la comercialización mayorista en origen y destino, por la primera y segunda transformación industrial y por la distribución minorista. Sin embargo, esta definición de núcleo duro del sistema alimentario no deja de ser una convención, ya que, en una visión más amplia, se podrían incluir otras actividades vinculadas, tales como la logística, el conjunto de los suministradores de insumos para la producción agraria, ganadera y pesquera, y para la industria alimentaria e incluso determinados ámbitos de la comunidad científica vinculada a este ámbito.

Las empresas que conforman el sistema alimentario trabajan en una sola fase de la cadena de producción o en varias, directamente o a través de fórmulas de integración vertical, y pueden limitar su actividad a un solo subsector o trabajar en varios. Son empresas que se desenvuelven

en ámbitos geográficos muy diversos, desde las que producen, compran y venden en el mercado mundial, hasta las firmas locales arraigadas en su territorio. Según su volumen de ventas, abarcan desde empresas muy pequeñas (pymes y microempresas) a otras que se encuentran entre las mayores del mundo; las hay que basan su estrategia en la constante innovación y publicidad de productos marquisitas, mientras otras se mueven en los mercados de graneles y bajos costes, siendo también muy diferentes las estrategias de diversificación y de innovación, así como las alianzas o los mercados a los que destinan sus productos.

En el sistema alimentario confluyen empresas de todo tipo de formas jurídicas: trabajadores autónomos, sociedades mercantiles, cooperativas, comunidades de bienes, sociedades agrarias de transformación, etc. Hay un predominio de la empresa de capital familiar, y muchas veces también es familiar la dirección y parte del trabajo empleado, estando frecuentemente ese capital familiar enraizado en su ámbito geográfico. Junto a este predominio del carácter familiar, hay algunas empresas grandes que incluso cotizan en bolsa, y junto a una mayoría de empresas de capital español, hay grandes firmas de capital multinacional que desarrollan sus estrategias en el ámbito mundial o, al menos, europeo. En el sector agrario y en buena parte de la distribución minorista predomina la figura de las empresas de «autónomos», que en buena medida aún no acaban de considerarse a sí mismos empresarios.

Desde mitad de los años setenta, en España ha cambiado profundamente el sistema político y económico y su relación con los restantes países del mundo, lo que ha condicionado la estructura empresarial del sector agroalimentario. El paso de la dictadura a la democracia permitió la creación de las principales organizaciones representativas con las que hoy cuenta dicho sector, muchas de ellas surgidas al amparo de la Ley de Libertad Sindical de 1977, en cuyo marco iniciaron su participación en los órganos colegiados de la Administración y colaboraron en la elaboración y aplicación de la política agraria.

En la primera mitad de los años ochenta del pasado siglo XX el desarrollo de las Comunidades Autónomas, que asumieron la mayor parte de las competencias en agricultura y alimentación, supuso otro cambio importante en la organización política del Estado, debiéndose adaptarse las organizaciones empresariales de los sectores económicos al nuevo escenario político-administrativo. La formación de las CCAA reforzó una lógica de defensa de los intereses regionales, muchas veces con la participación activa de los nuevos gobiernos autonómicos, lógica que, con el tiempo, ha llegado a prevalecer en algunos temas sobre otras lógicas basadas en las diferencias entre fases o tipos de empresas. En ese contexto de descentralización en las organizaciones estructuradas a partir del ámbito de las CCAA se ha diluido la cohesión antes vertebrada en torno a la organización nacional, imponiéndose ahora una lógica de cohesión de tipo regional<sup>3</sup>.

Otro factor fundamental ha sido la entrada de España en las Comunidades Europeas, cuya Acta de Adhesión se firmó el 12 de junio de 1985, acabando con el aislamiento internacional. Poco después se empezó a aplicar la Política Agraria Común (PAC) europea y al principio de la década de los noventa entró en vigor la llamada Acta Única —que formalizaba

<sup>3</sup> Lo que se aprecia en las disputas por el agua o la asignación de cuotas de producción.

el Mercado Único Europeo—, aprobándose en 1992 el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) donde se creaba la Unión Económica y Monetaria y la moneda única. Finalmente, en 2009, con el Tratado de Lisboa, la UE pasó a ser sujeto de Derecho Internacional. Todo ello ha implicado cambios fundamentales, de los que el más importante ha sido la cesión de soberanía a las instituciones comunitarias en materia de política agraria y alimentación, convirtiéndose la Comisión Europea en el principal centro de decisión en este ámbito. Esto influyó decisivamente en la vertebración de los intereses agroalimentarios, ya que, a partir de la entrada de España a la UE, el acceso a las instancias comunitarias de representación tiene lugar a través de organizaciones de ámbito nacional y de carácter general, forzando así dinámicas de integración en estructuras organizativas de mayor dimensión y desarrollando acciones de *lobby*. Cabe mencionar que también existen organizaciones subsectoriales europeas, lo que da lugar a un acomplexa red representativa.

No obstante, la adaptación del sector agroalimentario español al contexto de cambios, surgido, primero, a raíz de la transición política, y, más tarde, tras la entrada de España en la UE, fue posible por el importante proceso de modernización que tuvo lugar durante la última etapa del franquismo, concretamente al final de los años sesenta y principios de los setenta, en el marco del último Plan de Desarrollo. Tal proceso modernizador favoreció que las viejas estructuras corporativas agroalimentarias se transformaran en modelos más cercanos a los que regían entonces en la economía europea. Así, se limitó el poder de la Organización Sindical Española (OSE) en la definición de la política de precios; se creó el FORPPA (Fondo de Ordenación y Regulación de los Precios de los Productos Agrarios), según el modelo francés; se aprobaron nuevas normativas de organización del comercio exterior, creándose asociaciones de exportación; se crearon las APA (Agrupaciones de Productores Agrarios), también siguiendo el modelo francés; y se introdujeron cambios jurídicos importantes en los organismo corporativos del Sindicato Vertical, otorgando personalidad jurídica a los de las distintas ramas.

Todo esto ha provocado cambios muy profundos en la vertebración del sector agroalimentario español, dando lugar a una realidad muy diferente a la existente a mediados de los años setenta. A las cuestiones específicas españolas hay que añadir los cambios económicos experimentados a nivel internacional y los que han tenido lugar en el ámbito del consumo y la distribución, que se sintetizan en los siguientes puntos:

- Fuerte incremento de los intercambios mundiales y elevada presencia de la mayor parte de los productos alimentarios en el mercado global.
- Cambios en los hábitos de consumo, vinculados al intenso cambio social y económico experimentado por las sociedades industriales avanzadas (incremento de los niveles de renta, incorporación de la mujer al mercado laboral...) y que han llevado, entre otras cosas, a incrementar los nuevos productos y a cambiar las modalidades de compra y los usos culinarios.

- Preocupación creciente por la salud y la seguridad de los alimentos.
- Segmentación significativa del colectivo de consumidores, dando lugar a la existencia de nichos de mercado remuneradores que, en la actualidad, se han estrechado, debido a la crisis económica.
- Desarrollo y crecimiento del sector de la distribución organizada, que ha llegado a acaparar la mayor parte de la venta de alimentos a los hogares, especialmente en productos no perecederos. En los años noventa del pasado siglo XX, la centralización de las compras reforzó su capacidad negociadora con los suministradores, lo que continuó con el crecimiento de la «marca blanca» y el acusado proceso de concentración. A esto se suma el desarrollo de protocolos de producción hacia las fases anteriores, que refuerza el liderazgo de las grandes distribuidoras.
- Concentración experimentada en la industria alimentaria y el comercio mayorista, que ha afectado de forma desigual a unas u otras empresas. De hecho, el colectivo de las mayores firmas ha aumentado mucho su volumen, mientras sigue existiendo una mayoría de pymes.
- Concentración muy acusada del grupo de empresas industriales y comerciales líderes en el ámbito mundial.
- Creciente necesidad de inversiones en I+D y publicidad, para mantener la capacidad negociadora con la distribución y competir en el marco global (algo más complicado en las pequeñas empresas).
- Centralización de las estrategias de las empresas líderes mundiales, limitando la capacidad de decisión de las filiales nacionales y situando la producción y las sedes, allí donde encuentren más ventajas.
- Proceso más lento y limitado de concentración en el sector agrícola y ganadero, debido a la existencia de obstáculos específicos, no obstante, cabe citar el aumento de las formas societarias, la fuerte asalarización del sector y el desarrollo de sociedades de servicios.
- Tecnificación del sector primario, particularmente acusada en algunos sectores (hortalizas, alguna rama ganadera, determinados segmentos de la pesca...) y países.
- Verticalización en algunos subsectores productivos, que alcanza todas o casi todas las fases de la producción (porcino, producción de pollo, huevos o pescado congelado).
- Cambios en la orientación de la PAC (con una mayor relevancia de la dimensión territorial y de desarrollo rural y pérdida de peso de las medidas de mercado), y nuevos condicionantes derivados de la política de seguridad alimentaria y protección del medio ambiente y la preocupación por el mayor equilibrio de la cadena de producción.
- Crisis económica desde 2008 que está disminuyendo el consumo en volumen y valor.

### 3. Génesis y desarrollo del proceso de vertebración de intereses en el sistema agroalimentario

La estructura organizativa básica del sector agroalimentario quedó asentada en las primeras etapas de la transición política, a finales de los años setenta. Hasta 1977, año de aprobación de la Ley de Libertad Sindical, la organización del sector agroalimentario estaba incluida dentro Organización Sindical franquista, que contaba con estructuras horizontales (Hermandades de Labradores y Ganaderos, Cámaras Agrarias, UNACO para las cooperativas...) y con estructuras verticales-sectoriales (azúcar, vino, cítricos...) organizados en «uniones» donde existían la rama agraria y la industrial; muchos subsectores industriales carecían de organización. En la reforma de la OSE (Organización Sindical Española) de principio de los años setenta, a estas «uniones sectoriales» se les reconocía personalidad jurídica propia, lo que resultó fundamental para adaptarse al nuevo ordenamiento jurídico surgido de la ley de Libertad Sindical. A diferencia de lo que ocurría en el ámbito de los intereses generales agrarios y cooperativos –integrados en estructuras horizontales y/o territoriales–, en el sector industrial los intereses empresariales se vertebraban en estructuras de tipo vertical/sectorial, donde también estaba la parte agraria. En las «uniones de rama» que representaban los intereses agrarios y los industriales, se alcanzaba un cierto grado de coordinación, impulsada por la política de precios<sup>4</sup>.

