

# Los precios agrícolas y los mecanismos para su regulación

J. GUILL GUILLEM

## I.—INTRODUCCION

La intervención estatal en el proceso de formación de los precios agrarios ha adquirido en los últimos tiempos caracteres muy relevantes. Hoy día se puede decir que no hay ningún país en que los mercados agrarios funcionen con absoluta libertad. Esta restricción de la libre competencia ha ido acompañada de un análisis más real, por parte de la economía, de las circunstancias peculiares que se presentaban en la oferta y demanda agrarias, análisis que ha demostrado la inconsistencia de la opinión de que los mercados agrarios se aproximaban grandemente a los supuestos de la teoría económica clásica. No sólo se alejaban de estos esquemas, sino que entraban de lleno en la categoría de mercados de posiciones dominantes. Pero esta consideración no ha sido la que decidió a un fuerte intervencionismo estatal, sino que esta última ha alcanzado su actual importancia por la constatación, teórica y práctica, de que el mercado no permitía alcanzar los objetivos marcados por la política económica y que incluso libraba en su interior unas fuerzas que se oponían a los mismos.

Llegados a este punto y enfrentados los Estados ante la necesidad de alterar el funcionamiento del mercado, incluso su total control, se prefirió, en la mayoría de los países occidentales, mantener una apariencia de funcionamiento económico de los precios compatible con una cada vez mayor intervención. Este es el proceso que ha llevado a los países más desarrollados a planificar en gran medida su agricultura, a crear unas organizaciones de mercados que tienen más de organización impuesta que de mercado libre.

A medida que los restantes países alcanzan un mayor desarrollo, la necesidad de acudir a tipos similares de medidas se hace más patente. Por un lado, debido a que parecidos problemas aparecen, y, por otro, por la

necesidad de protegerse ante la concurrencia ilícita que los productos de aquellos países les presentan en los mercados mundiales.

De todos modos, así como los objetivos perseguidos varían en función de las respectivas zonas económicas, las medidas aplicadas para su consecución son asimismo múltiples. A esta multiplicidad de las medidas reguladoras de mercados agrícolas hay que añadir su casuismo; ambas características llevan a que la política de precios agrícolas sea, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, un abigarrado concepto de normas, faltas de toda coherencia y que obedecen a objetivos generalmente contrapuestos. Una aclaración y ordenación de las finalidades perseguidas es el primer paso que debe dar cualquier país para reformular y racionalizar su política de precios, si quiere que ésta sea eficaz.

La consecución de los objetivos a corto plazo, que generalmente se concretan en estabilizar los precios, no debe contraponerse a la de los perseguidos a largo plazo, que normalmente consisten en adecuar convenientemente la producción y mejorar la renta relativa de los agricultores.

La intervención sobre precios y mercados puede dar frutos positivos si se tienen en cuenta estas consideraciones. Pero no debe pretenderse que la simple actuación sobre el mercado resolverá los principales problemas que se plantean a los países en vías de desarrollo. El mercado sólo refleja los condicionantes y limitaciones de la producción y de la demanda, y únicamente con medidas que afecten directamente a estas magnitudes podrán lograrse los objetivos perseguidos a largo plazo. En este sentido puede afirmarse que la política de precios representa el papel de condición necesaria, pero no suficiente; su efecto positivo radica más en proporcionar a los agricultores una idea clara sobre la evolución deseada de los mercados y en darles un relativo margen de seguridad para que programen sus decisiones. El que realmente se adapten o no a estas directrices está influenciado por más factores que los que puede manejar una política de precios.

Las medidas básicas deben, sin embargo, tomarse a nivel de la explotación, principalmente. Una variación de la infraestructura que proporcione mayor elasticidad a las alternativas productivas (caso de la transformación de secano en regadío); una mejor distribución del tamaño medio de la explotación; una labor concienzuda en investigación y extensión agraria... Sobre estas y otras actuaciones similares debe basarse la política agraria y no sólo sobre intervenciones en los precios. También en el ámbito del mercado pueden utilizarse medidas que permitan a los agricultores el mantener sus rentas en un ulterior estudio de desarrollo; tal es el caso del

fomento de cooperativas de venta y transformación de los productos agrícolas, que además de favorecer un paso ordenado de la población agraria a otros sectores tendría efectos beneficiosos para las mismas rentas.

