CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 65, Agosto 2009, pp. 193-216

Estrategias de cooperación de los productores de frutas y hortalizas. Una comparación trasatlántica

José María García Álvarez-Coque
Universidad Politécnica de Valencia
Rich Sexton
Universidad de California, Davis
Teresa López-García Usach
Universidad Politécnica de Valencia

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.
© 2009 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

Estrategias de cooperación de los productores de frutas y hortalizas. Una comparación trasatlántica

José María García Álvarez-Coque
Grupo de Economía Internacional, Universidad Politécnica de Valencia
Rich Sexton
Departamento de Economía Agraria y Recursos Naturales, Universidad de California, Davis
Teresa López-García Usach
Grupo de Economía Internacional, Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN

Muchos productores de frutas y hortalizas han recurrido a la acción colectiva para mejorar su posicionamiento en la cadena de valor y hacer frente a los cambios que se vienen produciendo en el comportamiento del consumo y de la distribución. La estrategia de inserción en la cadena varía de unos países a otros en función de la propensión a acometer acciones colectivas y de los incentivos públicos a las mismas. Este trabajo estudia las organizaciones de productores de frutas y hortalizas como una forma de acción colectiva, abordando un análisis comparativo de la situación en la Comunidad Valenciana, en los Países Bajos y en los principales estados productores de los Estados Unidos de América. El objetivo es doble. Por un lado, discutir la eficacia de las organizaciones de productores como instrumento de coordinación y de adaptación al mercado; por el otro, explorar las reticencias de los productores a partipar en estas organizaciones.

PALABRAS CLAVE: Cadena de valor agroalimentaria, acción colectiva, organizaciones de productores, frutas y hortalizas.

CLAVES ECONLIT: Q130, Q170, Q180.

Stratégies de coopération des producteurs de fruits et légumes. Une comparaison transatlantique

RÉSUMÉ : De nombreux producteurs de fruits et légumes ont eu recours à l'action collective pour améliorer leur positionnement dans la chaîne de valeur et faire face aux changements de comportement du consommateur et de la distribution. La stratégie d'intégration dans la chaîne varie d'un pays à un autre en fonction de la tendance à entreprendre des actions collectives, et des incitations publiques mises à leur disposition. Ce rapport analyse les organisations de producteurs de fruits et légumes comme un moyen d'action collective, et fait une analyse comparative de la situation dans la Communauté valencienne, aux Pays-Bas, et dans les principaux états producteurs des États-Unis d'Amérique. Il a deux objectifs : d'une part, discuter de l'efficacité des organisations de producteurs en tant qu'instrument de coordination et d'adaptation au marché, et d'autre part, analyser la réticence des producteurs à faire partie de ces organisations.

MOTS CLÉ : Chaîne de valeur agro-alimentaire, action collective, organisations de producteurs, fruits et légumes.

Fruit and vegetables producers' cooperation strategies. A transatlantic comparison

ABSTRACT: Many fruit and vegetables producers have taken collective action to improve their position in the supply chain and to face changes that have recently occurred in the consumer behaviour and the distribution. Strategies for chain integration are different in each country depending on the tendency to undertake collective actions and on public incentives to cooperate. This paper deals with the organisations of F&V producers as a form of collective action and makes a comparative analysis on the situation in the Autonomous Community of Valencia, the Netherlands and the main state producers in the USA. The objective of this work is twofold: First, to discuss the efficiency of producer organisations as an instrument to coordinate and adapt to the market, and second, to analyse producers' hesitation in taking part in these organisations.

KEY WORDS: Food supply chain, collective action, producer organisations, fruit and vegetables.

1.- Introducción[1]

El mercado de frutas y hortalizas (FyH) ha experimentado cambios considerables en los últimos años. De un lado, la cadena comercial ha evolucionado hacia una ordenación más racional y los minoristas han acrecentado su poder. De otro, la irrupción en el mercado mundial de países en desarrollo situados en zonas de climatología templada ha incrementado la competencia internacional. Además, las preferencias de los consumidores han evolucionado hacia un mayor énfasis en la calidad, concepto que abarca múltiples dimensiones de un producto (García-Martínez and Poole, 2004). Los productores agrarios y sus cooperativas, aunque están al tanto de estas tendencias, deberían mejorar su comprensión sobre los factores que hacen factible la inserción de los productores a lo largo de la cadena. Este trabajo centra su atención en los problemas derivados de su acción colectiva tanto en los Estados Unidos de América (EUA) como en la Unión Europea (UE), con énfasis en el sector de frutas y hortalizas.

Las nuevas condiciones de mercado hacen necesario mejorar la coordinación entre los productores, la industria y la distribución. El análisis moderno de las cadenas globales de valor pone énfasis en la relación entre actores como mecanismo para reducir la incertidumbre, mejorar el acceso a recursos clave e incrementar la eficiencia del sistema (Fischer et al. 2007). La coordinación es pues una fuente fundamental de competitividad que algunas veces se denomina “ventaja colaborativa” o “ventaja comparativa de la cooperación” (Fischer et al. 2008).

En la comercialización de FyH, la acción colectiva toma a menudo la forma de firmas cooperativas o asociaciones de distribución entre productores individuales, como alternativa a comercializar con una firma independiente. De entre las diversas razones para cooperar (Ruben, 2007) se pueden destacar 5 grandes categorías: (i) el poder de mercado para los productores derivado de la concentración de la oferta de producto; (ii) la información incompleta y asimétrica existente en las relaciones entre el productor y otros agentes (proveedor, comercializador, transformador); (iii) los costes de transacción en la relación productor-transformador; (iv) la gestión conjunta de activos que facilita la inversión en instalaciones y logística para mejorar la escala y cumplir estándares de calidad; y (v) las organizaciones “multiuso” que facilitan la diversificación de productos, de servicios y mercados lo que disminuye el riesgo. A modo de ilustración, la acción colectiva entre productores es a menudo un paso necesario para lograr acuerdos contractuales o de copropiedad con el objetivo de colaborar exitosamente con la gran distribución minorista.

1.- Esta investigación ha sido financiada por el Subprograma de Investigación Aplicada Colaborativa 2008 del Ministerio de Ciencia e Innovación, CIT-401000-2008-6.
El artículo se ha beneficiado de los comentarios de dos evaluadores anónimos.
Los autores extienden su agradecimiento a la Fundación IVIFA por su impulso al trabajo.

En general, los productores de FyH en los EUA tienen una mayor dimensión que sus homólogos en la UE. Además, en muchos casos han ido integrando otras funciones de la cadena de valor, añadiendo a su actividad de producción las de procesado y transporte. Aunque los pequeños productores normalmente no integran tales funciones, el término que se emplea comúnmente en los EUA para designar a los productores de FyH es el de "productores-comercializadores". Debido al mayor tamaño de sus explotaciones, los productores en los EUA tienen menos necesidad de formar cooperativas como instrumento para concentrar la oferta y generar economías de escala que los productores los europeos. A pesar de ello, la acción colectiva es un elemento importante en la comercialización de FyH en los EUA, si bien en menor grado que en la UE. No obstante, a ambos lados del Atlántico subsisten reticencias por parte de los productores a asociarse a esquemas de coordinación horizontal. Es por ello que el presente trabajo acomete una exploración de las razones que restringen el desarrollo de estas organizaciones.

Para ello, el presente trabajo estudia, en primer lugar, algunas experiencias de acción colectiva en el sector hortofrutícola apoyándose en estudios de caso de dos regiones productoras de la Unión Europea (la Comunidad Valenciana y los Países Bajos) y de algunas regiones productoras de los EUA. En segundo lugar, se discute la eficacia de las políticas de apoyo a este tipo de organizaciones o asociaciones como instrumentos para facilitar la adaptación de los productores a unas condiciones de mercado cambiantes o para superar la desconfianza de los productores ante la acción colectiva. En las dos primeras secciones del trabajo se aborda el primer objetivo a través del estudio de la situación del mercado y de las organizaciones de productores en la UE (con referencia a las dos regiones citadas) y en los EUA. La siguiente sección trata el segundo objetivo relacionado con las políticas públicas de fomento de las organizaciones o asociaciones de productores a ambos lados del Atlántico. El trabajo finaliza con las principales conclusiones del estudio sobre los factores que obstaculizan el crecimiento de estas organizaciones.

