

EL PAPEL DE LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTORES EN EL DESARROLLO DE LAS O.C.M. DEL GANADO .

Prof. Dr. José J. Rodríguez Alcaide
Catedrático de Economía-Universidad Córdoba

LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS DE CARACTER GANADERO

(Una referencia a las Agrupaciones de Productores Agrarios)

Un largo camino se viene recorriendo en España para concentrar y tipificar la oferta. Esto sucede desde la ley 29/72 de 22 de Julio y posterior decreto regulador (1951/73). Han pasado veinticinco años desde que se diera el marco regulador operativo de las agrupaciones de productores agrarios, que deberían tener o disponer de suficiente capacidad organizativa, tecnológica y económico financiera para abordar los mercados entonces nacionales y ahora internacionales.

Desde aquella fecha hasta nuestra entrada en la Unión Europea (1986) el Ministerio de Agricultura, dentro de las disponibilidades presupuestarias, intentó estimular la creación y funcionamiento de las referidas Agrupaciones de productores agrarios (APA), con el otorgamiento de subvenciones al establecimiento y funcionamiento, créditos a bajo tipo de interés y ayudas a las inversiones en infraestructuras y equipamientos, que permitieran el almacenamiento, conservación, tipificación y acondicionamiento de los productos (Ley 152/63). El decreto 2178/73 determinaba los productos que podían acogerse a la oferta en común y los mínimos exigibles para que un solicitante pudiera ser calificado como agrupación (APA). Para las agrupaciones de productores de productos ganaderos el referido decreto determinó las condiciones como:

GRUPO	Producción animal	Nº de integrantes
Leche de vaca	10.000.000 litros	100
Leche de oveja	1.500.000 litros	50
Leche de cabra	500.000 litros	100
Lana	350.000 kilos	200

Puede observarse que no fueron considerados en aquella fecha ni la producción de animales vivos de aptitud cárnica ni sus productos (canales); tampoco la producción de carne de ave ni de huevos, cuando las primeras estaban dispersas y eran fáciles de tipificar, a través de las canales.

El referido decreto garantizaba a las APAs calificadas una subvención del 3, 2, 1 por ciento del valor base de los productos vendidos por la agrupación durante los años primero, segundo y tercero de su calificación como tal. Estas

cantidades deberían constituir un fondo junto con idénticas aportaciones de los socios y pueden utilizarse para la financiación de los gastos de constitución, aunque dichos gastos serían reintegrables al fondo. Este mecanismo de coste compartido, de fondo irrepartible durante cinco años, será analizado posteriormente a la luz de la teoría del contrato de agencia y de la teoría de los costes de transacción entre organizaciones.

Paralelamente al movimiento de APAs en España se venía con anterioridad produciendo algo similar en el seno de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE). Pero es en 1978 a través del Reglamento 1360/78 cuando la CEE apoya la concentración de la oferta a través de las Organizaciones de Productores Agrarios (OPAs) para que parte del valor añadido que producción y además se disminuya el riesgo de mercado y de la volatilidad de las cotizaciones al presentar una mayor seguridad en la venta y cobro mediante contratos de interprofesionalidad. El nacimiento y desarrollo de las OPAs en la CEE tiene mucho que ver con el desarrollo de las Organizaciones comunes del mercado (OCM) y los reglamentos sobre cambio de estructuras de las explotaciones agrícolas. Cuando España entra en la Comunidad Europea (CE), se amplía aquel Reglamento viejo de 1978 con el nuevo 224/86.

Este Reglamento, que tarda en trasponerse a España, concede ayudas destinadas a cubrir parte de los gastos de constitución y funcionamiento administrativo, para la creación de uniones y asociaciones, bajo unas condiciones que no son el momento de relacionar.

La financiación de estos estímulos es compartida entre los Estados miembros (España) en nuestro caso y la C.E., de modo que la CE reembolsará el 25% de los gastos imputables y el resto debe pagar el Estado Miembro. En zonas con dificultades especiales la cofinanciación de las ayudas se eleva al 50%. Si recuerdan que en 1986 ya existían varias CCAA con competencias transferidas en agricultura y que desde ellas se debería mejorar el presupuesto de cofinanciación (Estado versus Comunidad) podrán entender el retraso en la transposición de los reglamentos OCM y de organizaciones y agrupaciones, así como el ritmo de baja incentivación de estas uniones y agrupaciones. Esta acción común suele durar en la U.E. cinco años, periodo que permite una nueva revisión.