Dentro de las medidas específicas de precios hay que señalar que no basta con programar límites a las oscilaciones de precios si no se cuentan con medios materiales para actuar decididamente sobre las mismas. En este sentido, la creación de una infraestructura comercial sólida es la condición primera para que la intervención sea real (existencia de adecuados almacenes, redes frigoríficas...).

## II.—LA FORMACION DE LOS PRECIOS AGRICOLAS: PECULIARIDADES DE LA ACTIVIDAD AGRARIA Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS PRECIOS

Los mercados agrarios han sido considerados con bastante frecuencia como los más próximos a los esquemas diseñados por la teoría económica clásica. La más de las veces, esta pretendida semejanza deriva de la visión, relativamente superficial, con que se encaraban algunas de las características de este mercado. Así, por un lado, se señalaba la atonicidad y carácter concurrencial de la oferta agraria, manifestada en el gran número de agricultores incapaces de influir individualmente, tanto sobre la cantidad ofrecida como sobre la formación de los precios. Por el otro, aparecía una gran masa de consumidores desligados entre sí y cuya demanda, considerada aisladamente, constituía un despreciable porcentaje de la total. De esta situación se deducía que los mercados de productos alimenticios funcionarían de un modo similar al prospectado por la teoría de la competencia perfecta. Los precios, flexibles tanto al alza como a la baja, se formarían a corto plazo con la intersección de las dos variables independientes—oferta y demanda—y a la largo plazo determinarían las variaciones de la producción necesarias para adaptarse a la demanda. El marco liberal era el más apropiado para la consecución de los objetivos deseados.

Sin embargo, la realidad difería bastante de esta situación. La producción agrícola no aparecía muy flexible a las órdenes que impartía el mercado, con lo que se presentaban fenómenos de superproducción en ciertos sectores acompañados de escaseses en otros. La historia económica del pasado siglo y de parte de éste está llena de ejemplos demostrativos de la incapacidad del mercado para asegurar de modo eficiente la distribución

de los productos agrícolas, ya que coexistía la destrucción de cosechas para evitar los derrumbamientos de precios con la existencia de grandes masas de población hambrienta.

El mismo carácter competitivo y concurrencial que se atribuía a los mercados agrarios ha ido perdiendo sustantividad a medida que éstos se ampliaban y se imponían fuertes organizaciones comerciales. De todos modos, el proceso de distribución desde el agricultor al consumidor nunca ha sido tan neutral como lo consideraba la teoría económica, ya que el intermediario, con su mayor poder económico, ha actuado frente al productor como un verdadero oligopolista de demanda; en los momentos actuales, y por las causas más arriba apuntadas, esta situación oligopsonica va siendo cada vez más marcada (1).

Otra de las circunstancias que impidieron un funcionamiento eficaz del mercado deriva, según Milhau, del carácter precapitalista de la explotación agraria. El campesino reacciona en menor medida que el empresario industrial ante el móvil crematístico, y en sus actuaciones tiene gran importancia la tradición; además, las posibilidades de actuar a través de cálculos económicos son más reducidas por su gran dependencia de variables externas incontrollables y por el sistema productivo empleado.

El hecho que aquí interesa destacar es que la intervención sobre los mercados agrícolas va siendo cada vez más intensa; la realidad se separa en mayor medida del marco liberal en que los concibió la economía clásica. Al *laissez faire* ha sustituido una actuación decidida de los poderes públicos. Esta situación, que ya ha impregnado el conjunto de la actividad económica, alcanza una mayor intensidad en el sector agrario, intensidad que parece aumentar al compás del desarrollo. El caso de los Estados Unidos, y especialmente del Mercado Común, son bien aleccionadores en este sentido: con sus economías basadas sobre los principios liberales (admitiendo, sin embargo, mayor participación del Estado en la economía), han adoptado unas políticas fuertemente intervencionistas sobre los mercados agrarios, reduciendo considerablemente el libre juego de las fuerzas económicas.

La cuestión se coloca, pues, en observar si esta actuación estatal sobre las variables que determinan el precio, o directamente sobre esta misma magnitud, tiene su explicación en determinadas características propias y específicas de los mercados agrarios o, en cambio, obedece al mantenimiento

---

(1) Ver G. RULLIÉRE: *Marchés agricoles et oligopole*, en "Les formes modernes de la concurrence", París, 1964.

de soluciones de emergencia, por ejemplo, derivadas de los años de guerra o de depresión. Creemos que es la primera explicación la más plausible, como intentaremos probar a continuación.