2.- Organizaciones de productores en la UE. Los casos valenciano y holandés

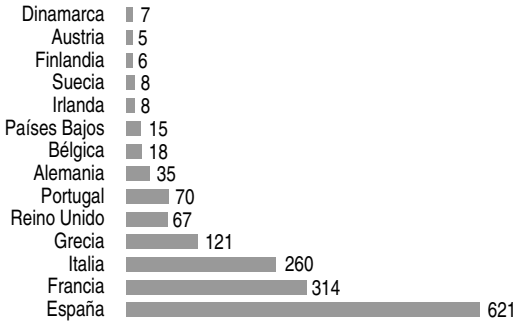
La estructura productiva y comercial del sector de frutas y hortalizas en la UE no está bien adaptada a las condiciones cambiantes del mercado que requieren productos diferenciados y mejores garantías de calidad y estándares medioambientales (Garcia-Alvarez-Coque et al. 2006). Durante los años 90 se redujo el número de explotaciones dedicadas a la producción de frutas y hortalizas, pero sigue siendo elevado, existiendo alrededor de 1,4 millones de productores en la UE-25. La mayoría de los Estados miembros tienen una producción considerable de FyH, con una participación significativamente importante en los países del sur de Europa como Grecia, España, Italia y Portugal en donde las FyH representan más del 25% del valor total de la producción agraria (European Commission, 2006). El consumo de FyH ha sido relativamente estable en la última década aunque en

los últimos años se ha producido un descenso en el consumo per capita, si bien con grandes diferencias entre los Estados miembros (Freshfel, 2004).

En respuesta al creciente dominio de la distribución minorista en las últimas décadas (Clarke et al. 2002; Dobson, 2003; IGD, 2005; Mir et al. 2008), la UE ha reforzado la política seguida desde los años 60 para potenciar la creación de grupos de productores de FyH denominados "organizaciones de productores" (OPs) con el objetivo de generar economías de escala y alcanzar una presencia más sólida en el mercado. Esta agrupación de la oferta se potenció firmemente al hacer que la pertenencia a una organización de productores fuera condición necesaria para la percepción de algunos esquemas de ayudas de la UE. Para poder recibir ayudas, las OPs deben organizarse de modo voluntario y demostrar su utilidad mediante el alcance y la eficacia de los servicios prestados a sus asociados. La mayor parte de las OPs en la UE son cooperativas pero también pueden ser reconocidas como OP otras agrupaciones que cumplan los criterios mínimos que establece la regulación de la UE[2]. Tales criterios se han definido para procurar que las OPs se hagan cargo de la mayor parte de la producción de FyH de sus asociados[3]. A mediados de los 90, la UE incorporó un nuevo sistema de ayudas a los productores, justificado por los cambios que debían hacer las OPs para adoptar unas normas medioambientales y de calidad cada vez más exigentes. Ésta fue la ayuda de los programas operativos que se ha convertido en el mayor incentivo para la constitución de OPs en la UE.

En la UE hay más de 1.500 OPs que presentan gran diversidad en cuanto a tamaño y características (Figura 1)[4]. Por ejemplo, en Italia y España es fácil encontrar OPs con menos de 10 miembros y otras con más de 5.000. Por lo que respecta a los socios de las OPs éstos pueden ser desde empresas con un volumen de facturación de más de dos millones de € hasta agricultores a tiempo parcial con un volumen de ventas inferior a mil €.

Figura 1. Número de OPs de FyH (2006)



FUENTE: Comisión Europea.

2.- Reglamento (CE) 1182/2007 del Consejo.

3.- Ver artículo 3(1) del Reglamento (CE) Nº 1182/2007.

4.- Esta diversidad se extiende a las organizaciones asociativas de la mayoría de los sectores de la agricultura europea como se refleja en el trabajo de Juliá y Meliá (2008).

Países Bajos y España representan dos situaciones bien distintas en la UE. Actualmente el 92% de la producción hortícola de los Países Bajos se comercializa a través de 22 organizaciones de productores, la mayor de las cuales es "The Greenery", cuyas ventas en 2007 fueron de 1,7 mil millones de €. En contraste, en España hay más de 600 OPs que comercializan sólo el 44% de la producción española de FyH y ninguna de ellas supera los 500 millones de € de facturación.

Aunque la relación entre tamaño y competitividad no es concluyente, es un hecho que el sector de FyH ha tenido un mejor desempeño en los Países Bajos que en España a pesar de que la mano de obra es relativamente más barata en España (García Azcárate, 2008). En 2007, las ventas de FyH holandesas se habían incrementado un 40% respecto a 1990. En España, el incremento durante el mismo periodo fue inferior al 30%.

Las razones que justifican la creación de OPs son las mismas en ambos países aunque la evolución que han experimentado estas OPs ha sido significativamente distinta. Uno de los factores explicativos de esa diferente evolución es la estructura de las explotaciones en ambos países. De acuerdo con la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones (Eurostat, 2007) en España hay por lo menos 450 mil explotaciones que producen FyH con una media de 1,1 Unidades de Trabajo Anual (UTA) por explotación. En los Países Bajos, el número de explotaciones hortofrutícolas es de 13 mil con una media de 9,3 UTA por explotación.

A continuación se estudian los factores que facilitan o restringen el crecimiento de las organizaciones de productores en los dos países. En el caso de España nos centraremos en un área con fuerte especialización hortofrutícola: la Comunidad Valenciana. Ambos casos serán comparados con la evolución de las cooperativas hortofrutícolas en los EUA. Nos preocupamos en comprender a qué restricciones se enfrentan estas organizaciones y las razones que explican que su desarrollo haya sido en algunos casos inferior al deseado por los gobiernos de los países implicados.

Comunidad Valenciana, crecimiento limitado

En la Comunidad Valenciana existen 90 mil explotaciones hortofrutícolas que ocupan 200 mil hectáreas y tienen una media de 0,4 UTA por explotación. En general son pues explotaciones de tamaño muy pequeño y las gestionan agricultores con dedicación a tiempo parcial y relativamente mayores. La mayor parte de la producción de cítricos se vende "sobre el árbol" a cooperativas o comerciantes privados que son los que se ocupan de la recolección responsabilizándose tanto de estos costes como de los de postrecolección. Tradicionalmente se pensaba que las naranjas españolas "se vendían solas" debido a su calidad, pero este supuesto debe ser cada vez más cuestionado al tener que adaptar tanto el producto como la estrategia comercial a las demandas cambiantes del mercado. El estancamiento de la demanda, junto con el exceso de producción que empezó a detectarse a finales de los años 90, evidencia que el modelo que constituyó una fortaleza en el pasado (un ambiente muy competitivo con miles de pequeños productores participando en el mercado) muestra signos de agotamiento. En 1997,

las 138 organizaciones de productores de la región vendían alrededor de 1,6 millones de toneladas de cítricos lo que representaba el 31% de la producción total citrícola de la Comunidad Valenciana. En 2005, el número de OPs se habría reducido a 115 con un porcentaje de cítricos comercializados a través de las mismas ligeramente superior a 30%, lo que parece indicar que el atractivo que suponían las OPs ha ido mermando.