Además de la estructura vinculada a la Organización Sindical, existían las Asociaciones de Comercio Exterior, amparadas por la Ley de Ordenación del Comercio Exterior de 1969. En el sector agroalimentario había asociaciones de este tipo en cítricos, hortalizas frescas, algunas conservas (tomate), aceite de oliva, vinos de Rioja y Jerez, jamón..., que reunían a las empresas más dinámicas de sus sectores de referencia. Estas asociaciones tenían su ámbito de interlocución en el Ministerio de Comercio.

Al margen de estos dos grandes bloques asociativos, apenas había asociaciones representativas en el sector agroalimentario, con la excepción de algunas organizaciones de carácter técnico que desarrollaban de hecho algunas actividades de representación y gestión de intereses específicas, la principal fue la Asociación Nacional de Productores de Pollo (ANPP), que reunía a las empresas que integraban todas las fases.

Ese conglomerado de organizaciones, de diversa naturaleza y diferente estructura asociativa, era el que representaba al sector agroalimentario ante la Administración en los años finales del franquismo y en los comienzos de la transición democrática.

La ya citada Ley de Libertad Sindical (Ley 19/1977 de 1 de abril) abrió la posibilidad de crear nuevas asociaciones representativas de los intereses empresariales y profesionales y permitió legalizar sus estructuras organizativas a las asociaciones creadas anteriormente en el marco del Sindicato Vertical o las Asociaciones de Comercio Exterior, adaptándose al nuevo escenario político-administrativo. Se desarrolló así un intenso proceso de vertebración del sector agroalimentario español, del que cabe reseñar los siguientes rasgos, diferenciando los correspondientes a cada fase:

<sup>4</sup> El Sindicato del Azúcar es un buen ejemplo de coordinación imperativa entre representantes de remolacheros y de la industria azucarera.

### *Vertebración de intereses en el sector agrario*

- Las organizaciones profesionales agrarias de carácter general (OPA) se crearon rompiendo con la estructura horizontal de la Organización Sindical (hermandades y cámaras), aunque algunos dirigentes agrarios vinculados a los viejos organismos corporativos desempeñaron un papel fundamental en la constitución de alguna de las nuevas organizaciones. En otros casos, los funcionarios del Servicio de Extensión Agraria, los profesores de las escuelas de capacitación agrícola, o los representantes de los sectores más progresistas de la Iglesia católica y los partidos políticos de la oposición franquista, también jugaron un papel de peso en los primeros tiempos de otras. Pero todas ellas fueron estructuras no continuistas de la OSE. De hecho, las OPA vieron dificultado su desarrollo por la continuación de las actividades de las Cámaras Agrarias.
- Esto se debió en buena medida a dos procesos convergentes:
  - i) La inesperada e impactante «guerra de los tractores» de principios de 1977 –convocada por las Cámaras Agrarias y finalmente capitalizada y protagonizada por la aún ilegal COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos)–, puso de manifiesto la existencia de una red organizada de agricultores más cohesionada de lo previsible y con apoyos en la oposición política y social<sup>5</sup>.
  - ii) La existencia de movimientos de modernización de la estructura representativa del sector agroalimentario, bien dentro de la propia Organización Sindical franquista o bien apoyada por las oficinas locales del Servicio de Extensión Agraria, promovidos por personas próximas al anterior régimen político y que lideraban algunos de los nuevos partidos, como Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD), particularmente importantes en Andalucía.
- Desde el principio, las nuevas OPA tuvieron un carácter muy reivindicativo (de hecho, siempre se han llamado a sí mismas «sindicatos», con más o menos énfasis) y estuvieron muy politizadas, aunque no tenían una vinculación orgánica con los nuevos partidos políticos. Por ejemplo, la COAG estuvo vinculada en sus primeros años a los movimientos de oposición democrática al franquismo, mientras que la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos (CNAG), la Unión de Federaciones Agrarias de España (UFADE) y el Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA) (años más tarde fusionadas en ASAJA), estuvieron apoyadas por dirigentes políticos próximos a UCD y AP. Poco después, con el apoyo explícito de una parte significativa del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y en el seno de la recién constituida Unión General de Trabajadores (UGT), se formó la Federación de Trabajadores de la Tierra (FTT), que agrupaba

<sup>5</sup> Los orígenes de esta estructura fueron los conflictos que tuvieron lugar a lo largo de la década de los años setenta, centrados en los conflictos de los precios y la comercialización (*Crisis agrarias y luchas campesinas. 1970-76*. Alonso *et al.* Edit. Ayuso) y en los Encuentros de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos que tuvieron lugar entre 1975 y 1977.

a asalariados agrícolas y a trabajadores autónomos, pero que más tarde, tras la separación de estos dos colectivos, dio lugar a la Unión de Pequeños Agricultores (UPA), también integrada en la UGT. En los primeros años de la transición democrática, las organizaciones con mayor protagonismo fueron CNAG y COAG.

- Las OPA contaban con una estructura territorial (nacional y provincial, a la que más tarde se sumó la regional/autonómica) y disponían también de algunas sedes comarcales. Variaban de unas organizaciones a otras en el modelo territorial: en la FTT solo tenía personalidad jurídica propia la organización nacional, mientras que en las otras dos contaban con organizaciones provinciales y/o regionales independientes, integrándose a nivel nacional en estructuras confederales (CNAG) o en coordinadoras (COAG). Aunque esa estructura descentralizada era costosa, permitía una presencia real en los territorios, especialmente en algunas zonas, lo que les permitió involucrar a una parte significativa de agricultores en la transición política y en el debate sobre política agraria.
- Al entrar en funcionamiento las Comunidades Autónomas y asumir los gobiernos regionales las competencias en materia de agricultura, se reforzaron las estructuras de las OPA en ese ámbito, en detrimento de la cohesión interna y de la capacidad de decisión de sus órganos nacionales, lo que empobreció el debate interno.
- El trabajo de las OPA se centró en esa primera etapa (de finales de los años 70 a mediados de los 80, antes de la entrada de España en la UE) en cuestiones transversales a todos los sectores productivos, y en los temas relacionados con la negociación global de los precios agrarios dentro del FORPPA, máxima instancia de interlocución real con el Gobierno. Las OPA, por su naturaleza de organizaciones representativas de los intereses generales, no contaban con estructuras adecuadas para tomar decisiones en cuestiones que afectaban a los subsectores productivos; a lo sumo, el trabajo sectorial en su seno se limitaba a la constitución de comisiones sectoriales de ámbito nacional sin capacidad decisoria, formadas por delegados de las organizaciones territoriales. Cada comisión sectorial contaba con un representante que asumía la responsabilidad de ejercer la interlocución con la Administración y con los representantes de la industria y el comercio. No solían disponer de un aparato técnico especializado específico, y muchas veces solo se convocaban cuando se planteaban problemas. Todo esto daba lugar a que las OPA le prestasen poca atención a la mayor parte de los subsectores productivos, con excepción de los más conflictivos (leche, patata, remolacha, tomate para conserva...).
- El tipo de agricultores al que se dirigía cada OPA difería en su perfil social y económico. Así, mientras que la COAG, y luego la UPA, asociaba sobre todo a pequeños agricultores y a titulares de medianas explotaciones, la CNAG (y luego en ASAJA) se dirigía principalmente a los agricultores con explotaciones de mayor dimensión. Dentro de esta pauta general, las bases sociales de las OPA variaban

según las regiones, hasta el punto de que, en la práctica, la presencia de pequeños y medianos agricultores era común en todas ellas.

- Un hecho relevante en esta primera etapa, es la voluntad de las dos grandes OPA de entonces de apoyar la modernización del sector e impulsar su aproximación a la UE, independientemente de sus discursos reivindicativos, donde recogían las demandas de sus principales bolsas de afiliados. En esas dos organizaciones, surgieron algunas posiciones críticas: en el caso de la CNAG, una oposición «corporativa» (menos proclive a la plena liberalización y democratización de las instituciones representativas del sector agrario), y en el caso de COAG, una posición «campesina» (más militante a favor de la pequeña agricultura familiar y más crítica con los parámetros de la modernización productiva).
- Los subsectores más dinámicos quedaron en buena medida fuera de estas OPA de carácter general y generaron sus propias organizaciones. Unas eran de nuevo cuño (porcino y, más tarde, vacuno de cebo), mientras otras eran continuación de otras asociaciones preexistentes (como las citadas «asociaciones para la exportación» que provenían de la etapa anterior y que tenían presencia en sectores como hortalizas y cítricos que dieron lugar a FEPEX y el Comité de Gestión de Cítricos, y la ANPP en el sector del pollo). En algunos subsectores (remolacha y tabaco) se crearon asociaciones específicas que heredaron el patrimonio acumulado en las correspondientes uniones de rama del sindicato vertical. Solo la CNAG dio cabida en su seno a las emergentes organizaciones sectoriales, integrando a algunas de estas ellas, mientras que COAG y UPA las rechazaron al ver con recelo un proceso de sectorialización que iba en contra de su estrategia basada en la vertebración horizontal/territorial de los intereses agrarios.

### *Vertebración de intereses en el sector industrial y en el comercio alimentario*

- En el sector industrial y comercial, las organizaciones sectoriales que surgieron al amparo de la libertad sindical procedían en parte de las antiguas «Uniones de Empresarios» existentes en los Sindicatos Verticales, cuyos dirigentes supieron adaptar sus estructuras al nuevo ordenamiento jurídico, gracias a una Disposición Adicional de la Ley de Libertad Sindical en la que se permitía a las antiguas Uniones de Empresarios transformarse en nuevas asociaciones, heredando patrimonio y socios, salvo que estos expresamente se diesen de baja. También las «asociaciones de exportación» adaptaron sus estatutos al nuevo marco jurídico. Todo ello dio lugar en el sector industrial a un abigarrado panorama de organizaciones sectoriales que, de algún modo, daba continuidad a la situación anterior sin provocar una ruptura en sus formas de representación y organización.