II.—1. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA OFERTA Y DEMANDA AGRARIAS.

II.—1-1. *A corto plazo.*

En el corto plazo, la variable fundamental para la determinación de los precios agrarios es la oferta, siendo su principal característica la de la irregularidad. En efecto, la producción anual mantiene una gran dependencia de factores atmosféricos y biológicos que determinan importantes oscilaciones en los rendimientos; con ello, las cosechas anuales varían notablemente y con independencia de cualquier plan preconcebido, ya que, como señala Schultz, a corto plazo y para la mayoría de los cultivos, los factores empleados son prácticamente constantes. Por tanto, los agricultores no pueden hacer previsiones apropiadas, a corto plazo, en relación con su producción, al contrario de lo que ocurre en la industria, en que las variables incontroladas prácticamente no alteran las expectativas de producción.

Otra característica importante de la oferta agrícola es su discontinuidad en el tiempo; en efecto, el rígido ciclo biológico con que trabaja el sector determina que la cosecha se recolecte generalmente una sola vez al año y en un corto intervalo de tiempo; esta estacionalidad provoca importantes dificultades a los productores, tanto técnicas (carácter perecedero de muchos artículos) como financieras (necesidad de contar con almacenes, cámaras frigoríficas...), a las que el agricultor individual no puede atender las más de las veces.

Ciertamente, la irregularidad y estacionalidad de las producciones agrarias varían notablemente de intensidad, según las peculiaridades de cada provincia, del medio físico, de las condiciones técnicas y del mercado. Así, la semiindustrialización de algunas producciones ganaderas (aves, cerdo...) reduce notablemente la incidencia de factores exógenos; igual efecto provocan el empleo de los considerables medios técnicos puestos a disposición de la agricultura (productos fitosanitarios, mejoras para la conservación de ciertos artículos, producciones e invernaderos...). La mayor extensión geográfica de los mercados determina también una limitación a la

irregularidad y estacionalidad de la oferta, al compensarse las buenas y malas cosechas y escalonarse relativamente en el tiempo.

A pesar de todas estas puntualizaciones, las dos características señaladas de la oferta agraria siguen manteniéndose en pie, al menos para la generalidad de los productos.

Por lo que respecta a la demanda, la principal nota distintiva es su rigidez a corto plazo. La casi totalidad de la producción agraria se destina a la satisfacción de las necesidades alimenticias; ahora bien, estas necesidades son relativamente limitadas y su ampliación en el período corto sólo puede realizarse de modo muy reducido y no de una forma global. Este carácter limitado de las necesidades alimenticias ya había sido observado por los clásicos; así, Adam Smith lo contraponía al deseo prácticamente ilimitado de otros bienes y servicios. La formulación teórica de esta realidad se conoce con el nombre de ley de Engel, que se expresa diciendo que cuando aumenta la renta, los gastos en alimentación crecen en una proporción menor, o bien que la elasticidad demanda-renta de los productos alimenticios es inferior a la unidad. Esta característica parece que es comúnmente aceptada cuando se considera globalmente la demanda alimenticia y para la mayor parte de los artículos que la componen; los datos estadísticos al respecto confirman esta aseveración.

De todos modos, el peso real de esta condición sobre la demanda agraria varía según el nivel de renta de la colectividad y según su distribución; así, una elevación de los ingresos de una población situada a un nivel cercano al de subsistencia provocará ciertamente un aumento sustancioso en la demanda de alimentos, aunque seguramente este incremento se dirigirá cada vez en mayor medida más hacia una mejora cualitativa que cuantitativa de la dieta.

También hay que señalar que la baja elasticidad renta no es uniforme en todos los productos agrarios, sino que hay una extensa gama de bienes que tienen elasticidades relativamente elevadas. Marc Latil señala entre estos últimos, y para ciertos niveles de renta, algunos productos transformados, bien por el mismo sector, como ocurre con la carne, o bien por industrias extraagrarias, como es el caso de los zumos de frutas.

Otro factor que, a corto plazo, puede provocar desplazamientos en la curva de demanda son los precios; para medir la incidencia de estas variaciones se acude al conocido concepto de elasticidad demanda-precio. Aunque en este caso la existencia de datos estadísticos es considerablemente menor, puede afirmarse que la mayor parte de los productos alimenticios son bienes inferiores, o sea, con una elasticidad-precio negativa.