La mayoría de las cooperativas en la Comunidad Valenciana se crearon para canalizar el producto desde los agricultores a mayoristas o distribuidores. Se suponía que de este modo se iba a reducir la asimetría informativa que perjudicaba a los productores a la vez de que se les dotaba de un mecanismo para asegurar el cobro. Sin embargo, como indican las estadísticas antes mencionadas que demuestran la existencia de gran número de OPs que abarcan un bajo porcentaje del total de la producción comercializada, se puede decir que las cooperativas de la Comunidad Valenciana en general no han logrado concentrar la oferta.

La creación de Anecoop Sociedad Cooperativa en 1975 se planteó como una posible solución a este problema. Anecoop se constituyó como una cooperativa de segundo grado. En 2007 Anecoop comercializó 600 mil toneladas de FyH con un valor total de 420 millones de €, de los cuales cerca del 50% eran cítricos. Anecoop actúa como sistema de distribución de exportaciones de más de 112 cooperativas de 6 regiones de España. No obstante, a pesar de ser la mayor cooperativa hortofrutícola española su tamaño es comparativamente pequeño para ejercer un poder de negociación significativo. Las cooperativas que conforman Anecoop tienen un tamaño demasiado reducido y no son entidades lo suficientemente fuertes para responder a los objetivos productivos y financieros establecidos por la estructura de segundo grado. Además, no ayuda a superar el problema el que la estructura requiera de sus cooperativas de base un porcentaje relativamente escaso de su producción. El compromiso inicial fue del 10% de la producción del socio miembro y en 2006 se incrementó al 35%. Se pensó que el establecimiento de una pequeña contribución funcionaría como acicate para incentivar la afiliación. Sin embargo, pronto se demostró que el hecho de no comercializar toda la producción a través de Anecoop constituía un problema para consolidar la organización. Sucedió que los productos de mayor calidad muchas veces no se comercializaban a través de Anecoop y que esta estructura se convertía en competidora de sus afiliadas. El resultado fue que la empresa no sólo no logró alcanzar el poder de mercado esperado sino que además pudo haber contribuido a presionar a la baja los precios, en sintonía con el minifundismo empresarial que caracteriza el sector.

A inicios de la década actual, Anecoop trató de corregir este problema mediante la promoción del Grupo Empresarial, entidad que engloba a un grupo de socios de Anecoop y que estableció la obligatoriedad de comercializar el 100% de la producción. En 2007 eran ya 20 las cooperativas asociadas al Grupo Empresarial. Sin embargo, algunas de las cooperativas de mayor dimensión de la Comunidad Valenciana han preferido mantener sus clientes y seguir una estrategia independiente.

En resumen, el funcionamiento de Anecoop, siendo un esfuerzo meritorio de concentración, se enfrenta a tres barreras: no ha alcanzado el tamaño necesario para ejercer un rol destacado en el mer-

cado; no ha eliminado la falta de confianza de algunas de las cooperativas más grandes de la Comunidad Valenciana; y no ha sido capaz de culminar una política coordinada efectiva en aspectos de calidad o reducción de costes de transacción dada la falta de obligatoriedad con respecto a los asociados.

De hecho, aunque la mayoría de las cooperativas de la Comunidad Valenciana se crearon para solucionar los problemas existentes relacionados con el riesgo y la información asimétrica, la falta de confianza sigue siendo el factor que enturbia la relación entre los productores y las cooperativas y entre las cooperativas y la entidad de segundo grado. Esto sugiere la existencia de una relación de agencia entre los productores y las cooperativas. Mediante la venta contractual el resultado depende (parcialmente) del esfuerzo que hace el agente de venta, y esto sucede tanto en las cooperativas como en federaciones tipo Anecoop, con un resurgimiento del problema de información asimétrica.

Países Bajos. Éxito y desafíos

En los Países Bajos, el proceso para crear una OP ha seguido una trayectoria diferente. En este caso se eligió el mecanismo de la subasta, que se mostró eficaz para eliminar el poder de mercado del comprador y reducir la asimetría informativa. Durante mucho tiempo la subasta fue el canal principal para la comercialización de la mayor parte de las FyH holandesas. A inicios de la década pasada, más del 90% de las hortalizas producidas en invernadero y cerca del 80% de la producción de frutas eran comercializadas a través de subastas.

Fue al cambiar la situación del mercado de frutas y hortalizas cuando emergieron las desventajas de la subasta. En particular, cuando se puso de manifiesto la preferencia de los grandes distribuidores para establecer contacto directo con los productores/distribuidores/importadores. Esta relación directa es un modo más eficiente que el de la subasta para intercambiar información sobre productos y tendencias del mercado. Las subastas muestran, además, una dificultad para ayudar a los productores en el desarrollo de nuevos productos y mercados o para establecer relaciones verticales de coordinación.

En 1996, nueve subastas se fusionaron creando una única compañía comercial llamada “The Greenery”. En la nueva compañía se separó la gestión, encargada del proceso de toma de decisiones ejecutivas, de la dirección. Actualmente, “The Greenery” es la mayor cooperativa de los Países Bajos y ha abandonado el sistema de subasta para transformarse ella misma en un mayorista, lo que también implica obtener productos de otras procedencias. “The Greenery” se ha convertido en el suministrador predilecto de algunas de las distribuidoras más importantes en Europa.

Sin embargo, tal como describen Bijman y Hendrikse (2003), el proceso de reestructuración en los Países Bajos no ha sido fácil. Como mayorista, la compañía se ha convertido en competidora de otras que podrían ser clientes. Mientras que el mecanismo de formación del precio no requiere de

mediación en la subasta, fuera de este sistema los problemas de agencia entre productores y cooperativa reaparecen y algunos productores no valoran adecuadamente el esfuerzo que hace "The Greenery" como agente comercial. Al mismo tiempo, se han creado algunas asociaciones de productores "independientes" y cooperativas especializadas en determinados productos (incluso de fuera de temporada), en servicios específicos o que establecen relaciones especiales con sus clientes.

En cierto modo, la creación de "The Greenery" y su transformación de subasta a mayorista supone un problema de la misma naturaleza que el que enfrenta Anecoop en España. Ambas son suministradoras de diversos mercados (mayoristas, distribuidores, mercado interior e internacional, productos frescos, empaquetados, marcas comerciales y estándares de calidad privados), lo que requiere seguir una estrategia comercial. Sin embargo, todos los socios pueden no beneficiarse por igual de los diversos elementos de esta estrategia lo que ocasiona la aparición de distintos intereses entre los productores. Ello motiva la creación de entidades independientes, las cuales muchas veces adoptan la forma de cooperativas y otras de subastas, y pretenden obtener valor añadido ejerciendo el control sobre la calidad de sus productos y de sus actividades comerciales, integrando verticalmente las tareas del mayorista.

Es conveniente destacar dos diferencias fundamentales entre los casos holandés y valenciano. En primer lugar, "The Greenery" agrupó los activos y también las actividades de las cooperativas que se unieron siguiendo una estrategia de fusión. Y segundo, la nueva compañía fue capaz de concentrar un volumen suficiente de oferta para posicionarse como suministrador preferente de las grandes cadenas de distribución. A pesar de la heterogeneidad de intereses, existen buenas razones para que los productores o cooperativas formen organizaciones como "The Greenery" y Anecoop. Pero los incentivos para asociarse fueron mucho más claros en el caso de "The Greenery" debido a su dimensión. De hecho, es uno de los mayoristas más importantes en Europa lo que le permite alcanzar un aceptable poder de negociación. En comparación, Anecoop no ha conseguido alcanzar una situación tan ventajosa.

3.- Acciones de coordinación en los Estados Unidos de América

El sector de FyH en los EUA ha logrado coordinarse principalmente mediante la integración vertical. En comparación con la UE hay, en general, menor número de productores, y la mayoría de ellos son de mayor dimensión. Además, muchos han integrado las actividades de acondicionamiento y transporte.