La adaptación de las viejas APAs, calificadas de acuerdo a la ley 29/72, a la normativa comunitaria (Reglamento 2224/86) se realiza de acuerdo con una disposición a nivel de orden ministerial de fecha 25 de noviembre de 1986. Pero la norma que realmente transpone el Reglamento 1360/78 de la C.E. a España y el Reglamento 2224/86 no aparece hasta que se publica el Real Decreto 280/88 de 18 de marzo; es decir, dos años después de la incorporación de España a la

Unión, fijando los mínimos de producción para cada agrupación. Esta operatividad no empieza a ser efectiva hasta diciembre de 1988, fecha en que por orden ministerial se crea el Registro General de Agrupaciones de Productores y sus Uniones, conforme al mandato previsto en el Reglamento CEE 1360/78.

Hasta que aparece el Real Decreto 280/88 no se permite una configuración de organizaciones de Productores Agrarios, como agrupaciones y sus uniones de modo extensivo y amplio a la ganadería y sus productos. Esta lista esquemática, más desarrollada en el anexo I, aparece del siguiente tenor:

- Animales de la especie bovina vivos o sacrificados.
- Animales de la especie porcina y carne de porcino.
- Animales de la especie caprina y ovina, vivos y sacrificados.
- Pollos de carne y demás aves y conejos, vivos y sacrificados
- Huevos.
- Leche, quesos y requesones de vaca, oveja y cabra.
- Miel natural.

Esta homologación permite decir que a 31-12 - 89 existían las siguientes APAS, conforme al Reglamento comunitario, en España en el sector ganadero.

SECTOR	Nº de APAS	Empresas Integradas	Producción
Ganado Bovino	51	18.678	12.900 Tm canal; 720 millones de litros
Ganado Ovino	20	3.020	9.500 Tm canal; 600 Tm Lana; 12 millones de litros
Ganado Caprino	5	919	225 Tm canal; 9 millones litros

El 30 de enero de 1991 la Unión Europea revisa el Reglamento 1360/78 relativo a las agrupaciones de productores y sus uniones y promulga el Reglamento 220/91. En este reglamento se determinan las agrupaciones y uniones que se pueden inscribir en España así como el volumen mínimo de producción y de asociados (Anexo I), debiendo las uniones unir como mínimo a cinco agrupaciones y tener una extensión mínima de comunidad autónoma.

LAS AYUDAS FINANCIERAS A LAS ORGANIZACIONES Y AGRUPACIONES.

Obviaremos en esta presentación la tipificación de las ayudas que operaron antes de la adhesión de España a la CEE.

El Reglamento base que especifica la tipología de estas ayudas a nivel de la CEE es el 1360/78, que hablaba de agrupaciones de productores y sus asociaciones, hoy uniones. Este reglamento señalaba el montante relativo de la subvención **ad-valorem** de los productos comercializados y el contingente máximo a subvencionar de los gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo (determinados según reglamento 2084/80). Este Reglamento fue modificado por el 1760/87 de 15 de Junio, en el que se amplía a cinco años el periodo de subvención, no pudiendo superar los gastos de constitución y funcionamiento de la agrupación con un pago en un septenio por fracción anual.

Además de estas ayudas específicas para las agrupaciones y sus uniones se diseñan otras para mejorar las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios que empiezan a operar en 1977 mediante el Reglamento CEE 353/77, como cumplimiento de la política agraria común, realizada mediante contrato - programa entre los Estados miembros y sus agricultores, con un peso de subvención que va desde el 35% de la inversión calificable en las provincias de Huelva y Granada al 25% de la inversión en el resto de las provincias andaluzas (Reglamento 2224/86).

De nuevo a los cinco años se revisa dicho reglamento y aparece el 866/90, en el que aparece la figura de los planes sectoriales, sus contenidos, objetivos y ejecución junto a los denominados marcos comunitarios de apoyo. En esta fase se apoya en el 50% de subvención a la inversión a los planes en zonas o regiones objetivo I, como Andalucía, fijando calendarios de pago a los estados miembros, que difícilmente se cumplen.

En noviembre de 1994 el reglamento 2843/94 modifica el 866/90 fijando nuevos topes para algunas de las subvenciones.

LAS UNIONES Y AGRUPACIONES A LA LUZ DE LA TEORIA DE LA AGENCIA.

Las agrupaciones y uniones de productores actúan a modo de interface entre los gobiernos de los estados miembros, en el marco de la política agraria común, y sus asociados. También entre sus asociados y los mercados. Son en definitiva dobles agentes, cuyos principales son unas veces los gobiernos y otras veces sus asociados.