Este hecho refuerza el carácter rígido de la demanda a corto plazo, anteriormente señalado.

## II.—1-2. *A largo plazo.*

Mientras que la oferta agraria se caracterizaba a corto plazo por su irregularidad, a largo plazo la nota más sobresaliente es su inercia, su relativa rigidez. En principio, la producción agraria se ve más afectada que la industrial por la ley de rendimientos decrecientes al contar con un fuerte factor limitativo, como es la tierra; asimismo, la existencia en este sector de un mayor número de empresarios-propietarios proporciona en principio una escasa flexibilidad al factor trabajo, dificultando el espíritu de innovación.

Esta característica de la inercia hay que matizarla convenientemente, especialmente por lo que respecta a la consideración de la tierra como factor fijo. La experiencia diaria nos demuestra hasta qué punto pueden elevarse los topes de rendimientos de una misma extensión superficial con el empleo de los medios técnicos disponibles; un ejemplo bien patente nos lo proporciona la transformación de secano en regadío. La tierra ya no puede considerarse, como hacían los clásicos, como un factor fijo y limitativo del desarrollo, sino como un elemento dinámico que absorbe el capital a ella incorporado.

La escasa adaptabilidad de la oferta a las condiciones del mercado también puede explicarse por las dificultades técnico-productivas de la agricultura que limitan grandemente las variaciones del capital fijo.

La demanda agraria se ve afectada a largo plazo principalmente por dos causas: las variaciones de la población y las de la renta. El crecimiento de la población juega como factor positivo que hace aumentar la demanda alimenticia en términos absolutos; la cuantía de este incremento depende tanto del nivel inicial de desarrollo del país como de la tasa de crecimiento de la población. El carácter decreciente de esta última, observado en los países desarrollados, parece indicar que su influencia será paulatinamente menor.

El aumento de la renta parece ser que aún juega un papel menos relevante, en las variaciones de la demanda, que el de la población. Como ya señalábamos anteriormente, la ley de Engel impone un rígido obtáculo al aumento de los gastos alimenticios considerados en su conjunto. A medida que la renta crezca, el punto de saturación de las necesidades alimenticias estará más cercano, con lo que la demanda se estabilizará a un

determinado nivel. Naturalmente, este límite está aún muy lejano para la gran mayoría de la población mundial, ya que presupone un desarrollo continuado y con equidad distributiva; pero a la larga toda sociedad económicamente dinámica se encontrará con esta estabilidad de la demanda, cuya variación dependerá ya solamente del aumento de la población. A plazo más cercano, la mayoría de las agriculturas nacionales se enfrentará aún con una demanda creciente en términos absolutos.

Si de un aspecto puramente cuantitativo y global de la demanda alimenticia pasamos a una visión cualitativa y parcial, las conclusiones son diversas. En efecto, con los aumentos de la renta se va produciendo un cambio en la orientación de la demanda: de consumir alimentos inferiores se pasa a adquirir productos de mejor calidad, de mayor elasticidad-renta, como es el caso, ya señalado, de las carnes, frutas y conservas; la extensión de los conocimientos dietéticos también producirá un efecto similar. Más adelante trataremos con mayor extensión de las consecuencias que para la renta agraria tiene este cambio de orientación de la demanda.

Resumiendo este apartado, podemos señalar que las principales características, tanto de la oferta como de la demanda agrarias, son las siguientes: a corto plazo la oferta es irregular y estacional, mientras que a largo es rígida: la demanda, en cambio, es en el período corto eminentemente rígida y a largo tiende a ser estable, globalmente considerada, pero con notables cambios de orientación en su interior.

No creemos necesario insistir sobre el hecho de que estas cualidades son, en los términos generales aquí tratados, específicas de las variables agrarias, en oposición a las de los restantes sectores. El hecho de que, por el momento al menos, el sector agrario no tenga otra opción, y misión, que producir alimentos, en tanto que los demás sectores tienen una posibilidad inicialmente ilimitada de producir cualquier tipo de bienes o servicios, nos exime de entrar en mayores distinciones, especialmente por lo que se refiere a las características de la demanda. Con estas afirmaciones no queremos, sin embargo, pasar por alto el caso de los productos agrarios para la utilización industrial; seguramente en ellos la demanda reacciona de modo algo distinto—al menos a plazo medio—al aquí enunciado, pero tanto su escasa entidad en la producción total como el mantenimiento en estos casos de las características generales señaladas para la oferta agraria, hacen superfluo a efectos de la presente tesis el dedicarles mayor atención.