Hace tan sólo 15 ó 20 años la mayor parte de la producción en fresco se distribuía vía mayoristas o vía subasta a los grandes mercados de las grandes ciudades. En la actualidad la mayoría de la producción va directamente de los productores-comercializadores a los minoristas o a las tiendas de alimentación sin la intermediación de otros agentes en la cadena. Las ventas de producto en fresco entre estos dos grupos de clientes se reparten casi a mitad (Calvin et al, 2001). Es poco probable que los productores más pequeños se integren verticalmente pero en su lugar venden sus productos auspiciados por algún productor-comercializador integrado.

California y Florida son los principales estados productores de FyH en los EUA y, en general, las organizaciones de productores juegan un papel más destacado en Florida que en California. Las transformaciones recientes en el sector asociativo han sido importantes y se manifiestan en los dos tipos de asociacionismo, voluntario y obligatorio, que coexisten en el sector hortofrutícola de los EUA, ambos con serios problemas, lo que no elimina la necesidad de los productores-comercializadores de acometer acciones colectivas.

Cooperación voluntaria

La afiliación a las cooperativas en los EUA es voluntaria y estas organizaciones reciben pocas ayudas directas del gobierno. Por ello son vulnerables a que sus miembros deserten, especialmente cuando tratan de emprender acciones como promoción y marketing que benefician por igual a todo el sector.

La última gran cooperativa comercializadora de frutas frescas variadas de California, “Blue Anchor”, cerró en 2000 debido a la pérdida de miembros a medida que los productores se integraban verticalmente creando sus propias empaquetadoras (Baule 2008) en vez de comercializar la producción a través de “Blue Anchor”. La mayor empresa cooperativa transformadora de frutas variadas de California, “Tri Valley Growers”, quebró el mismo año (Hariyoga 2004). “Tri Valley” también se enfrentó a una reducción del número de asociados y de ventas por dos motivos: por una parte algunos productores suministraban a la cooperativa sin ser socios, exclusivamente mediante contrato, lo que no

generaba ingresos suficientes para remodelar el inmovilizado de la cooperativa; por otra, algunos productores socios decidían vender directamente a alguna de las empresas competidoras de la cooperativa. La competencia por los productores era particularmente fuerte en el segmento de tomate de industria en "Tri Valley".

El cierre de "Blue Anchor" fue la consecuencia de una evolución de mercado que motivó que la concentración de la oferta de agricultores individuales dejara de ser necesaria. La bancarrota de "Tri Valley" fue consecuencia de malas decisiones comerciales agravadas por la volatilidad y el declive de los mercados de sus principales productos. Sin embargo, otro prominente comercializador de frutas frescas en California cerró victima de su éxito. La cooperativa de productores "Calavo" era la principal comercializadora de aguacates cuando en 2001 se convirtió en una sociedad anónima y sus acciones fueron lanzadas al mercado públicamente, lo que fue un mecanismo para que los miembros pudieran desbloquear sus participaciones en el capital. Este mecanismo de reconversión de las cooperativas se ha vuelto bastante común en los EUA.

Además de las cooperativas tradicionales de comercialización han surgido otras que preservan la libertad de sus asociados para comercializar independientemente sus productos aunque posibilitan formas específicas de coordinación que no serían posibles de otro modo. El ejemplo más destacado serían las denominadas "cooperativas para compartir información" (*information-sharing cooperatives*). Las leyes anti-colusión en los EUA y concretamente la ley Sherman de 1890, prohíben los acuerdos entre vendedores que pudieran fijar los precios o limitar la competencia. Sin embargo, la ley Capper-Volstead de 1922 estableció una excepción a esa norma para las cooperativas agrarias. De no ser por esa exención, todos los acuerdos comerciales que son propios de las cooperativas tradicionales podrían ser considerados ilegales. Los productores-comercializadores de FyH se han apoyado en esta protección para formar cooperativas que les permiten definir las condiciones y estrategias de mercado y, si así lo deciden, imponer controles comerciales tales como precios mínimos y máximos. A pesar de ello, cada miembro comercializa su producto de forma independiente. Estas cooperativas para compartir información tienen la capacidad de actuar legalmente como cartel. Dado que los productores-comercializadores venden a minoristas o tiendas que cada vez están más concentradas, la capacidad para coordinarse y acordar estrategias comerciales puede ser un instrumento muy importante para contrarrestar el creciente poder de los compradores en los siguientes eslabones de la cadena.

Las cooperativas para compartir información tienen unos costes de operación muy bajos. Normalmente cuentan con uno o dos empleados y alquilan el espacio mínimo para una oficina. Aún así, pueden concentrar la mayor parte de la producción estadounidense de un determinado producto, por lo menos durante una parte del año. Por ejemplo, la cooperativa de productores de tomate de California afirma agrupar casi el 80% de la producción californiana de tomate fresco, siendo ésta la mayor producción de los EUA excepto en los meses de invierno.

La cooperativa de productores de lechuga "Central California" ("Central"), creada en 1972, es considerada como la pionera de las cooperativas para compartir información. Desde sus inicios, los miem-

bros de "Central" acordaron (i) comunicar la información sobre la producción que fuera relevante, (ii) establecer los precios dentro de los límites mínimos semanales o máximos diarios fijados por la cooperativa y (iii) someter el embarque de producto a los términos establecidos por la cooperativa (Sexton y Sexton 1993). Aún así, el concepto de cooperativa para compartir información era tan novedoso que "Central" fue confrontada a la ley anti-colusión por la Comisión Federal de Comercio (FTC, Federal Trade Commission) que argumentaba que la exención Capper-Volstead no era de aplicación en el caso de "Central". Finalmente, tanto la FTC como los tribunales consideraron que la actividad de "Central" podía ampararse en la ley Capper-Volstead (Sexton y Sexton 1993).

Las cuotas de afiliación a una cooperativa para compartir información suelen ser reducidas (en general consisten en una pequeña tasa por unidad comercializada), por lo que sus beneficios son difíciles de cuantificar. Además, los socios son rivales en la comercialización de sus productos, por lo que surgen entre ellos disputas con facilidad y el número de asociados está sometido a una fluctuación considerable. De hecho, éste es uno de los aspectos destacables de la larga historia de "Central". El problema con el que se han enfrentado las cooperativas de información para alcanzar acuerdos significativos y lograr un número estable de asociados son, como parece lógico, los mismos que surgen de forma general en los carteles (Jacquemin y Slade 1989). Dado que estas organizaciones actúan normalmente "fuera del radar legal" no se han visto sometidas a investigación y es poco lo que se sabe sobre su impacto en los mercados.

Cooperación obligatoria

Como los beneficios de las acciones voluntarias se distribuyen entre todo el sector, es frecuente que aparezca el fenómeno del usuario gratuito puesto que operando al margen de las cooperativas pueden beneficiarse de sus logros sin contribuir a su consecución. Por ello, no es sorprendente que los productores de los EUA hayan emprendido acciones que benefician a todo el sector mediante organizaciones de productores de afiliación obligatoria. La base legal de tales organizaciones es la ley de Acuerdo Comercial Agrario (AMAA, Agricultural Marketing Agreement Act) de 1937 y sus enmiendas posteriores. Una legislación similar creada al mismo tiempo en diversos estados otorga autorización estatal para actividades comerciales obligatorias. La AMAA así como las leyes equivalentes a nivel estatal, permiten a los productores constituir organizaciones denominadas Marketing Orders (MO) o acuerdos comerciales que pueden emprender actividades de investigación a nivel de la producción o la transformación, promoción, normas de calidad mínima o realización de inspecciones. La financiación para estas actividades procede de las cuotas por unidad impuestas a los socios o de pagos sobre toda la producción en los límites geográficos en los que aplica la MO.