Un agente es una persona física o jurídica que es empleada para actuar en representación de otra llamada principal. La doctrina sobre los contratos de agencia indica cómo una parte (individuo, institución), denominado el principal puede diseñar un sistema de compensación (contrato), que motiva a otro

individuo (persona física o institución), denominado agente, a actuar de acuerdo con los intereses del principal.

En la relación que la Unión Europea, en el marco de la política agraria común, quiere tener con sus agricultores para que éstos cumplan con lo dispuesto en el Tratado de Roma, ha diseñado un mecanismo de agencia, dentro del cual el principal (U.E) diseña un contrato (objetivos, mecanismo de compensación) para que su agente (agrupaciones y uniones) actúen en beneficio del principal (logro de objetivos), que subrogadamente son los de los agricultores (defender el valor de la producción en el mercado, abrir mercados exteriores, concentrar la oferta, tipificarla, mejorar la calidad, etc.).

En esta relación se generan varios problemas que nacen de:

- a) la existencia de una información imperfecta.
- b) la existencia de unos costes de transacción.
- c) la inadecuación de los incentivos.

Los problemas entre principal (U.E.) y agente (APA) pueden nacer de la información imperfecta sobre las acciones que el agente (APA) debiera tomar. Si las actuaciones del agente no son observables la compensación (el contrato) no se puede basar sobre estas actuaciones. Por ello si se consigue materializar el producto del esfuerzo, aunque el esfuerzo no fuera observable, y las relaciones entre producto y esfuerzo son conocidas, también se podrán fijar las compensaciones. En este caso concreto las compensaciones se dan en función del esfuerzo materializado en cifra de ventas de productos comercializados en común (% de subvención sobre ventas) o subvención sobre nivel material de inversiones.

Otros ciertos problemas nacen de los deseos del principal de que el agente actúe sobre un vector de información que sólo posee el agente y no el principal. En este caso el principal delega la responsabilidad. Pero, dada la asimetría de información, el principal desconoce si el agente actúa como si hubiera actuado él mismo en idénticas circunstancias. Para resolver este problema no sólo el principal tiene que conocer la acción sino además si dicha acción fue la apropiada. En el caso de la relación entre la U.E. y las APAs, en las revisiones quinquenales que de su política hace la U.E., se plantea dar respuestas a esta cuestión; es decir, si las APAs con sus actuaciones han logrado acercarse a los objetivos propuestos, en definitiva, si sus actuaciones fueron o no las esperadas.

La tercera gama de problemas nace de saber si los esfuerzos están concretamente compensados o no por parte del principal, cuando el agente actúa. Me refiero al problema del incentivo económico. La compensación puede darse

cuando se haya cumplido el esfuerzo; es decir, realizada la tarea. También aquí la U.E. ha revisado el nivel de incentivos a dar a las agrupaciones y uniones.

Pero esta complejidad de la actuación del APA como agente de la U.E., no sólo se debe a cuanto hemos dicho anteriormente sino también a los problemas que nacen del efecto que la actuación del agente tiene sobre terceros (sus propios asociados). Ello se debe a que las relaciones entre APA y sus asociados son asimétricas y las decisiones que se tomen en el seno de la agrupación no tienen porqué salvaguardar la simetría esperada del contrato entre principal (U.E) y agente (APAs).

La complejidad del problema entre el principal y el agente nace del carácter intertemporal de sus relaciones. El contrato entre las partes abarca un periodo de 5 a 7 años, en el que se esperan recibir anualmente los incentivos (subvenciones). Esto añade inseguridad pues no se sabe si el principal pagará al agente lo prometido, una vez que el agente haya actuado conforme a lo esperado. Esta inseguridad va desapareciendo en la medida en que las administraciones públicas, que actúan por delegación del estado miembro, cumplen con sus calendarios burocráticos. A este complejo problema se añade el de que el principal quiere conseguir lo máximo del agente con el sistema de incentivos y también el de que el agente quiera conseguir los incentivos con el mínimo esfuerzo y no los establezca en el periodo contratado. En el fondo se trata de *conocer la mínima cantidad requerida para movilizar al agente. Ello se consigue si el estado miembro moviliza el suficiente número de jugadores (solicitantes) para que en cierto modo funcione un cierto mecanismo de subasta a la baja.*

¿Ante todo lo dicho cómo debería contemplarse la relación entre la U.E. y las APAS?. Nos parece que la relación debe plasmarse en un contrato o esquema de compensación, que maximiza la utilidad esperada del principal, dado que:

(a) el agente tomará las acciones que maximiza su utilidad esperada, dado el esquema de compensación, y

(b) dado que el agente quiere aceptar el contrato; es decir las compensaciones o incentivos.