## II.—2. EL MECANISMO DE LOS MERCADOS AGRARIOS.

Las características diferenciadoras de la oferta y demanda de productos agrarios lleva a una serie de consecuencias económicas en la formación de los precios que conviene analizar con algún detalle.

A corto plazo la variable fundamental para la determinación del precio es la producción anual, ya que la demanda es rígida. Ahora bien, el hecho de que las cosechas presenten una acusada variabilidad en sus rendimientos debido a la influencia de factores aleatorios, de tipo climático o biológico, impide al agricultor realizar el ajuste de su producción que permita hacer frente a la caída de los precios. Al contrario de lo que ocurre en la industria, en la agricultura cada ejercicio económico equivale a embarcarse en una aventura en la que hay que apostar la mayor parte de los medios necesarios al principio, para obtener un resultado desconocido al final; la misma estacionalidad de la producción impide una adaptación de la oferta en el período corto.

El encontrarse una demanda rígida con una oferta variable provoca no sólo unas notables variaciones de precios, sino que incluso estas oscilaciones son de mayor intensidad que las presentadas en la producción. Este comportamiento de los precios es bastante específico de gran parte de los productos agrícolas y se conoce con el nombre de «efecto King», que señala cómo el valor de una cosecha disminuye cuando la producción aumenta, y viceversa, y que, por tanto, las variaciones de precios son más que proporcionales a las variaciones de las cantidades producidas. La comprobación estadística de este efecto señala su elevado grado de verdad, aunque hay que tener en cuenta la incidencia del comercio exterior y la importancia de los *stocks*; dado, sin embargo, que la política estatal ha tendido a favorecer generalmente a los consumidores hasta épocas muy recientes, el efecto King ha jugado principalmente su papel en las épocas de grandes cosechas.

Estas variaciones más que proporcionales de los precios se ven notablemente incrementadas por el efecto de transmisión del sector comercial. El carácter bien cuantificable de los costes de distribución y la presencia de amplios sectores dominados por situaciones oligopolísticas, amplifican notablemente las bajas de precios aparecidas en los mercados de consumo a los de producción.

La misma flexibilidad de los precios agrarios a corto plazo señala otra característica diferenciadora con la industria, a saber, la importancia secundaria de los costes agrarios en la determinación del precio. Schultz

indica cómo los insumos utilizados en la explotación no varían prácticamente de una campaña a otra; esta estabilidad a corto plazo puede admitirse como equivalente a estabilidad en los costes, lo que prueba la desconexión existente entre precio y coste en agricultura. Contribuye a esta situación la imposibilidad de calcular en la explotación agraria un coste ex-ante por la indeterminación de la producción, afectada por fenómenos aleatorios; incluso el coste ex post plantea notables dificultades para su cálculo (por el carácter familiar de la explotación, por la preponderancia del policultivo, por dificultades de calcular el autoabastecimiento...). Así, pues, mientras que la industria opera esencialmente con precios de coste, la agricultura lo hace con precios de mercado, precios que además se ven influenciados por los efectos no proporcionales ya expuestos.

Sin embargo, conviene aclarar que a más largo plazo ni siquiera la agricultura puede trabajar con precios totalmente desligados de los costes de producción y que se dirigirá más o menos lentamente hacia los artículos que mayor relación precio-coste presenten.

Si a corto plazo la característica más notable de los mercados agrarios consiste en las fuertes oscilaciones de precios, a largo plazo el problema se plantea en la dificultad de adaptación de la oferta a los cambios de orientación de la demanda. Nuevamente encontramos un comportamiento divergente en las variables agrarias, ya que la demanda, dentro de un nivel globalmente estable, sufre en el período largo notables alteraciones en su composición interna; por el contrario, la oferta es escasamente flexible ante las nuevas realidades del mercado, rigidez debida tanto a imposiciones del medio natural como al carácter precapitalista de la explotación agraria; el agricultor mira preferentemente hacia atrás, reacciona más por lo que ocurrió que por las expectativas futuras.