- Con el tiempo, esa estructura organizativa fue adaptándose a la evolución del sistema alimentario español. Así, en unos casos se fusionaron asociaciones existentes en los mismos subsectores productivos que provenían del ámbito de la exportación de las uniones del Sindicato Vertical, mientras que, en otros casos, se crearon asociaciones de nuevo cuño en sectores emergentes (las masas congeladas, pan industrial...) y en otros donde no existían, ya en el marco y con el apoyo de la FIAB.<sup>6</sup> Los servicios y actividades se adaptan en cada caso y algunos subsectores con sinergias cuentan con equipos técnicos comunes.
- En su mayor parte, las organizaciones representativas de los intereses industriales en los subsectores se dotaron de estructuras de ámbito nacional, si bien, debido al proceso de descentralización administrativa y a la consolidación de las CCAA, en algunos subsectores se crearon algunas estructuras regionales. Eso es lo que explica que, en esos casos, los asociados sean tanto empresas individuales, como asociaciones regionales.
- En ese contexto, las empresas que desarrollaban actividades en varios sectores, entre las que se encontraban algunas de las mayores y gran parte de las multinacionales, se veían obligadas a integrarse en varias asociaciones sectoriales, con lo que ello significaba de aumento de los costes de afiliación y dispersión en la gestión de intereses.
- Fueron las grandes empresas (muchas de ellas multisectoriales, con actividad industrial en España y con órganos de dirección nacionales) las que vieron la necesidad de contar con una estructura representativa del conjunto de la industria alimentaria que permitiese abordar los problemas globalmente y mantener un peso relevante ante el MAPA, por entonces muy agrarista en su composición y planteamientos políticos. De la iniciativa de estas grandes empresas, y con el apoyo de algunos departamentos del MAPA y la aquiescencia del ministro, se formó en 1977 la FIAB (Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas), en la que se integraron las organizaciones industriales de carácter sectorial.
- La FIAB fue el vehículo para canalizar la participación de la industria alimentaria en la patronal empresarial CEOE y, a través de esta, en los grandes pactos socioeconómicos que se desarrollaron a final de los años 70 y principios de los 80 con el Gobierno de la UCD, incluidas las relaciones con los sindicatos. La existencia de la FIAB también influyó en la importancia que fue adquiriendo la Dirección General de Industrias dentro del MAPA y en la unificación de las competencias sobre el sector alimentario en ese Ministerio (antes en parte en el de Industria).
- La FIAB se organizó sobre la base de los subsectores productivos, renunciando a dotarse de estructuras regionales. No obstante, mantuvo buenas relaciones con las organizaciones existentes en alguna región, si bien en ningún caso con carácter

<sup>6</sup> Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas.

orgánico. El desarrollo de las CCAA no implicó ningún cambio relevante en el modelo organizativo de la FIAB.

- El trabajo de la FIAB se centró en aquellas cuestiones que afectaban de manera transversal a más de una de sus asociadas: temas de seguridad alimentaria, de medio ambiente, de responsabilidad social, de investigación, de apoyo a la internacionalización de las pymes, de impulso de la concentración empresarial, de promoción o de apoyo a la buena imagen de la alimentación española<sup>7</sup>, por citar algunas de las más relevantes.
- Un rasgo esencial de la FIAB ha sido no entrar en asuntos donde se producían dinámicas de confrontación de intereses entre las organizaciones asociadas.
- Estos principios y la flexibilidad para adaptarse al contexto cambiante del sector alimentario, ha permitido a la FIAB erigirse en la organización capaz de agrupar a toda la industria alimentaria española, siendo además una organización en la que han encontrado acomodo tanto los intereses de las grandes empresas, como los de las pequeñas y medianas, confiriéndole una legitimidad notable.

### *Vertebración de intereses en el cooperativismo agrario*

- Hasta que España entró en la UE, la organización del sector cooperativo permaneció inalterada, manteniéndose la estructura heredada del franquismo de las UTECO (Uniones Territoriales/Provinciales de Cooperativas) y de la UNACO (Unión Nacional de Cooperativas), si bien desvinculándose del antiguo sindicalismo vertical mediante el decreto de 17 de junio de 1977<sup>8</sup>. Dentro de esa estructura continuista, algunos sectores y provincias cobraron un importante protagonismo a través de la Unión de Bodegas Cooperativas o UTECO provinciales (Navarra).
- Junto a esa estructura, se mantuvo la FEAPA (Federación de Agrupaciones de Productores Agrarios), que reunían a las cooperativas más dinámicas que habían asumido determinados compromisos.

### *Las organizaciones de la distribución minorista:*

- Durante la transición democrática, una buena parte de la estructura representativa del comercio minorista existente dentro del sindicato vertical tuvo continuidad en las asociaciones de algunos de los comercios más tradicionales (CEOPAN, pescaderos, carniceros...), junto a algunas asociaciones transversales del comercio minorista.

<sup>7</sup> Impulsando la creación de la Feria Alimentaria de Barcelona, autentico escaparate del sector.

<sup>8</sup> Un Decreto de 17 de junio de 1977 transfirió la competencia desde la OSE a la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo.

- Muchas de estas asociaciones se mantuvieron a nivel local o provincial y se dedicaban, en buena medida, a gestionar las necesidades de sus socios (presentación de las declaraciones de la renta, tramitación de los documentos de la Seguridad Social, gestión de permisos...). Únicamente algunas de ellas dieron el salto al desarrollo de actividades más relacionadas con la gestión global de los intereses del correspondiente subsector, afrontando incluso tareas de prospectiva.
- Cabe recordar que, ya durante el franquismo, se había constituido en 1965 la Asociación Nacional de Grandes Empresas de la Distribución (ANGED) que, comenzó agrupando a empresas inicialmente de capital español (como El Corte Inglés o Galerías Preciados), pero que más tarde integraría a grandes firmas francesas (como Carrefour y Alcampo). Su actividad se centraba en los asuntos laborales y en el ejercicio de funciones de interlocución ante los poderes públicos.

Hasta la adhesión de España a la UE en 1986, la negociación global de precios agrícolas en el FORPPA<sup>9</sup>, junto a las medidas complementarias y las posteriores negociaciones de los decretos de campaña y su seguimiento, sirvieron para vertebrar las nuevas estructuras representativas del sector agroalimentario canalizando su participación en la política agraria. La negociación conjunta de precios obligó a las nuevas organizaciones de carácter general (OPA) a realizar un profundo ejercicio de cohesión interna y de madurez al tener que conciliar los intereses de territorios y sectores, generando un debate que, desde entonces, no se ha vuelto a producir. Asimismo, las negociaciones en el FORPPA, en las que participan representantes de todas las fases del sistema agroalimentario, sentaron las bases para el conocimiento y entendimiento entre ellas, creando una cultura del diálogo y la concertación<sup>10</sup>.

En esas negociaciones, el MAPA mantenía una calculada ambigüedad en materia de representatividad, reconociendo tanto a las nuevas organizaciones (las OPA y la FIAB), como a la antigua UNACO (cooperativas) y a las Cámaras Agrarias. Si bien las Cámaras Agrarias fueron desactivadas justo antes del ingreso de España en la CEE y sus competencias y patrimonio transferidos a las Comunidades Autónomas, no ocurrió lo mismo con las Cámaras de Comercio e Industria, que mantuvieron su filiación obligatoria y el cobro de cuotas y que han seguido siendo formalmente reconocidas como órganos de consulta de la Administración.

Durante los Gobiernos de UCD se mantuvo una dinámica de inclusión de las nuevas organizaciones en los órganos colegiados de la Administración, antes ocupados por los representantes del sindicato vertical. Por su importancia y valor simbólico cabe citar la reforma del Consejo General del FORPPA y del Consejo Asesor del INIA, en los que se incluían a las nuevas organizaciones, pero se mantenía la presencia de las antiguas. Sin embargo, más allá del carácter político de esa reforma (a tono con los años de la transición democrática), lo cierto era que el imparable proceso de modernización del sector agroalimentario español hizo que

<sup>9</sup> Enmarcadas en los Acuerdos de los Pactos de la Moncloa.

<sup>10</sup> Cabe citar la actitud del entonces ministro Jaime Lamo de Espinosa, que favoreció la incipiente organización del sistema alimentario y la participación de las nuevas asociaciones a la vez que jugó un papel importante en la modernización de la política agraria española.

muchos de estos órganos colegiados de participación quedaran obsoletos, desbordados por las dinámicas que se producían fuera de ellos, aunque otros se podrían haber adaptado<sup>11</sup>. Hasta la entrada en la UE se siguieron convocando las negociaciones del FORPPA, pero tuvieron menos trascendencia y contaron con más injerencias partidistas. Desde la ya lejana época de UCD no se ha intentado dar una forma estructurada a la interlocución.

Mientras la representatividad y la legitimidad de la FIAB nunca han sido puestas en cuestión, reconociéndosele a esta federación el estatus de representante exclusivo de las industrias, no ha ocurrido lo mismo en el caso de las OPA, que, desde los primeros años, han vivido un permanente contencioso en materia de representatividad, no resuelto siquiera por la convocatoria de elecciones. Hay quienes atribuyen a los vínculos políticos originarios de todas las OPA la explicación de este problema, así como a los frecuentes intentos de los partidos políticos, y de los sucesivos gobiernos, de interferir en la estructura representativa de estas organizaciones.

Con objeto de solventar la representatividad y copiando el modelo francés, en 1978 se convocaron en España las primeras elecciones a Cámaras Agrarias, cuyos resultados, en un momento de escasa consolidación del panorama organizativo agrario, dieron lugar a una situación tan confusa, que no sirvieron para la finalidad con la que fueron convocadas. El hecho de elegir representantes a unos órganos corporativos en extinción y el problema de no dar salida a la representatividad sectorial, además de propiciar un panorama muy dividido en múltiples grupo provinciales, hizo que el significado de estas elecciones fuera poco valorado, hasta el punto de que no se volvieron a convocar hasta que las Cámaras Agrarias fueron transferidas a las Comunidades Autónomas y algunos gobiernos regionales decidieron utilizar este mecanismo para medir la representatividad en el sector agrario y utilizar sus resultados como criterio para repartir los fondos públicos entre las OPA<sup>12</sup>.