Para que se promulgue la MO debe ser aprobada por una amplia mayoría de los productores que estarán sometidos a sus disposiciones, tanto en lo que se refiere al número de productores como al volumen de producción. También debe ser aprobada por la secretaría de agricultura de los EUA o por su equivalente a nivel estatal. Es normal que algunos productores se opongan a la MO pero a pesar

de ello deben someterse a sus disposiciones así como financiarlas dado su carácter obligatorio. Esto ha dado lugar a controversia y litigio, más frecuentemente en lo que respecta a aspectos de promoción. Tanto es así que desde 1997 la corte suprema de los EUA se ha pronunciado hasta en tres ocasiones sobre la legalidad de estos programas (Crespi 2003; Crespi y McEowen 2006).

La lista de programas es extensa y la mayoría de las MO de FyH tienen autorización a nivel estatal y su alcance está limitado a labores de promoción e investigación (Lee et al. 1996) Entre las FyH cubiertas por MO en los EUA encontramos manzanas, alcachofas, espárragos, melones cantalupos, zanahorias, apio, cerezas, cítricos, kiwis, lechuga iceberg, melones, pimientos, fresas, uva de mesa y tomates. Se estima que en 2002 el 43% de las frutas frescas y secas de California se comercializaban bajo una o más de una MO (Carman et al. 2003).

Relación entre MO y esquemas voluntarios

La ley estadounidense también permite cierto grado de coordinación entre MO y cooperativas porque en muchos casos las cooperativas tienen derecho a recoger todos los votos de sus socios y votar en bloque. Esto significa que si una cooperativa tiene un número elevado de socios puede imponer sus políticas para el conjunto de la industria evitando así el fenómeno del usuario gratuito. En realidad, estas oportunidades han sido rara vez aprovechadas principalmente porque las cooperativas no suelen alcanzar la cuota de mercado que sería necesaria para adquirir el control efectivo de una MO.

La producción de hortalizas en Florida ofrece dos de los mejores ejemplos de coordinación de productores bajo los auspicios conjuntos de la comercialización cooperativa y de las MO. Florida ha sido tradicionalmente el principal suministrador de apio en el este de los EUA durante los meses de invierno. La producción se concentraba en manos de 15 grandes productores asociados a la cooperativa "Florida Celery Exchange" que adquiría la propiedad del producto y controlaba la comercialización. El sector también operaba según las disposiciones de una MO federal siguiendo regulaciones sobre volumen de producto comercializado[5]. El sector del tomate verde maduro de Florida opera bajo una estructura similar. La mayoría de los productores son socios de la cooperativa "Tomato Growers Exchange" y los tomates de Florida están regulados por una MO federal que establece los estándares mínimos de calidad. Sexton, Zhang y Chalfant describen el éxito que supuso establecer un precio mínimo de 5,85 $ por caja en las campañas 1998-1999 y 1999-2000.

A pesar de que las MO confieren claras ventajas al sector en términos de coordinación –principalmente la de disuadir a los usuarios gratuitos-, las desventajas que presentan están haciendo que algunos sectores las estén abandonando y estén recurriendo a sistemas de cooperación voluntaria

5.- En última instancia, incluso este grado de coordinación no fue suficiente para salvar el sector, de acuerdo con los documento de Talbott (2001)

para lograr los objetivos que antes cumplían las MO. El principal inconveniente de las MO tiene dos vertientes. La primera es que se trata de regulaciones gubernamentales que, aunque algunas han sido establecidas "voluntariamente" por el sector, conllevan inevitables retrasos, costes de transacción y papeleo debido al funcionamiento del gobierno. Además, la autonomía del sector se limita, al menos formalmente, puesto que las MO están sometidas a la aprobación de la Secretaría de Agricultura o de la entidad equivalente a nivel estatal. La segunda desventaja es la inevitable disensión en las MO debida a la regulación del sector que restringe la libertad individual de las empresas.

La MO para cítricos de California y Arizona representa un ejemplo extremo en el que el desacuerdo entre los actores de la industria ha llevado a la Secretaría de Agricultura a abolir la orden. Una de las funciones prominentes de las MO ha sido la de controlar el flujo de producto en el mercado, lo que permite al sector establecer una discriminación de precios entre los productos frescos (oferta inelástica) y los productos procesados (relativamente elástica). Algunos estudios sugieren que la MO citrícola fue eficaz (Shepard 1986) pero propició que se cometiera fraude y sus consiguientes litigios llevaron a la finalización efectiva del programa el 31 de julio de 1994 (Carman, Cook y Sexton 2003). Después de la MO, se creó de forma voluntaria una cooperativa para compartir información, la "California Citrus Growers Association" (CCGA). Esta cooperativa pretende coordinar la labor de comercialización, establecer un control de calidad y recaudar fondos para publicidad genérica, unos cometidos muy similares a los que tradicionalmente se ejercían a través de la MO.

La inocuidad alimentaria y otras materias similares proporcionan otro ejemplo de cómo los sectores de frutas y hortalizas de California y Florida han sabido coordinarse de diferentes modos para hacer frente a los nuevos desafíos y oportunidades. Los primeros incidentes en cuestiones de inocuidad alimentaria tuvieron consecuencias devastadoras para algunos subsectores de frutas y hortalizas californianas, generándose la necesidad de garantizar a los consumidores la seguridad de sus productos. Los productores de lechuga, espinacas y otras hortalizas reaccionaron creando en 2007 un acuerdo de comercialización denominado "California Leafy Green Products Hadler" que funcionaba como una MO. Bajo esta MO los manipuladores debían vender los productos cultivados de acuerdo con las prácticas de inocuidad alimentaria establecidas por las autoridades públicas. Sin embargo, el sector del tomate fresco californiano adoptó un enfoque voluntario a través de de las organizaciones de la "California Tomato Farmers", una cooperativa que impone a sus miembros normas obligatorias de inocuidad alimentaria y que agrupa a los productores del 80% del tomate fresco de California.

Los consumidores en los EUA otorgan cada vez más valor a un amplio conjunto de atributos relacionados con el producto que van desde las características del proceso de producción como el uso de químicos, hasta las prácticas de cultivo sostenibles o las condiciones laborales. Dado que las preocupaciones concernientes a la inocuidad alimentaria se extienden y pueden afectar a terceras partes o sectores no implicados, un trato inadecuado a los trabajadores o la aplicación por parte de algunas empresas de prácticas insostenibles medioambientalmente, puede mancillar la reputación de todo el conjunto del sector. La "Florida Tomato Growers Exchange" es un ejemplo de programa voluntario diseñado para garantizar un trato adecuado a los trabajadores agrarios. La cooperativa apoya

un programa de auditoria realizado por terceros de responsabilidad social para trabajadores agrarios denominado SAFE (Socially Accountable Farm Employers) y muestran en su página Web el trato que dan sus asociados a los trabajadores.

4.- La eficacia de las políticas públicas

Problemas comunes

Las experiencias reseñadas en la Unión Europea y en los Estados Unidos han permitido identificar algunos factores que limiten el crecimiento de este tipo de organizaciones a ambos lados del Atlántico, clasificados en tres tipos de problemas: las dificultades de acción colectiva, las relaciones de agencia con la administración de la organización, y los problemas de orden comercial. El recuadro siguiente recoge algunos elementos característicos de estos problemas, con una valoración subjetiva de su importancia, a la luz de los casos identificados.