Naturalmente, con estas perspectivas es muy dudoso que el simple mecanismo del mercado pueda determinar un equilibrio satisfactorio a largo plazo y ello sin que se provoquen cuantiosos despilfarros.

Creemos que ya quedan suficientemente esbozados los inconvenientes que el mercado, dejado a su libre y ciego funcionamiento, provoca en el caso de los productos agrarios. Con ello ya tenemos planteada la justificación de la intervención estatal, pero antes de entrar con más detalle en la misma queremos referirnos brevemente a otro hecho importante que ha obligado a variar los supuestos con que aquélla se realizaba. Nos referimos a la disminución de las rentas agrarias.

A medida que un país se desarrolla, la renta agraria pierde importancia relativa en la renta nacional. Marc Latil presenta un abundante mate-

rial para la comprobación de este hecho, que tiene lugar tanto en las naciones eminentemente industriales como en las grandes exportadoras de productos agrarios. El mismo tratadista señala como causas esenciales de este fenómeno el carácter poco elástico del consumo alimenticio, que lleva a un descenso relativo de los gastos en alimentos, y al crecimiento de la parte de estos gastos que van a parar a manos de los comerciantes e industriales. Este último efecto tiene lugar tanto a través de la orientación de la demanda hacia productos más transformados y standarizados, como al aumento del porcentaje sobre los ingresos brutos que los agricultores deben destinar a la compra de medios de producción extraagrarios.

Más importante resulta el hecho de que la disminución de la población activa agraria no sea de la suficiente entidad como para impedir un decrecimiento de la renta de los agricultores en relación con la percibida en los otros sectores. El campesino ha llegado a recibir una renta inferior, en algunos casos, a la de un obrero industrial, y el carácter con que esta situación se repite, sobre todo en los países que basaron su desarrollo en la industria, hacen pensar en que es un fenómeno crónico; y ello a pesar de las políticas nacionales tendentes a contener este proceso. En efecto, las medidas tomadas hasta el momento (precios de sostén, mejoras de estructuras...) han demostrado que su único valor consiste más en contener la disminución del nivel de paridad que en alcanzar la igualdad absoluta.

De todo lo expuesto ya pueden deducirse las críticas que los mecanismos de mercado han provocado en múltiples ambientes, justificando con ello la intervención pública. Dentro de esta tónica general, favorable a la acción estatal en los mercados agrarios, hay múltiples discrepancias en fijar los límites de la intervención. Por un lado, una posición reactivamente liberal que, mostrándose de acuerdo con la necesidad de reducir las fuertes oscilaciones de precios, consideran que el mercado aún debe jugar un papel esencial en la orientación de los recursos productivos; señalan la rigidez propia de las medidas estatales, aduciendo los elevados costes en que éstas incurren y los escasos resultados obtenidos.

Para otros tratadistas, en cambio, la intervención accidental y limitada no afecta a la marcha de las variables perturbadoras del desarrollo agrario. Según esta opinión, el proceso de crecimiento lleva inexorablemente a una disminución de la importancia de la agricultura y a la depresión de las rentas agrarias; las medidas para contener esta situación llevan a convertir a la explotación agraria en una empresa subvencionada. De aquí deducen la incongruencia del sistema económico liberal y la necesidad de socializar plenamente el sector.

Una opinión más moderada indica que, aun manteniendo la institución del mercado, la economía moderna exige armonizar ex ante las decisiones de producción con la escala de preferencia de los consumidores; con ello se evitarían los despilfarros y se aceleraría la adaptación de la oferta a la demanda, armonizando las individuales y rutinarias decisiones del agricultor. Para ello el medio más eficaz consistiría en crear una organización nacional de mercados que permita conjugar los elementos positivos del mercado con los de la intervención.

La elección de uno u otro tipo de intervención no puede someterse a un juicio totalmente objetivo, aunque solamente sea porque depende del medio socioeconómico nacional y del grado de desarrollo alcanzado por la respectiva economía. En el siguiente capítulo podremos comprobar la verdad de esta afirmación al estudiar la gran variedad de las políticas agrícolas nacionales.

### III.—LAS POLITICAS NACIONALES DE MERCADOS AGRARIOS

Si de una simple exposición de los esquemas, más o menos teóricos, que justifican la intervención estatal en la formación de los precios agrarios, se pasa a la observación de la realidad de los mercados agrarios, quedan ampliamente justificadas aquellas premisas.