En esta primera etapa las nuevas organizaciones tuvieron enormes dificultades para financiar sus estructuras, especialmente grave en el caso de las OPA, ya que el cobro efectivo de cuotas apenas podía mantener una red presencial en varios niveles geográficos. Desde la Administración se recurrió a diversas fórmulas para sostenerlas, fórmulas que, al carecer de criterios objetivos, beneficiaban a las más cercanas al poder político en cada momento. El caso de las organizaciones sectoriales fue diferente, ya que la mayor cuantía de las cuotas, el cobro por la prestación de servicios o la colaboración con empresas suministradoras de insumos a sus socios, les garantizaba ingresos más seguros y regulares, siendo menos dependientes de las subvenciones públicas.

## 4. La adaptación de la estructura representativa a la UE

En la primera mitad de la década de los ochenta el sistema alimentario español se tuvo que adaptar al inminente ingreso en la UE, tarea que se abordó tanto desde el Gobierno y

<sup>11</sup> Como pasó en Francia tras el Gobierno de Vichy.

<sup>12</sup> La presencia en la interlocución política se consigue a partir de un mínimo, con lo que los resultados no tienen incidencia práctica a este nivel.

la Administración, como desde las organizaciones representativas del conjunto del sistema alimentario. Sin embargo, la actitud poco constructiva del entonces ministro socialista Carlos Romero impidió una colaboración estrecha entre todas las partes, incluidos otros departamentos del Gobierno, entorpeciendo los intentos de los sectores privados de establecer estrategias comunes. Cabe citar que en otros países los grandes saltos organizativos, tanto dentro de cada una de las fases como en el escenario interprofesional, se han producido ante la inminencia de procesos de este tipo (como la entrada en la CEE). Como ejemplo cabe señalar que el Ministerio de Comercio propuso transformar algunas de las antiguas «asociaciones de exportación» en organizaciones interprofesionales, a lo que se opusieron siempre los máximos responsables del MAPA.

En esos años ochenta, el sistema agroalimentario español tuvo que hacer un enorme esfuerzo de adaptación. Hay que tener en cuenta que, al final de los años setenta y principio de los ochenta, en varios subsectores se puso en marcha una política expansiva encaminada a alcanzar la dimensión necesaria para superar los umbrales de rentabilidad, que chocaba frontalmente con las nuevas directrices restrictivas de la PAC a las que debieron adaptarse las cadenas de producción. Durante la segunda mitad de los años 80 y ya dentro de la UE, algunos subsectores productivos se incorporaron plenamente a las OCM correspondientes, mientras que otros lo hicieron con unos años de retraso, tras el periodo transitorio pactado. Otra cuestión muy relevante es el gran volumen de fondos que entraron en España para la modernización de la industria alimentaria, y que tuvo una enorme incidencia en algunos de los principales subsectores industriales<sup>13</sup>. En esta cuestión jugaron un papel importante la FIAB, algunas asociaciones empresariales del sector alimentario y la organización cooperativa.

A efectos de la vertebración del sector agrario en esta década 80s cabe citar la formación de la UPA, como asociación de pequeños agricultores integrada en la UGT, y que arrastraría a algunas organizaciones provinciales de la COAG, y la creación de ASAJA (a partir de la fusión de CNAG, UFADE y de una gran parte del CNJA), que se integró en la CEOE. Otro hecho destacable fue el intento del MAPA de interferir en el proceso de vertebración de intereses impulsando la creación de nuevas organizaciones con las que entenderse mejor, pero que apenas se mantuvieron en activo algún tiempo. La postura del MAPA ante la interlocución con los representantes del sector agroalimentario fue muy errática, lo que repercutió en la calidad de la interlocución y dificultó la creación de una cultura de colaboración ante problemas comunes en el marco europeo. En las OPA, la posición obstruccionista del MAPA tuvo el efecto de marginar a algunos de los líderes que históricamente habían apoyado la modernización y la visión más empresarial, dando pie a una estrategia de enfrentamientos continuados con los poderes públicos en los que el objetivo fundamental era ganar la legitimidad que se le cuestionaba. Cabe citar que, en esos años, las OPA (y bastante más tarde la confederación de cooperativas CCAE) organizaron asociaciones específicas de jóvenes y mujeres vinculadas a la agricultura y al medio rural, para los que hubo líneas específicas de apoyo, colaborando en la participación de estos colectivos en la actividad pública.

<sup>13</sup> Reglamento CE 355/77 del Consejo.

La antigua UNACO siguió actuando como representante de las cooperativas agrarias españolas hasta mitad de los años ochenta, constituyéndose entre los años 1986 y 1987 las dos organizaciones (UCAE y AECA) que más tarde darían lugar a la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAE)<sup>14</sup>. La Asociación Española de Cooperativas Agrarias (AECA) fue creada por la Unión de Bodegas Cooperativas y por algunas federaciones o uniones provinciales que se habían constituido poco antes, uniéndosele algunas cooperativas a título individual (la principal fue ACOR); luego se fueron integrando otras asociaciones de cooperativas, surgidas posteriormente. La Unión de Cooperativas Agrarias de España (UCAE), se constituyó a iniciativa de dirigentes de algunas federaciones de cooperativas agrarias de las antiguas UTECO, principalmente de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia, Navarra, Andalucía y Asturias.

La UCAE provenía, por tanto, de la vieja estructura del franquismo (UTECO y UNACO), mientras que AECA tuvo su origen en nuevas asociaciones de cooperativas creadas con el apoyo más o menos explícito del MAPA, y bajo el liderazgo de dirigentes la Unión de Bodegas Cooperativas cercanos al entorno del PSOE. Después de diversos intentos, las dos grandes federaciones nacionales se fusionaron para crear en noviembre de 1989 la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAE), que recibió el apoyo de los ministerios de Agricultura y de Trabajo. Ese proceso de unificación de la cúpula del cooperativismo agrario español, se extendió a nivel regional, no sin problemas, ya que en algunas CCAA, como Andalucía, la fusión de las dos federaciones regionales (FACA, integrada en UCAE, y FECOAGA, en AECA) no se produjo hasta más tarde (1995, con la creación de FAECA). La CCAE se integró en la Confederación de Empresarial de Economía Social (CEPES).

A partir de la unificación del cooperativismo y la constitución de la CCAE, los máximos responsables del MAPA dieron preferencia a esta organización en la interlocución con el sector agrario, en detrimento de las tres OPA (ASAJA, COAG y UPA). De hecho, a la CCAE se le reconoció como entidad representativa no solo para negociar las cuestiones específicas concernientes al cooperativismo, sino que se le convocaba también para temas de interés general que, hasta entonces, habían sido campo exclusivo de las OPA, por lo que estas vieron cuestionada su legitimidad. Es posible que esta pugna por la representatividad del sector agrario sea una de las causas de las malas relaciones que han tenido en España el sindicalismo agrario (representado por las OPA) y el movimiento cooperativo (representado por la CCAE), algo insólito en otros países europeos.

La CCAE (desde 2010 denominada «Cooperativas Agro-alimentarias») se dotó de una estructura territorial formada por Uniones o Federaciones regionales presentes en las diecisiete CCAA, en la que recae la capacidad decisoria dentro de la confederación. No obstante, y de forma paralela, en todos los sectores productivos más relevantes hay Comités Sectoriales, donde están presentes las federaciones regionales interesadas y donde se dirimen las estrategias para el correspondiente sector; a estos Comités asisten sobre todo gerentes o técnicos, lo que facilita debates y posiciones muy profesionalizadas. Tanto esos Comités, como los Congresos

<sup>14</sup> Constituidas al amparo de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas.

de la propia Confederación y demás actos organizados por ella, han sido una vía eficiente para dar a conocer a las cooperativas ejemplos de buenas prácticas, para extender la mejora en la gestión del cooperativismo y favorecer el establecimiento de redes.

La Confederación de Cooperativas ha mantenido una singularidad específica dentro del panorama de la estructura representativa de sistema alimentario español: mientras que las organizaciones de agricultores, industriales o comerciantes se integran en organizaciones estructuradas según la tarea realizada por sus asociados en la cadena de producción, la naturaleza de la base social de la confederación de cooperativas viene determinada por la personalidad jurídica de sus empresas asociadas, independientemente de su posición en la cadena de producción. Esto da pie a que haya empresas cooperativas que pertenecen tanto a la organización cooperativa como a la asociación sectorial industrial o comercial de referencia (como ocurre con algunas cooperativas lácteas, ganaderas, hortofrutícolas o aceiteras). Asimismo, dentro de la Confederación de Cooperativas conviven empresas cooperativas que desarrollan sus actividades en el sector industrial, con otras que son meramente comerciales e incluso con algunas que pertenecen al sector primario.

En todo ese proceso de reestructuración del sistema de representación de intereses en el sector agroalimentario, tuvo una importancia fundamental la presencia de las organizaciones españolas en las instituciones europeas COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias) y COGECA (Comité General del Cooperativismo Agrario). Ese hecho las obligó a dotarse de estructuras adecuadas para desarrollar eficazmente esa participación en las instancias comunitarias, de forma que cada organización abrió oficina en Bruselas, bien con recursos propios (COAG y CCAE) o bien a través de infraestructuras de otras organizaciones (ASAJA con CEOE, UPA con UGT).

Finalmente cabe señalar que ya al final de los años ochenta las principales organizaciones sectoriales (agrícolas y ganaderas) correspondían sobre todo a subsectores intensivos y en buena medida verticalizados, en los que la producción primaria y la actividad comercial o industrial pertenecían a las mismas empresas (en los sectores hortofrutícola, producción de pollo o porcino, vacuno de cebo), lo que daba a estas organizaciones una especial singularidad en materia de representación.