Tipo de problema	Elementos característicos	California/ Florida	Holanda	Comunidad Valenciana
Acción colectiva	• Atomización de la producción • Agricultura a tiempo parcial • Edad avanzada de los agricultores	√	√√	√√√
Problemas de agencia	• Asimetría informativa • Falta de confianza en la gestión • Falta de transparencia en las decisiones • Conflicto de intereses socio/dirección	√√√	√√	√√
Problemas comerciales	• Poder de mercado de la distribución • Predominio de la integración vertical sobre la horizontal • Escasa dimensión de la organización • Ausencia de estrategia comercial	√√	√	√√√

√ Poco importante; √√ Importancia media; √√√ Muy importante

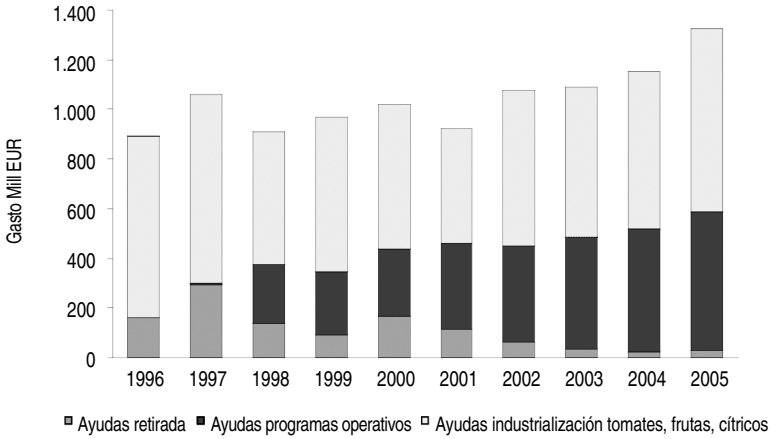
FUENTE: Elaboración propia.

La pregunta que se plantea es acerca del papel de las políticas públicas en el fomento de las organizaciones. Como comprobaremos, son escasas la políticas orientadas a superar los factores limitantes, y más bien se han concentrado hacia la incorporación de incentivos a la formación de organizaciones (caso de la Unión Europea) o hacia la creación de un marco legal para su desarrollo (caso de los Estados Unidos).

La OCM en la Unión Europea

El presupuesto para frutas y hortalizas es uno de los más reducidos del presupuesto agrícola de la UE. En 2005, el gasto de la Política Agrícola Común (PAC) en FyH representaba el 3,4% del total FEOGA-Garantía. Desde 1996 las OPs han sido el mecanismo utilizado para canalizar las ayudas a los productores de FyH en la Unión Europea puesto que son vistas por las autoridades como "el instrumento adecuado para agrupar la oferta". La adhesión a las OPs es de carácter voluntario aunque es fuertemente incentivada por las políticas europeas. Este apoyo se efectúa mediante los programas operativos que son financiados al 50% entre la OP y la UE (limitado al 4,1% del valor de la producción comercializada a través de la OP). Estas medidas incluyen mejora de la calidad, actividades de marketing, campañas de promoción y fomento de la producción biológica e integrada. Hasta la última reforma de la OCM de FyH en 2007, las OPs coexistían con otros mecanismos de intervención del mercado como ayudas a la industrialización de tomate y cítricos (Ej., ayudas por volumen de naranjas destinadas a zumo), pagos directos a los productores de plátanos, ayudas a los productores de pasas e higos secos, ayudas para la industrialización de manzanas, peras y ciruelas, pagos directos a los productores de frutos secos, retiradas y subvenciones a la exportación. Al tiempo que el presupuesto destinado a fondos operativos se ha incrementado considerablemente en los últimos años, las intervenciones en el mercado mediante retiradas y subsidios a la exportación se han reducido hasta hacerse prácticamente insignificantes (figura 2). La reforma de 2007 supuso la disociación de las ayudas concedidas para la industrialización de FyH. Esta acción siguió la misma tendencia de la reforma de la PAC de 2003 en la que se introdujo la disociación de las ayudas a los productores (pago único) en otros sectores.

Figura 2. Principales ayudas europeas pagadas a las OPs de FyH, 1996-2005 (EU 15)



FUENTE: Comisión Europea.

En 2005, más del 70% de las OPs contaban con un programa operativo y el total de estas ayudas suponía más de 500 millones de €. Sin embargo, en opinión de las autoridades europeas, el sistema debía reformarse por las siguientes razones:

- Adecuación a las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tanto las retiradas como las ayudas para industrialización eran consideradas políticas de "caja ámbar", o ayudas con efectos de distorsión en el mercado según el criterio de la OMC. Retirarlas paulatinamente así como eliminar las subvenciones a la exportación fortalece la posición de la UE en las negociaciones de la Ronda Doha. Además, existen dudas sobre la eficacia de estas medidas en los mercados (European Commission, 2008). La cuestión por dilucidar es si los programas operativos pueden ser considerados como "caja verde" o ayuda permitida por tener efectos mínimos de distorsión de la producción y el comercio. Según el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas compensatorias, los programas operativos, al estar cofinanciados con presupuesto público, ofrecen incentivos a los productores de la UE para incrementar su competitividad y pueden incluso generar una reducción de los costes totales de producción, aunque aún nadie ha cuestionado en la OMC su legalidad.

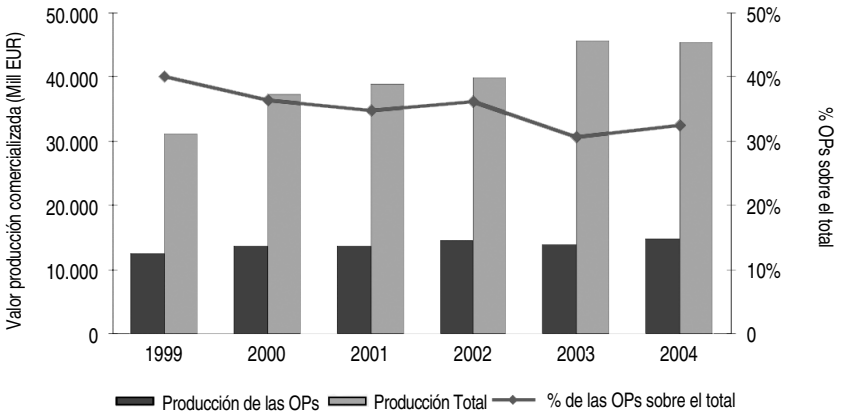
- Asimetrías de mercado y eficiencia. La Comisión Europea es consciente del aumento de poder de mercado de la distribución de alimentos y considera que el refuerzo de las OPs puede resultar útil para corregir esta situación. El porcentaje total de la producción de FyH controlada

por las OPs aún está por debajo de los niveles que serían deseables dada la creciente concentración que se produce en la distribución. El nuevo paquete de medidas otorga ayudas adicionales (incremento del porcentaje cofinanciado por la UE del 50 al 60%) en las áreas en las que la producción comercializada por las OPs es inferior al 20%, así como también para los nuevos Estados miembro. También habrá ayudas extra para la fusión de OPs y la creación de asociaciones de OPs, así como también para las OPs que operan siguiendo un esquema de internacionalización o de acuerdo con los criterios de una interprofesional. Queda por aclarar la eficacia de estos incentivos para promover la cultura de la acción colectiva en las zonas de producción, dado que el comportamiento de muchas cooperativas no contribuye a potenciar su poder de negociación con respecto a la distribución, lo que parece ocurrir no sólo en España sino también en la mayoría de los países de la UE (Commission Européenne, 2008). Entre las razones que explican esta situación destaca la falta de profesionalidad en la dirección de las cooperativas que también genera una estrategia orientada desde la oferta, competencia entre cooperativas y falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones de la propia cooperativa. Un esquema que favorece estructuras que en algunos países han sido creadas para "cosechar" ayudas en vez de para aprovechar sus potencialidades para concentrar la oferta, y que excluye a los agentes privados que no pertenecen a una asociación de la posibilidad de optar a ayudas públicas, no redunda en la eficiencia del mercado.