Es decir, estamos ante un contrato en que ambas partes maximizan sus respectivas utilidades esperadas, de modo que la U.E. quiere que se comercialicen en común unos niveles determinados de producciones y para ello paga un incentivo, limitado a una restricción presupuestaria, y el APA maximiza su utilidad que será la obtenida no sólo con un mejor y más seguro precio sino también con un gasto de transacción (constitución y funcionamiento) igual o inferior al incentivo recibido.

En teoría de juegos en equilibrio de tipo cooperativo es posible que ambas partes maximicen su utilidad, pues son juegos de suma no cero.

LOS COSTES DE TRANSACCION O COSTES DE AGENCIA.

En esta actuación o relación conjunta principal-agente existen unos costes de agencia que tiene tres tipos de componentes:

a. Costes ligados al principal y que corresponden a la supervisión (U.E) e incentivación.

b. Costes ligados a la actividad del agente (APA) , de estructura, administración y gestión.

c. Pérdida residual que se produce cuando el esfuerzo del agente se desvía del objetivo deseado pro el principal; este es un coste de oportunidad.

Es obvio que un proceso eficiente de contratación debería anular la pérdida residual por mala dirección del esfuerzo (con información transparente) y además minimizar tanto los costes de principal como del agente para que el contrato fuera con un eficiente paretiano. Cabría preguntarse en estos momentos si los mecanismos de compensación previstos para las APAs son eficientes o no.

LA GRAN VIRTUALIDAD DE LA BASE COOPERATIVA

Los ganaderos, agrupados en cooperativas, tienen una gran potencialidad para aprovechar su función de agentes de la política agraria de la Unión Europea. Desde la cooperativa asumiendo la organización propia de APA y/o de uniones, se puede ser el brazo de actuación de las diferentes políticas europeas. Estas políticas están reflejadas en los reglamentos que versan sobre:

Las organizaciones comunes de mercado (OCM) de la leche y productos lácteos, de la carne de ovino y caprino, del vacuno de carne y de otros productos como los avícolas y el conejo.

Las organizaciones para aplicar las políticas de prevención sanitaria en las enfermedades de declaración obligatoria y con programas de prevención predefinidas.

Las organizaciones para concentrar la oferta de productos, mejorar la comercialización y calidad de los mismos.

Las organizaciones para mejorar la conservación del medio ambiente y la reducción de contaminantes en zonas con elevadas cargas ganaderas.

Las cooperativas, sociedades agrarias de transformación o cualquier otro proceso de asociación temporal debe permitir que las agrupaciones de productores y sus uniones sean la base de actuación y de instrumentación de la política comunitaria. Las sinergias que se generan actuando en los cuatro frentes anteriores son relevantes y notables. Las dificultades nacen de la escasa capacidad de asociación que los ganaderos exhiben por los elevados costes de comunicación e información que existen entre los mismos.

ESPAÑA: Agrupación de productores y sus uniones (1991)

CODIGO	PRODUCTOS	AGRUPACION			UNIONES	
		VOLUMEN,	Nº DE SOCIOS	MINIMO UGM	VOLUMEN 10º ECUS	% VOLUMEN VACU %
0102	Animales vivos	1.000 UGM	50	60.000	65	5
0201	Carnes de animales bovinos fresca, refrigerada y congelada	2.000 terneros	50	30.000 terneros	8,5	
0103	Animales vivos especie porcina	20.000 cab	75	70.0000	60	5
0203	Carnes animales especie porcina fresca, refrigerada, congelada	10.000 cab de cerdos ibéricos	35	100.000 cabezas ibéricas	8	5
		15.000 lechones	75	180.000 lechones		
0104	Animales vivos especies caprina y ovina	15.000 cabezas de ovino y 10.000 cabezas porcino	50	250.000 cabezas de ovino	15	2,5
			25	100.000 cabezas de caprino	3,0	10
0105	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos y pintadas vivas	250.000 cabezas	50	1.200.000	15	2,5
0106	Conejos domésticos vivos y su carne.		35	3.500.000 cabezas	5	5
0407	Huevos de ave con cascara	60.000 ponedoras	50	1.000.000 ponedoras	15	2,5
0406	Queso y requeson: de vaca	4.000 Tm.	50	100.000 Tm.	25	2,5
	de oveja	1.000 Tm.	25	20.000 Tm.	10	10
	de cabra	1.000 Tm.	25	10.000 Tm.	3	2,5