## **5. Consolidación del sistema de representación de intereses en un contexto de creciente liberalización de los mercados**

En 1991, la sustitución de Carlos Romero por Pedro Solbes al frente del MAPA supuso un cambio en las relaciones con las organizaciones representativas del sector agrario: se arbitraron mecanismos para apoyar su financiación en base a las tareas realizadas, se establecieron bases objetivas para las relaciones con todas ellas y la Administración mantuvo una postura neutral.

En esos años se consolidó la participación de las organizaciones españolas en las instituciones europeas, tanto en el ya citado COPA (en lo que respecta a las OPA), como en el COGECA (en lo que respecta a la Confederación de Cooperativas) y en la CIAA, *Confederation of Food and Drink Industries of the EEC* (en lo referente a la FIAB). El MAPA financió en buena medida las cuotas de participación de las organizaciones españolas en las instituciones comunitarias. Cabe mencionar que, paralelamente, las organizaciones sectoriales agrarias y ganaderas, y las sectoriales asociadas a la FIAB, también se integraron en las correspondientes organizaciones de rama a nivel europeo.

La participación en las instituciones europeas favoreció el entendimiento entre las organizaciones españolas de las distintas fases en pro de la defensa de intereses nacionales (mayores cuotas, más volumen total de ayudas...). Además de diluir algunos de los intereses particulares que tradicionalmente habían enfrentado a las distintas organizaciones, la participación en la UE ha sido determinante para acercar las posiciones entre ellas, sobre todo entre las OPA en relación a los subsectores productivos. Aun así, en España no se ha creado ninguna estructura de coordinación entre las organizaciones agrarias que permita mejorar la presencia española en Bruselas, tal como ha sucedido en otros países donde también existen varias organizaciones agrarias con diferentes raíces históricas (por ejemplo, Holanda, Italia o Francia) pero que han sido capaces de establecer estrategias de coordinación de cara a la participación en las instituciones comunitarias. Además, de la participación en el COPA y COGECA, algunas organizaciones españolas (como algunas uniones de la COAG) también pertenecen a la CPE (Coordinadora Campesina Europea, integrada en Vía Campesina).

A partir de los noventa las organizaciones del sistema alimentario tuvieron acceso a diversas fuentes de financiación con fondos públicos del MAPA, de forma que, especialmente para las OPA y en menor medida la CCAE, estas llegaron a superar ampliamente la aportación de las cuotas. A esto hay que sumar los fondos de otros Ministerios, las subvenciones desde las Comunidades Autónomas a las federaciones autonómicas, y el acceso a los fondos de la formación continua y ocupacional (a la que no todas las organizaciones concurrieron), que contribuyeron en parte a financiar su estructura. El apoyo del MAPA a las OPA se ha instrumentalizado a través de un decreto específico de financiación<sup>15</sup>, mientras que la FIAB y la CCAE contaron con un convenio específico vinculado a determinadas actividades. Estas ayudas se han visto reducidas desde el inicio de la crisis económica (2008), aunque en distintos niveles.

En los años noventa confluyeron varias cuestiones que cambiaron el marco en el se desenvolvía el sistema alimentario, pero que influyó sobre todo en la industria y en las redes comerciales mayoristas, estrechando el margen de maniobra de las pymes y de algunas de las fases más próximas a la producción primaria:

<sup>15</sup> A él podían concurrir todas las organizaciones que a sí mismas se catalogasen como «organizaciones profesionales agrarias», término este que no cuenta con ninguna definición jurídica fehaciente. De hecho a esta línea concurren también las sectoriales y otras organizaciones sin carácter representativo, aunque existe un pacto no escrito según el cual la mayor parte corresponde a las OPA reconocidas por el Ministerio.

- En 1992 se puso en marcha el Mercado Único, que favoreció el comercio intraeuropeo, fomentó la concentración empresarial y el establecimiento de estrategias centralizadas en las mayores empresas del sistema alimentario europeo. El mercado se hizo mucho mayor, pero más competitivo.
- Se concentró la gran distribución, mejoró sus cuotas de mercado en todas las gamas, se incrementó la marca blanca, se establecieron protocolos de producción y aumentó enormemente su capacidad negociadora.
- La investigación y el desarrollo de nuevos procesos y productos pasaron a ser un elemento crucial para mantener la competitividad.
- Entre los consumidores aumentó la preocupación por la salud y la salubridad de los alimentos, llevando a final de la década a la publicación del *Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria* (2000) por parte de la Comisión Europea tras una serie de graves alarmas alimentarias. La posterior publicación del paquete de normas que determinan la Seguridad Alimentaria en la UE (trazabilidad, sistema de alarmas, puntos críticos y creación de las Agencias de Seguridad Alimentaria) al principio del siglo XXI han alterado profundamente el trabajo del sistema alimentario, obligando a una mayor transparencia, responsabilidad y coordinación vertical.

La FIAB y sus asociadas fueron las primeras en establecer una estrategia ante estas nuevas exigencias, creando servicios de orientación y apoyo a las empresas; la FIAB complementaba los servicios de las asociaciones industriales subsectoriales asociadas. Cabe destacar la actividad en lo que respecta a la seguridad alimentaria, en la que la FIAB fue particularmente activa, tanto en el desarrollo de la trazabilidad y el sistema de alarmas<sup>16</sup>, como en la participación en AESAN (Agencia Española de Seguridad Alimentaria, 2001). Asimismo apoyó activamente la exportación (asesoría, informes, participación en el Instituto Español de Exportación, ICEX) y fomentó el aumento de la dimensión, cuestiones todas ellas que, en buena medida, se enmarcaron en el convenio de colaboración con el MAPA. En esta línea, la FIAB jugó un papel muy relevante en la puesta en marcha de la Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad (NAOS) desde el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN, 2005). También fue importante la puesta en marcha de la Plataforma Tecnológica Food for Life-España para apoyar la innovación.

Esta estrategia de la FIAB mantenía el equilibrio entre los intereses de las grandes firmas y el apoyo a las pymes. Sin embargo, las tendencias antes descritas abrieron un abismo entre los intereses de un tipo y otro de firmas, lo que se trasladó a la estructura organizativa de la Federación. Esas tensiones eran causadas por la presión de las grandes firmas marquisas, especialmente multinacionales, que querían centrar la actividad de la FIAB en cuestiones como la Estrategia NAOS y la participación en la Seguridad Alimentaria, pero que no estaban intere-

<sup>16</sup> El mecanismo de trazabilidad y alarmas europeo fue una propuesta inicial de la FIAB en 1982.

sadas en promover estructuras de apoyo a I+D, impulsar la concentración o destinar recursos a apoyar la exportación, cosas que cada empresa tenía plenamente resueltas. Esta tensión se solventó en un primer momento constituyendo la Fundación Alimentum, con personalidad jurídica propia, para gestionar intereses específicos de las grandes firmas marquistas, en la que también participaron algunas asociaciones sectoriales (cervezas, aguas...).

En el año 2007 se produjo una vertiginosa subida de los precios de las materias primas, que desde entonces han tenido un comportamiento muy volátil; con ese motivo la FIAB y varias de sus asociadas lanzaron alarmas acerca de la posible repercusión en los precios de los alimentos, por lo que se enfrentaron a una muy cuestionable actuación de las autoridades de defensa de la competencia. Este hecho fue el detonante del cambio de la dirección técnica de la FIAB, que había colaborado activamente en el equilibrio entre asociaciones sectoriales y grandes empresas, es decir, entre los intereses de las pymes y las grandes firmas. Esto precipitó la creación de la Asociación Multisectorial de Empresas de Alimentación y Bebidas (AME) a partir de socios de la Fundación Alimentum, de la que se fueron algunas empresas y las asociaciones sectoriales, para participar directamente en la FIAB, lo que obligó a un cambio de estatutos para admitir a una asociación transversal.

En esos años se limitó el apoyo público a todas las organizaciones del sistema alimentario desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino<sup>17</sup>, lo que supuso una dificultad importante para mantener las estructuras creadas en años anteriores, difícilmente sostenibles con las cuotas; este hecho también repercutió en el apoyo a la FIAB, que vio mermados sus ingresos. En estas condiciones, el pacto final de la nueva FIAB se construyó sobre la base de una participación del 25 % tanto en la financiación como en los votos por parte de la AME. En la práctica, el peso de las grandes firmas marquistas, en buena medida multinacionales, es muy superior, ya que tienen una cuota importante en las organizaciones sectoriales integrantes de la FIAB.

Este último proceso, que es básicamente un reajuste entre el peso de las grandes firmas marquistas y las pymes, ha sido muy traumático y ha influido en la interlocución de la FIAB con las Administraciones públicas, así como en la reorientación de sus recursos y actividades; de hecho, recientemente se han recortado sustancialmente las actividades de apoyo a la I+D+i, a la internacionalización, a la concentración y, en general, a cuestiones necesarias para las pymes. Este cambio de fondo en la esencia de la FIAB podría terminar restándole legitimidad en la medida en que las asociaciones sectoriales, que agrupan a la mayoría de las pymes, no se sientan adecuadamente apoyadas ni representadas, generando a la vez un gran problema para la gobernanza de la industria alimentaria en su conjunto y para su interlocución con los poderes públicos, cuestiones ambas que son imprescindibles para la competitividad global futura del sector.

Este proceso de transformación de la FIAB ha seguido a lo sucedido en el ámbito europeo, cuando en el año 2011 la *FoodDrinkEurope* sustituyó a la CIAA (*Confederation of Food*

<sup>17</sup> En el periodo considerado el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) pasó a llamarse primero Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural (MARM), cuando se fusionó con el de Medio Ambiente, y luego Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

*and Drink Industries of the EEC*, creada en 1982), aceptando como socios a las federaciones nacionales de industrias, a las organizaciones sectoriales europeas y al «Liaison Committee», formado directamente por las mayores empresas agroalimentarias mundiales. También en este caso la capacidad de decisión de estas últimas es mucho más alta que en el diseño anterior. Cabe, por lo tanto, pensar que este hecho responde a una estrategia general europea de las grandes empresas.