- Eficacia de los Programa Operativos. En un informe de 2006 del Tribunal de Cuentas Europeo, los programas operativos se definen como una "ayuda inteligente" destinada a ayudar a los productores a planificar su producción de modo que se adapte lo más posible a la demanda. No obstante, el citado informe del Tribunal de Cuentas concluía que "aunque los programas operativos han supuesto un avance hacia la consecución de los objetivos establecidos por el Consejo, la eficacia de la mayoría de las acciones es baja por lo que no han supuesto avances significativos con respecto a la situación inicial de las OPs". La reforma de 2007 se encaminó hacia la mejora de la eficacia de los programas llamando a los Estados miembros a establecer estrategias nacionales que proporcionen una herramienta para la planificación y supervisión del sistema de ayudas, así como para garantizar su consistencia con las normas y mecanismos de otros proyectos de desarrollo rural. Las acciones financiables se han ampliado a la gestión de crisis, incluyendo recolección en verde o no recolección de FyH, promoción y comunicación, formación, seguro de cosechas y ayudas para cubrir costes administrativos de la creación de una mutua, y retiradas hasta cierto límite. Las acciones encaminadas al desarrollo de técnicas respetuosas con el medio ambiente son ahora obligatorias dentro de los programas operativos. No obstante, una evaluación reciente de los programas públicos aplicados en las OPs (Commission européenne 2008) sigue sembrando dudas sobre la eficacia de los programas operativos debido a su complejidad administrativa.

- Atractivo. Concentrando la mayor parte de las ayudas para FyH a través de las OPs la Comisión pretende fomentar la organización y la acción colectiva de los productores. La figura 3 muestra la evolución del porcentaje de la producción comercializada a través de OPs en la UE desde 1999 a 2004. Los resultados no pueden calificarse precisamente de impresionantes e incluso indican una pérdida en la posición comercial de las OPs. Sin embargo, esto no depende exclusivamente de las ayudas públicas concedidas sino también de la normativa que regula las organizaciones. Por eso, la reforma de 2007 introdujo disposiciones para simplificar la normativa y flexibilizar el funcionamiento de las OPs. Tales disposiciones hacen referencia al rango de productos que manejan las OPs, la autorización para ampliar las ventas directas y también para aplicar las normas a productores que no sean miembros de la entidad (en particular las normas sobre producción, comercialización y estándares medioambientales)[6], además de incrementar los incentivos para fusionar OPs y crear asociaciones de OPs.

Figura 3. Porcentaje de las OPs respecto al valor total de la producción comercializada (EU 15)



FUENTE: Comisión Europea.

Políticas públicas en los EUA

Los condicionantes económicos que afectan a los mercados de FyH en los EUA son similares a los observados en la UE. Sin embargo, las respuestas que se han dado en ambas regiones han sido diferentes, incluyendo los instrumentos de coordinación de los productores puestos en funcionamiento.

6.- Antes de la reforma de 2007, una organización de productores o una asociación de organizaciones de productores se consideraba representativa cuando sus miembros contaban con al menos dos tercios de los productores y cubrían como mínimo dos tercios de la producción en la zona económica en la que operaban. Con la nueva regulación, la extensión de normas aplica cuando los miembros de la OP cuentan como mínimo con el 50% de la producción y cubren al menos el 60% de la producción en el área económica en la que operan.

La política de ayudas a la agricultura en los EUA se centra primordialmente en un reducido número de productos incluyendo maíz, trigo, azúcar, algodón y lácteos, aunque los mercados se encuentran relativamente libres de regulación gubernamental. Además, una diferencia inmediata entre los EUA y la UE es la ausencia, en el primer país, de un apoyo significativo al sector de FyH y, en concreto, de políticas a favor de las organizaciones de productores.

Las políticas de los EUA y del gobierno han sido tradicionalmente de apoyo a la acción colectiva de los productores mediante la creación de un marco legal apropiado -la más destacable es la ley Capper-Volstead y la legislación comercial tanto a nivel estatal como federal- pero nunca mediante intervención directa en ayudas públicas. Aceptando que no es probable que esta filosofía vaya a cambiar, el grado en el que la política es capaz de influir en el atractivo de las OP en el sector de FyH parece mucho más limitado en el caso de los EUA. Las tendencias del sector apuntan a que la consolidación horizontal y la coordinación vertical son irreversibles e incluso se acelerarán de cara al futuro. El papel tradicional de las cooperativas de agregar la oferta, crear economías de escala y proporcionar medios a los productores para integrarse la lo largo de la cadena se ha ido disipando considerablemente. Es más, a medida que estas empresas van incrementando su diferenciación en lo que respecta a los atributos de calidad multidimensional, los productores-comercializadores tienden a ver a sus socios, reales o potenciales, como competidores y no como aliados. Con algunas notables excepciones, no existe voluntad entre los productores de FyH para cooperar a gran escala.

No obstante, tal y como demuestra la argumentación anterior, los empresas del sector comparten la misma cadena de valor por lo que la actuación de una de ellas, especialmente en asuntos como sanidad alimentaria, administración medioambiental y responsabilidad corporativa, afecta a la reputación colectiva del sector en conjunto. Del mismo modo que los productores-comercializadores se han volcado en los últimos años en la acción colectiva para dar respuesta a estos aspectos, se prevé que sigan haciendo lo mismo en el futuro.

De modo similar, a medida que el eslabón productivo de este sector se concentra también lo hacen los eslabones siguientes de la cadena a los que venden la producción. Contrarrestar este poder mediante la acción colectiva es un sólido objetivo económico en estos casos aunque difícil de conseguir como demuestra la historia de las cooperativas en los EUA. El intercambio de información entre cooperativas que evita que los miembros vendan de modo autónomo su producción es el mecanismo preferido para dirigir la situación de poder de mercado en el sector y parece que seguirá siéndolo en el futuro. La ley Capper-Volstead proporciona el marco legal necesario para que las cooperativas puedan influir en los mercados; el problema hasta ahora ha sido la voluntad y compromiso para utilizar los instrumentos disponibles para la acción colectiva.

Es interesante destacar las diferencias entre las estrategias de acción colectiva adoptadas por los distintos sectores en respuesta a desafíos similares. Mientras que algunos han optado por la cooperación voluntaria otras se han decantado por programas obligatorios. Los programas voluntarios pueden ser una elección estratégica ya que algunos de los actores del sector tratan de diferenciarse del

resto a través de la calidad. De todos modos, algunos de estos desafíos, como la sanidad alimentaria, afectan a toda la cadena y las entidades más eficientes deberían abarcar todo el ámbito del sector.

Podría pensarse que algunos productores-comercializadores consideran que la estructura de las normas de comercialización (MO), ya sean estatales o federales, es demasiado lenta y burocrática para proporcionar las respuestas rápidas necesarias para afrontar los desafíos que se presentan en los mercados modernos. Una respuesta política podría ser la de ayudar a reconducir los procesos de información y de toma de decisiones en las MO.

5.- Conclusiones

Adaptarse convenientemente a las actuales tendencias del sector de FyH requiere mejorar la coordinación entre los actores de la cadena de valor. Esta necesidad la comparten tanto los productores de la UE como de los EUA. Sin embargo, las formas de coordinación y las políticas públicas seguidas para alcanzar tal objetivo difiere significativamente entre una y otra orilla del Atlántico. Mientras que las organizaciones cooperativas están exentas de regulación contra la competencia desleal tanto en los EUA como en la UE, las políticas públicas son más proactivas para la promoción de las organizaciones de productores en la UE que en los EUA. Este factor puede explicar sobradamente la rápida reestructuración del sector de FyH en los EUA en las últimas décadas y, a la vez, la considerable reticencia al cambio en la UE.

En los EUA los productores individuales muestran más interés en crecer e integrarse verticalmente en la cadena de valor que sus homólogos en la UE. Muchas cooperativas estadounidenses de FyH desempeñan un número limitado de funciones, como las cooperativas creadas para compartir información y estrategias comerciales entre sus miembros. Los productores-comercializadores en los EUA se muestran cada vez más reacios a ceder su libertad comercial a una organización central. En la UE las políticas públicas apoyan a las organizaciones de productores que disponen de medios técnicos efectivos para comercializar la producción. Sin embargo, estas políticas no se han mostrado muy eficaces para potenciar el papel de las organizaciones de productores de FyH en muchos Estados miembros de la UE, especialmente en los del sur de la UE. Algunas organizaciones de productores acusan la desconfianza de sus miembros, son vulnerables a la deserción y requieren niveles de compromiso que hace que no resulten atractivos para nuevos miembros.