Poco antes, en 2006, se constituyó la Asociación de las Industrias y Empresas Comerciales Interproveedoras de Mercadona (llamada Foro Interalimentario), con el apoyo y protagonismo de aquella. La visión del Foro abarca el conjunto de la cadena y rompe con los modelos de representación según fases. El Foro pidió el ingreso en FIAB, pretensión que se encontró con el problema de que solo podía ser socio una sola organización sectorial. Por el momento ha renunciado a esta pretensión y su estrategia es situar a sus interproveedores en la dirección de las asociaciones sectoriales y, a través de ellas, acceder a la dirección de la FIAB. Sin embargo, en algunas interprofesionales está empezando a participar directamente como tal<sup>18</sup>.

En estos años, la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAE) ha experimentado un cambio notable, reorientando su actuación desde una posición de defensa de los intereses de los agricultores, en la que colisionaba con las OPA, a otra dirigida a defender y apoyar a las cooperativas en tanto que empresas específicas. Aun así, la Confederación mantiene un punto de ambigüedad en su presión para participar en los mismos ámbitos que las OPA o formar parte del colegio de productores en las Interprofesionales. Este cambio de estrategia se concretó con el cambio de imagen y la adopción de su nueva denominación «Cooperativas Agro-Alimentarias». En la actualidad las grandes líneas de trabajo de la confederación se centra en: la participación y el debate en el diseño y la aplicación de la PAC en los distintos niveles; las cuestiones específicas en razón de su personalidad jurídica (fiscalidad, normas cooperativas, Ley de Integración Cooperativa, líneas específicas de ayudas...), y las cuestiones que les afectan en tanto que empresas alimentarias (normativa de seguridad alimentaria, apoyo a la internacionalización y concentración, I+D+i, promoción, mejora de la gestión, calidad...), abriendo en este último ámbito espacios de colaboración con la FIAB. Cabe mencionar que la relación con las OPA sigue siendo problemática, a pesar de que cada vez es más evidente que están obligados a entenderse.

Los cambios en el sector primario y en las políticas de referencia en estos años, han llevado a que las OPA se enfrenten a situaciones radicalmente diferentes: desde la posición del sector agrario en la cadena de producción de alimentos, a la necesidad de afrontar no solo la producción, sino también la gestión del territorio, la corresponsabilidad en la seguridad alimentaria, los condicionamientos medioambientales, la inclusión en la PAC del desarrollo rural, el cambio climático, los cambios en el consumo, los efectos de la política energética a los profundos cambios estructurales dentro del propio sector, entre otras muchas cuestiones.

Sin embargo, en este crucial periodo las OPA han dedicado una buena parte de su esfuerzo a revalidar su legitimidad a través de elecciones u otros mecanismos, incluido el re-

<sup>18</sup> En INTERPROVO (Interprofesional del Huevo), la asociación de suministradores de Mercadona ha solicitado la participación directa.

curso a organismos internacionales o a los tribunales, o la invalidación del trabajo de algunas asociaciones subsectoriales. En ese escenario hay que situar el último movimiento dentro de las OPA reconocidas: la escisión sufrida por la COAG de algunas de las principales Uniones autonómicas y la ruptura de otras que se consumó en 2008, dando lugar a la Unión de Uniones (no reconocida por el MAGRAMA), que tiene su origen en el sistema de gobierno de la organización nacional. En este sentido es interesante hacer una reflexión sobre la escasa rotación de los representantes máximos en las tres OPA, que en parte se debe a su comportamiento poco flexible y permeable.

Las OPA se han ocupado prioritariamente del seguimiento de la PAC y han convocado movilizaciones por los precios bajos de los productos agrarios o las subidas de los insumos, pidiendo recortes de impuestos o una mayor compensación por IVA, peticiones muy alejadas de las soluciones reales a medio plazo. Sin embargo, como ejemplo de buena gestión destaca su participación en ENESA (Entidad Estatal de Seguros Agrarios), tanto en la dirección como en la ejecución, constituyéndose en tomadores de seguros. Las OPA, a través de su estructura local/provincial, han facilitado el interés de los agricultores con el devenir de la PAC y han facilitado las relaciones entre agricultores de diversos territorios. También han defendido la posición de los agricultores en la cadena de producción y, dependiendo de sus sensibilidades, han sido receptivas a cuestiones como el desarrollo de los mercados locales, las cadenas cortas de comercialización o la agricultura ecológica<sup>19</sup>.

Sin embargo, se echa en falta en las organizaciones agrarias un análisis más profundo ante los cambios estructurales que se están produciendo en el sector agrario: la creciente salarización; el aumento del papel de las empresas de servicios; el envejecimiento de la población rural; la necesidad de ganar dimensión económica; los efectos del cambio climático; la relación con las cooperativas; la participación en el medio rural; la colaboración con el resto de la cadena de producción en el marco de las interprofesionales; los efectos de la política energética; la homologación de la fiscalidad agraria con el resto de la sociedad, o la incorporación de los nuevos sistemas de innovación. Ante estas y otras muchas cuestiones, las posturas adoptadas por las OPA son victimistas, sin encaminar los esfuerzos propios y las ayudas públicas a afrontar las nuevas realidades que difícilmente podrán evitarse y a adoptar un posición responsable en el conjunto del sistema alimentario.

Cabe aclarar que las OPA han visto en pocos años caer su protagonismo real en los debates sobre política agraria, donde las organizaciones ecologistas, las redes de desarrollo rural, las restantes asociaciones del sistema alimentario y las de consumidores tienen un protagonismo creciente. Todo parece indicar que las OPA aún no han encontrado un discurso y una posición propia coherente que aborde la compleja situación en que se encuentran.

En el sector de la distribución minorista destaca la creación a final de los años noventa de ASEDAS (Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados), liderada por Mercadona, a la que se asociaron empresas que no participaban en ANGED. En 2002 se

<sup>19</sup> Cabe mencionar que la restricción de las ayudas a llevado a las OPA a hacer una restricción muy acusada de su personal técnico, lo que repercute en su trabajo cotidiano.

creó ACES (Asociación de Cadenas de Supermercados Españoles) que integró a las filiales de supermercados de las empresas asociadas a ANGED. Estas tres asociaciones, ASEDAS, ACES y ANGED, empezaron a preocuparse por el conjunto de la cadena de producción, encargando diversos estudios, elaborando una política de comunicación al respecto y colaborando estrechamente con el MAPA en campañas de promoción y en medidas para dar salida a excedentes. Desde entonces, han desarrollado una gran actividad tanto con las otras organizaciones del sistema alimentario, como con las Administraciones públicas, lo que responde su peso creciente en las cadenas de producción.

## 6. Las organizaciones interprofesionales

Las empresas de las fases de la cadena de producción tienen que afrontar la gestión de intereses confrontados (derivados del reparto de riesgos y beneficios) y de intereses convergentes (seguridad alimentaria, I+D, aumento de consumo y la exportación), cuya gestión puede realizarse de forma individual (negociaciones entre firmas) o colectivo (negociaciones entre asociaciones). En este caso, la canalización de la colaboración entre fases forma parte esencial de la gobernanza del sistema y, por lo tanto, de su competitividad.

La Ley de Organizaciones Interprofesionales Españolas se publicó en 1994 (Ley 38/94), pero su puesta en marcha fue lenta, y en ella ha habido muchos ensayos fallidos. Esta Ley, que es una copia del modelo francés, establece netamente los ámbitos de colaboración y su marco de funcionamiento. Desde su puesta en marcha ha sido sometida a diversas correcciones que han mejorado algunos aspectos fundamentales para su correcto funcionamiento.

Desde el primer momento, la elaboración de la Ley de Interprofesionales tuvo que afrontar algunos problemas institucionales, de los que caber destacar los siguientes: la débil línea que separa los acuerdos interprofesionales de las prácticas contrarias a la competencia<sup>20</sup>; la errática posición del MAPA respecto a las funciones a desarrollar y ámbitos de interlocución; la distorsión debida a las iniciativas de los gobiernos de las CCAA para legislar en su territorio sobre algo que afecta al mercado nacional; la supremacía de las OPA de carácter general sobre las organizaciones sectoriales, o la práctica imposibilidad de la interprofesional de cobrar cuotas para cubrir los gastos corrientes.

Una buena parte de los problemas de las interprofesionales están en el propio diseño de la Ley, debido fundamentalmente a la rigidez en su composición, otorgando el 50 % de la representación a las OPA. Esto está hoy muy lejos de la estructura real de la práctica totalidad de las cadenas de producción bien porque el peso de las fases posteriores se ha incrementado o bien porque existen más fases productivas, hasta el punto de que en la mayor parte de las Interprofesionales debería haber más de dos colegios de representación profesional. La Ley contempla que las asociaciones deben alcanzar un mínimo de representatividad en sus colegios

<sup>20</sup> Que durante largos años no han entendido la forma de funcionar del sistema alimentario, las diferentes posiciones negociadoras ni, sobre todo, los espacios reales de competencia.

correspondientes para formar parte de la interprofesional, tanto en volumen como en número de agentes, si bien eso no se aplica, en la práctica en cada Interprofesional la representatividad se pacta entre sus componentes. Entre las organizaciones industriales y del comercio mayorista no suele haber problemas, en caso de haber más de una, suelen colaborar y distribuirse el trabajo. La Confederación de Cooperativas divide su participación entre el colegio de agricultura y el de industria y comercio, generando problemas con las OPA y dando lugar a una situación ambigua<sup>21</sup>. Para el colegio de la producción primaria se aplica la representatividad reconocida por el Ministerio a las tres organizaciones (ASAJA, COAG y UPA), de forma que las organizaciones sectoriales agrarias o ganaderas solo participan si las OPA dan su visto bueno, lo que supone una distorsión de la realidad. Otro problema que se plantea es la forma en que las OPA abordan las cuestiones sectoriales, adoptando una postura más reivindicativa y de confrontación, que de búsqueda de acuerdos y gestión de intereses comunes.

Las primeras organizaciones interprofesionales que realmente funcionaron lo hicieron gestionando alguna cuestión vinculada con la aplicación de las OCM correspondientes (caso de la Interprofesional del sector de forrajes, que se disolvió cuando dejó de gestionar el contrato), o con la gestión de fondos públicos, sobre todo europeos, para el desarrollo de actividades de promoción (por ejemplo, Intercitrus en el sector de los cítricos<sup>22</sup>, o la Interprofesional del Aceite de Oliva y Aceituna); en el caso de la leche, tras un fracaso inicial, la Interprofesional Láctea ha vuelto a ponerse en marcha para la gestión del actual paquete lácteo. También han funcionado adecuadamente las Interprofesionales en algunos sectores verticalizados (como pollos o huevos) o donde ya existía una trayectoria de colaboración entre fases (conejo).

En términos generales, las organizaciones interprofesionales no incluyen entre sus miembros a las asociaciones de la distribución minorista, salvo algunos casos, como el de las carnes, donde participan los representantes de las pequeñas carnicerías, pero no de la gran distribución. En principio, este hecho se debe a que las relaciones de la gran distribución con sus suministradores son muy duras, y las primeras pueden utilizar información privada de la interprofesional en las negociaciones individuales.

Aunque cada organización interprofesional tiene sus connotaciones específicas, en muchas de ellas, el protagonismo de las cooperativas y de algunas organizaciones sectoriales de la ganadería (por ejemplo, las de vacuno de cebo o porcino) y de las asociaciones sectoriales de las industrias, ha sido determinante, mientras que el papel de las OPA ha sido poco significativo.

Hasta el momento, algunas de las interprofesionales han conseguido poner en marcha extensiones de norma, con objeto, sobre todo, de hacer promoción, pero también de impulsar algún tipo de investigación o seguimiento de mercados (ovino, conejo, cerdo de capa blanca, aceite de oliva, aceituna de mesa...). Esto implica un alto grado de madurez en las asociaciones de la cadena de producción y resulta fundamental para el futuro de los sectores. Sin duda, este

<sup>21</sup> Posiblemente la mejor solución sea la constitución de un colegio específico que tenga el peso adecuado a la importancia de estas empresas en cada cadena de producción.

<sup>22</sup> Durante unos años Intercitrus fue la interprofesional que mejor funcionó, logró cobrar una cuota que hizo posible recibir fondos europeos para la realización de costosas campañas de promoción, jugó un papel importante en la definición de los cítricos de la FAO y en la gestión de una de las crisis de la exportación a EEUU por un problema sanitario. En la actualidad está casi inactiva debido a que la reacción de las OPA ante un problema continuado de bajos precios fue boicotear el pago de la cuota.

es uno de los mecanismos que van a tener una importancia creciente en el futuro más inmediato y será muy importante la implicación responsable de las organizaciones de cada una de las fases.

Por último, es importante reseñar que la fórmula interprofesional es la más adecuada para la gestión de denominaciones de origen, aunque muchas de ellas tengan la forma de corporación de derecho público.

## 7. La interlocución con las Administraciones públicas

La forma en que se organiza la interlocución con los poderes públicos está vinculada a la estructura representativa del sistema alimentario, tanto debido a que la condiciona, como a que determina la mayor o menor influencia de unos u otros, siendo la forma de trasladar los intereses y la presión de cada colectivo y de influir en las políticas de referencia.

Como se han indicado más arriba, en los primeros años de la transición política se empezó a sustituir a los representantes del sindicalismo vertical por las nuevas organizaciones surgidas en el marco democrático. Una vez interrumpido ese proceso, no se volvió a formalizar ningún organismo de interlocución reglado. Durante años, únicamente en ENESA y en la Agencia para el Aceite de Oliva existían órganos colegiados a los que pertenecía la confederación de cooperativas y las OPA en el primer caso, uniéndose en el segundo caso las asociaciones de la industria aceitera. También el Consejo General de Interprofesionales cuenta con la presencia de la FIAB, la organización cooperativa y las OPA. En las restantes cuestiones, las conversaciones entre los poderes públicos y los representantes del sector no pasaban de encuentros informales, que, en algunos casos, según las épocas y los interlocutores, podían llegar a ser muy frecuentes<sup>23</sup>, si bien siempre sometidas a la opinión de quien detente la titularidad del MAPA.

Las conversaciones y colaboración con el MAPA del amplio y diverso conjunto de asociaciones que compone el sistema agroalimentario, se desarrollan en múltiples niveles político-administrativos y con alta frecuencia, no existiendo ninguna restricción al respecto, pero tampoco ningún criterio ni de prioridad ni de conveniencia a la hora de consensuar las cuestiones a tratar ni con quien ni en que instancia.

La formación del Observatorio de Precios de los Alimentos del actual MAGRAMA, creado en la primera década del siglo XXI dentro de la Dirección General de la Industria Alimentaria<sup>24</sup>, ha abierto un nuevo órgano colegiado de consulta e información en el que participan representantes de toda la cadena de producción, algo inexistente desde la disolución del antiguo FORPPA. El Observatorio se estructura en *Pleno* y en *Grupos de Trabajo*. El *Pleno* actúa como órgano de transversal, mientras que los *Grupos de Trabajo* tienen por misión el estudio de temas específicos relacionados con la finalidad del Observatorio, aunque apenas han funcionado. El Observatorio se concibe como una entidad plural y abierta, en la que están representados la Administración general del Estado, las Administraciones autonómica y local y la empresa

<sup>23</sup> Durante unos años existió un organismo específico para las relaciones con las organizaciones agrarias y las cámaras agrarias (el IRA, luego llamado IFA).

<sup>24</sup> Creado siendo ministra Elena Espinosa, del PSOE.

nacional MERCASA, así como los sectores de la producción, transformación y distribución de los alimentos, y el de los consumidores, todos a través de sus organizaciones oficialmente reconocidas, lo que incluye tanto generales como sectoriales. El número de miembros del *Pleno* es muy alto, lo que lo hace poco operativo.

El Observatorio crea un marco de conocimiento e información sobre la formación de los precios a lo largo de la cadena agroalimentaria, mediante la publicación de datos objetivos y la realización de estudios e informes. De esta forma, se pretende favorecer la transparencia y la eficiencia del proceso de comercialización, detectando posibles desequilibrios.

Otro ejemplo de las nuevas dinámicas de interlocución es la Agencia de Información y Control de los Alimentos (AICA) de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, creada por la Ley 12/2013. Esta ley, aún incipiente, está llamada a modernizar las relaciones comerciales en la cadena de producción, obligando a la utilización de mecanismos comerciales habituales en el conjunto de la economía. La Agencia cuenta con un órgano colegiado, el Consejo Asesor de la Agencia, de carácter consultivo y de participación, integrado por representantes de las administraciones públicas y por representantes de los operadores de la cadena alimentaria.

El Dictamen de la ya citada Comisión sobre Representatividad e Interlocución en la Agricultura Española (2007) propuso la creación de un Consejo Agroalimentario en el seno del Ministerio como órgano máximo de participación del sector en la política agraria, que debería tratar todos los temas referentes a la cadena de producción, lo que incluiría la OCM y la mayoría de las políticas. En dicho Consejo deberían estar representadas todas las organizaciones representativas de las fases de la cadena de producción con carácter transversal, es decir, las OPA generales, la confederación de cooperativas, la FIAB y las organizaciones de la distribución minorista. De este órgano colegiado deberían emanar los restantes órganos de participación, de tal modo que en las cuestiones sectoriales se deberían contar con la presencia de las organizaciones sectoriales especializadas, siendo esta una decisión del Ministerio que no debería estar influida por la tradicional actitud obstruccionista de las OPA. Asimismo, dicho Dictamen proponía la creación de un Comité General de la Producción Agraria, de menor rango, encargado de tratar las cuestiones exclusivamente relacionadas con la agricultura (incorporación de jóvenes, retirada de los mayores...), en el que participarían las OPA.

Sin embargo, estas propuestas han quedado en nada, puesto que la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario, no considera necesario constituir el propuesto Consejo Agroalimentario; es decir, no se prevé la formación de un órgano de consulta y colaboración para el conjunto de la cadena de producción en todas aquellas materias que le competen. Asimismo, las elecciones previstas para elegir a los representantes en el mencionado Consejo Agrario parece que ya han sido desechadas por la actual responsable del Ministerio, una decisión razonable en la medida en que podrían crear una colisión considerable con los gobiernos de las CCAA que tienen las competencias tanto en la definición de a quien consideran agricultor, como en la organización de elecciones.

Otro ámbito de interlocución de creciente importancia es la actualmente denominada Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria (AECOSAN)<sup>25</sup>, en cuyo Consejo Asesor, además de los consumidores, participan los colegios profesionales, el CES y los representantes de la cadena de producción. En él, en estos momentos la FIAB está representada por la AME y por la sectorial de pesca FEICOPESCA, por la distribución figuran ASEDAS y ANGED, por el sector agrario ASAJA y COAG, mientras UPA participa en nombre del CES, así como la Confederación de Cooperativas Agro-Alimentarias.

En definitiva, queda sin establecerse un mecanismo que determine qué organizaciones son consideradas interlocutoras en cada una de las fases de la cadena de producción y cuáles son los requisitos para eso. Por ahora el conflicto está planteado exclusivamente en el sector agrario<sup>26</sup>, pero en su momento podría surgir en otras fases de la cadena. Además, la participación de cualquier asociación representativa de agentes de las fases del sistema alimentario en los mecanismos de interlocución política, debe tener como contrapartida, para que sea eficaz, una actitud profesional y responsable por parte de estas, cuestión que no es evidente que esté sucediendo en todas ellas.

## 8. Nuevos ámbitos de participación

Al integrarse en el segundo pilar de la PAC los programas de la antigua Iniciativa LEADER de desarrollo rural, se introducía la posibilidad de apoyar con fondos europeos actividades no agrarias, respondiendo así a la búsqueda de mecanismos para mantener la actividad económica y social en el medio rural. En parte, las OPA y en menor medida las cooperativas vivieron esta línea de actuación como una forma de detraer fondos de la agricultura para destinarlos a otros sectores, lo que explica su recelo inicial. La gestión de los programas de la iniciativa LEADER (y del programa operativo PRODER) ha implicado el establecimiento de un nuevo método de gobernanza a escala comarcal, mediante la creación de los GAL (Grupos de Acción Local), que se han mostrado eficaces para el ejercicio de esas tareas. Dichos Grupos están formados por agentes locales públicos y privados, asociaciones o empresas individuales y por el momento la participación en ellas de los agentes del sistema alimentario se suele hacer de forma individualizada o a través de organizaciones locales, en general al margen o con poca conexión con las estructuras representativas autonómicas o nacionales, de forma que aquí se puede producir una distorsión a tener en cuenta a efectos de la coherencia de la estructura representativa<sup>27</sup> y de la aplicación de fondos públicos.