En todo caso, en ambos lados del Atlántico muchos productores son renuentes a formar parte de instituciones que implican control público o limitan la libertad de acción para hacer frente a los desafíos de las modernas cadenas de valor. Este aspecto básico puede explicar las controversias existentes con respecto a la normativa comercial en los EUA y la tendencia a tratar de reorientar los problemas generales del sector a base de una organización voluntaria, así como las dificultades que han encontrado las grandes organizaciones de productores en la UE. Esto también justifica el reciente movimiento de las autoridades de la UE hacia la simplificación de los requisitos para reconocer a las OP que puedan gestionar políticas sobre FyH. Sin embargo, no se han presentado razones económicas incontrovertibles que justifiquen que hayan de ser las organizaciones de productores las que reciban un mayor volumen de ayuda de la UE en lugar de los productores individuales.

6.- Bibliografía

BAULE, J. (2008): "Last bite: A mighty fruit marketer", *Good Fruit Grower Magazine,* Vol. 59.

BIJMAN, W.J.J. & HENDRIKSE, G.W.J. (2003): *Co-operatives in chains: institutional restructuring in the Dutch fruit and vegetables industry*, No ERS-2003-089-ORG, Revision_Date: 2008-03-28, Research Paper from Erasmus Research Institute of Management (ERIM), accessible en http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1064/ERS%202003%20089%20ORG.pdf

CALVIN, L., COOK, R., DENBALY, M., DIMITRI, C., GLASER, L., HANDY, C., JEKANOWSKI, M., KAUFMAN, P., KRISSOFF, B., THOMPSON, G. & THORNSBURY, S. (2001): *U.S. fresh fruit and vegetable marketing: emerging trade practices, trends, and issues*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Agricultural Economic, Report No. 795, January.

CARMAN, H.F., COOK, R. & SEXTON, R. J. (2003): "Marketing California's agricultural production". En J. Siebert, ed: *California Agricultura: Dimensions and Issues*, University of California, Giannini Foundation of Agricultural Economics.

CLARKE, R., DAVIES, S., DOBSON, P. W. & WATERSON, M. (2002): *Buyer Power and Competition in European Food Retailing 94–97,* Edward Elgar Publishing Ltd Cheltenham Glos, UK.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008): *Évaluation des mesures concernant les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes*, accesible en http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/producer/index_fr.htm

CRESPI, J. M. (2003): "The generic advertising controversy: How did we get there and where are we going?", *Review of Agricultural Economics,* Vol. 25, pp. 294-315.

CRESPI, J.M. & McEOWEN, R.A. (2006): "The constitutionality of generic advertising checkoff programs", *Choices,* Vol. 21, pp. 61-65.

DOBSON, P.W. (2003): *Buyer Power in Food Retailing: The European Experience*, OECD Conference on Changing Dimensions of the Food Economy (2003), accessible en http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/foodeco.nsf/viewHtml/index/$FILE/DobsonPaper.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2006): *Major features of the sector of fresh fruits and vegetables in the UE*, accessible en: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/presentations/fresh_en.pdf.

EUROPEAN COMMISSION (2008): *Evaluation of the system of entry prices and export refunds in the fruit and vegetables sector* Final report, accessible en http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fruitveg/index_en.htm

EUROSTAT (2007): *Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias*, Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Eurostat.

FISCHER, C., GONZALEZ, M., HENCHION, M. & LEAT, P. (2007): "Trust and economic relationships in selected European agri-food chains", *Food Economics*, 4 (1): 40-49.

FISCHER C., HARTMANN, M., REYNOLDS, N., LEAT, P., REVOREDO-GIHA, C., HENCHION, M. & GRACIA, A. (2008): "Agri-food chain relationships in Europe – empirical evidence and implications for sector competitiveness", 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE 2008.

FRESHFEL (2004): *Fruit and Vegetable Market and Consumption Monitor*. Available at www.freshfel.org.

GARCÍA-ALVAREZ-COQUE, J.M., COMPÉS, R., BAVIERA, A., BENDOUDA, F., WESTALL, D., GARCÍA, M., GREEN, R., JEANMART, F., PERITO, M.A. & SCHNEIDER, A. (2007): *La reforme de l'OCM fruits et legumes*. Étude, Parlement Européen, Direction Générale Politiques Internes de l'Union, IP/B/AGRI/ST/2006_161, Bruselas.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2008): "Productos mediterráneos y globalización", *Papeles de Economía Española,* nº 117, pp. 76-85.

GARCÍA MARTINEZ, M. & POOLE, N. (2004): "The development of private fresh produce safety standards: implications for developing Mediterranean exporting countries", *Food Policy,* Vol. 29, Issue 3, June 2004, pp. 229-255.

HARIYOGA, H. (2004): "An economic analysis of factors affecting the failure of an agricultural marketing cooperative: The bankruptcy of Tri Valley Growers", Ph.D. Dissertation, University of California, Davis.

IGD (2005): *European Grocery Retailing. Food & Grocery Information, Insight & Best Practice*, available at www.igd.com/analysis.

JACQUEMIN, A. & SLADE, M.E. (1989): "Cartels, collusion, and horizontal merger". En: R. Schmalensee and R. Willig, eds., *Handbook of Industrial Organization*, North Holland, Amsterdam.

JULIÁ, J. F. y MELIÁ, E. (2008): "Economía social y cooperativismo en Europa. Contribuciones a una nueva agricultura y desarrollo rural en la UE-27", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 62, pp 147-173.

LEE, H., ALSTON, J. M., CARMAN, H. F. & SUTTON, W. (1996): "Mandated marketing programs for California commodities", *Giannini Foundation Information Series*, No. 96-1.

MIR PIQUERAS, J., FAYOS GARDÓ, T. y CALDERÓN GARCÍA, H. (2008): "Tendencias actuales y futuras en la comercialización de productos agroalimentarios", *Papeles de Economía Española*, nº 117, pp. 142-156.

RUBEN, R. (2007): "Vertical markets and co-operative Hierarchies: The role of co-operatives in the agri-food industry markets", *European Review of Agricultural Economics*, vol. 34, issue 4, pp. 541-544.

SEXTON, R. J., KLING, C.L. & CARMAN, H.F. (1991): "Market integration, efficiency of arbitrage, and imperfect competition: methodology and application to U.S. celery", *American Journal of Agricultural Economics,* Vol. 73, pp 568-580.

SEXTON, R. J. & SEXTON, T.A. (1993): "Cooperative market power and antitrust with application to California information-sharing cooperatives". En: R.W. Cotterill, ed., *Competitive strategy analysis for agricultural marketing cooperatives,* Westview Press, Boulder, CO, pp. 209-227.

SEXTON, R. J., ZHANG, M. & CHALFANT, J. A. (2003): "Grocery retailer behavior in the procurement and sale of perishable fresh produce commodities", U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Contributors and Cooperators Report No. 2, September 2003.

SHEPARD, L. (1986): "Cartelization of the California Arizona orange industry", 1934-1981, *Journal of Law and Economics,* 29, pp. 83-123.

TALBOTT, G. M. (2001): "The rise and fall of the Florida celery industry 1895-1995", *Proceedings of the Florida State Horticultural Society,* Vol. 114, pp. 278-279.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2006): Informe Especial Nº 8/2006. *¿Cultivar logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a lo programas operativos a favor de los productores de frutas y hortalizas*. (2006/C282/02).