En lo que nos interesa para el hilo argumental de este artículo, es importante señalar cómo la implementación de la política de desarrollo rural ha dado lugar a la creación de nuevas estructuras representativas que, si bien no forman parte directa del sistema agroali-

<sup>25</sup> Creada como Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

<sup>26</sup> Petrificación del reconocimiento de las tres OPA (ASAJA, COAG y UPA), aunque hay una escisión de la COAG, La Unión de Uniones, mayoritaria en varias CCAA y conflicto entre las organizaciones generales y las sectoriales agrarias y ganaderas.

<sup>27</sup> SABORÁ (2009): *Diagnóstico sobre el tejido Asociativo en el sector agroalimentario de Andalucía en el marco del Desarrollo Rural*.

mentario, mantienen con este una interacción constante a través de programas que tienen efectos tangibles en el desarrollo de la producción agraria y de las industrias alimentarias a nivel local y comarcal. Esas nuevas estructuras, que forman parte del sistema de gobernanza en el medio rural, son las dos redes que, separadas por razones ideológicas y políticas, asocian a los más de doscientos GAL extendidos por toda la geografía rural española. Una de ellas, la mayoritaria, es RDER (Red Española de Desarrollo Rural), y la otra, REDER (Red Estatal de Desarrollo Rural), minoritaria, pero con presencia significativa en regiones como Galicia, Castilla-La Mancha o Castilla y León. Ambas son interlocutores del Ministerio a efectos de los programas de desarrollo rural, y tienen una participación significativa en la interlocución con las administraciones regionales.

Por el momento, los programas de desarrollo rural no tienen una relevancia significativa en el sistema alimentario, aunque cuestiones como el apoyo a los mercados locales o las políticas de calidad diferencial en el marco de la PAC, pueden aumentar su importancia en el futuro. Sin embargo, el mecanismo de gobernanza favorecido por estos programas se considera una historia de éxito y puede ampliarse a más ámbitos de la política agraria, fundamentalmente a todo lo que hoy abarcan los Planes de Desarrollo Rural (PDR), lo que obligaría a las organizaciones del sistema alimentario a repensar las formas de participar o colaborar con las empresas y estructuras locales sin un aumento de costes ni un sobredimensionamiento de las estructuras.

## 9. Conclusiones

La existencia de una estructura representativa de los agentes económicos del sistema alimentario es fundamental para la competitividad global del mismo y para la adecuada aplicación de las normas vigentes, así como para gestionar los intereses de cada una de las partes, para establecer mecanismos que ayuden a las empresas a afrontar los enormes cambios que están viviendo y los grandes retos del futuro y para facilitar el diálogo y colaboración entre ellas. Desde esa estructura debe establecerse la necesaria colaboración con las Administraciones públicas a todos los niveles.

Asimismo, esta estructura debe ser financiada básicamente por los agentes económicos implicados, aunque es lógico que recurran al desarrollo de servicios que estrechen los vínculos con sus representados y les ayuden presupuestariamente. También es lógico que exista un apoyo público para su funcionamiento, pero este debería conllevar la participación profesionalizada en el desarrollo y aplicación de las políticas públicas y la participación de los agentes de cada fase en el debate sobre las grandes cuestiones.

La estructura representativa del sistema alimentario español se construyó, en parte, sobre la base de la antigua estructura del sindicalismo vertical, pero también sobre organizaciones de nuevo cuño, lo que explica su singularidad y algunos de los problemas que acarrea desde sus comienzos. De hecho, el panorama actual del sistema agroalimentario español arrastra un problema en lo referente a la representación del sector agrícola y ganadero, debido a los

conflictos permanentes por la legitimidad y representatividad dentro de las propias OPA, a su controversia con las organizaciones sectoriales, a la estrategia de las Autoridades competentes en materia de agricultura, que en la práctica colaboran a mantener las divisiones, y a una cierta petrificación del propio sistema de representación, lo que le resta peso y eficacia al sector agrario español a la hora de afrontar los grandes retos y participar en las dinámicas de concertación en las instancias de la UE (especialmente en los comités consultivos agrícolas).

Además, desde hace ya varios años, tanto en el seno de las OPA como en el conjunto de las organizaciones del sistema agroalimentario español, se echa en falta un análisis riguroso de los grandes retos que hoy tiene el sector, análisis que siempre queda aparcado ante los problemas de coyuntura y la urgencia de la aplicación de la PAC y de otras normativas europeas. Ese es el caso de las OPA, enfrascadas en el eterno problema de la representatividad y ocupadas en la gestión administrativa de las ayudas a los agricultores, convirtiéndose en parte en una especie de gestorías y dedicando el resto de su esfuerzo a ir a rastras de la PAC. En la organización cooperativa no hay problemas reseñables de vertebración interna ni tampoco la gestión de la PAC les impide ocuparse de otras cuestiones, por lo que podrían estar en condiciones óptimas para impulsar este debate tan necesario sobre el futuro del sector, aunque hasta ahora han dedicado su mayor esfuerzo a mejorar la posición de sus empresas en la cadena de producción. Por su parte, las organizaciones sectoriales de la producción agraria o ganadera están centradas en los problemas de sus respectivos subsectores y carecen de una visión de conjunto del sistema alimentario.

La FIAB podría ser la impulsora de este debate, pero, lamentablemente, las tensiones internas que vienen ocupando desde hace unos años su dirección le restan tiempo y dedicación para promover desde sus filas un debate de prospectiva donde afrontar los grandes retos del sistema alimentario; además, si realmente las pymes acaban perdiendo peso en ella y por ello van perdiendo peso las asociaciones sectoriales, es posible que el debate de a dónde va el sistema alimentario español solo le interese marginalmente. Este sería un punto más de la posible pérdida de legitimidad de la FIAB, debido al mayor peso en ella de las grandes firmas marquistas, lo que ya se está traduciendo en la disminución de recursos destinados a cuestiones de gran interés para las pequeñas y medianas empresas, causando desafección entre ellas y malestar en la FIAB. Sorpresivamente son algunas de las asociaciones de la distribución las que ahora están planteando más incisivamente los problemas generales de la cadena de producción, aunque aún carecen de credibilidad dado el desequilibrio existente en la cadena de producción, posiblemente eso sea una operación más de cara a la galería, pero sería muy lamentable que los representantes de la producción primaria y de la industria fuesen poco más que invitados de piedra en el gran debate de a dónde va el sistema agroalimentario.

La organización territorial del Estado español, formada por diecisiete estructuras administrativas, obliga a las organizaciones del sector agroalimentario a poner en marcha pesadas y costosas estructuras en cada Comunidad Autónoma si quieren tener presencia en ellas. Se enfrentan al dilema de descentralizar sus estructuras administrativas para ganar peso en la interlocución con los gobiernos regionales, o bien de concentrar sus recursos en fuertes y eficaces estructuras nacionales aunque ello les haga perder presencia en el nivel regional. El modo de

afrontar este dilema varía de unas organizaciones a otras, pero es sin duda un tema de debate y un problema al que hay que dar soluciones acordes con la situación organizativa y financiera.

Además, las organizaciones del sector agroalimentario tienen pendiente el tema de la coordinación con los nuevos sistemas de gobernanza surgidos en el medio rural al amparo de los programas de Desarrollo Rural, especialmente a raíz de la última reforma y la posibilidad de poner en marcha el multifondo para financiar esos programas. Ello supone la introducción de una lógica territorial en organizaciones, como las sectoriales y las de las industrias, acostumbradas por guiarse por lógicas económico-productivas orientadas a los sectores y los mercados, lo que significa un tema de gran calado.

Sea como fuere el resultado del debate sobre estos temas, lo cierto es que la competitividad futura del sistema alimentario español necesita del buen funcionamiento de las organizaciones interprofesionales o de cualquier otro mecanismo de colaboración entre fases. Necesariamente, este funcionamiento debe ser muy profesionalizado y debe centrarse en la gestión de intereses comunes, dejando fuera los conflictos entre fases para sobrevivir y ser eficiente.

Las organizaciones del sistema alimentario deberán tener cada vez más en cuenta la opinión de los consumidores, hoy deficientemente organizados, así como de las organizaciones ambientalistas y de otros movimientos interesados en cuestiones relacionadas con el sistema alimentario, entre las que destacan las vinculadas al desarrollo rural.

Por último, es necesario que los poderes políticos tomen decisiones con el suficiente consenso entre los partidos políticos como para que se puedan establecer unas reglas del juego que fijen quien y donde deben participar en las conversaciones sobre política agraria y sobre cualquier otra con repercusiones en el sistema alimentario.

## Referencias bibliográficas

- BARCO ROYO, E.; LANGREO NAVARRO, A.; LEDESMA BARRET, J.; MENCHERO MÁRQUEZ, P. y MOYANO ESTRADA, E. (2007): *Informe-Dictamen de la Comisión sobre Representatividad e Interlocución en la Agricultura Española*. MAPA.
- LANGREO NAVARRO, A. y GARCÍA AZCÁRATE, T. (1995): *Las Interprofesionales Agroalimentarias en Europa*. MAPA.
- MAPA (2003): *Libro Blanco de la Agricultura del Desarrollo Rural*.
- MOYANO E. (1984): *Corporatismo y Agricultura*. MAPA.
- MOYANO E. (1993): *Acción colectiva y cooperativismo en la agricultura europea*. MAPA.
- ROBLEDO, R., coord. (2011): *Historia del Ministerio de Agricultura (1900-2008). Política Agraria y Pesquera en España*. Madrid, MARM.