Resulta, en efecto, difícil encontrar hoy día un Estado que no presente alguna modalidad de protección sobre los productos agrícolas. Y, naturalmente, de la extensión de estas medidas se pueden sacar ya dos conclusiones iniciales: la primera, que satisfacen una verdadera necesidad; la segunda, que para gran parte de los productos alimenticios el llamado «precio del mercado mundial» no equivale al «precio del mercado libre», sino que viene muy influido por la intervención estatal o paraestatal de los principales países exportadores. Este segundo punto matiza convenientemente el escaso realismo de las políticas nacionales que concedan una fe excesiva a los precios mundiales como definidores absolutos de la capacidad competitiva de sus agriculturas.

Además de las conclusiones apuntadas queremos señalar en este capítulo la multiplicidad de medidas con que cuentan los poderes públicos para actuar directa o indirectamente sobre los precios agrarios. El carácter nacionalístico con que éstas se aplican también es una enseñanza para no

caer en las redes de los manifiestos utópicos que promueven la liberalización plena de las agriculturas nacionales. Ciertamente, el objetivo de incrementar el comercio internacional y promover la anulación de las trabas existentes a la especialización mundial son metas muy deseables, pero su consecución debe lograrse a través de acuerdos multilaterales que prevean la desaparición de los actuales y falseados mecanismos de mercados, sobre todo por parte de los países más desarrollados. El lanzarse un solo país por la vía liberalizadora puede en algunos momentos estar justificado, pero cuidando siempre de no dejarse atrapar por las redes de un liberalismo que todos predicán y nadie practica.

### III.—1. PRINCIPALES MODALIDADES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL: ASPECTOS GENERALES.

Aunque las políticas de intervención de los precios agrícolas no se ajustan exclusivamente a un concepto estricto de política de mercados—objeto primordial de este trabajo—, su importancia e incidencia sobre los precios obligan a considerarlas en su conjunto. A tal fin, seguiremos en sus líneas generales los informes del grupo de trabajo de expertos en medidas de sustentación agrícola. Con estos estudios, la F. A. O. pretendía obtener un cuadro armónico de los dispares sistemas de sustentación de precios empleados y de sus principales efectos.

El principal objetivo de las medidas de sustentación consiste en dar a los agricultores una protección contra los peligros que proporcionan las fluctuaciones agudas de los precios agrarios, oscilaciones que generalmente son a la baja. A esta finalidad estabilizadora hay que añadir otra protectora que tiende a asegurar una renta más alta a los agricultores. Con estos dos objetivos, que podrían calificarse de fundamentales, no terminan las finalidades que pueden perseguir las medidas sustentadoras. Otras veces se pretende aumentar la producción agraria nacional, en su conjunto o sólo de ciertos productos, como medio de mejorar la balanza comercial o simplemente por consideraciones extraeconómicas (por ejemplo, como medida de seguridad nacional).

Históricamente, las primeras medidas de sustentación agrícola que se aplicaron fueron las que directamente no entrañaban ninguna garantía de precios y en especial las basadas en la regulación del comercio exterior (derechos a la importación, restricciones cuantitativas...). La mayoría de las veces se trataba de ampliar al sector agrícola la protección aplicada al

sector industrial, aunque en algunos casos esta actuación se presentaba con variantes específicamente agrícolas (por ejemplo, los cupos de estación y los precios mínimos). En la actualidad aún se utilizan estas medidas, sobre todo para los productos perecederos, aunque por regla general se emplean para reforzar las garantías de precios.

En los últimos tiempos y para evitar los inconvenientes que planteaba la extensión de los sistemas de garantía, especialmente los riesgos de una superproducción y los elevados gastos en que aquéllos incurrieran, se va dando una mayor importancia a las medidas que pretenden elevar los ingresos agrarios sin actuar directamente sobre los precios. De este modo, el problema de las rentas agrarias se ataca con una mayor profundidad y con una visión más dinámica, ya que se atiende a los fenómenos de base—al nivel de explotación— que son los que determinan la formación de la oferta y que a la larga provocarán el crecimiento sostenido y autónomo del sector, evitando que la agricultura se convierta en el pariente pobre y retardario del progreso económico.

Conviene destacar en este sentido las medidas dirigidas a lograr una mejor estructura (reforma agraria, concentración parcelaria, regadíos), las puramente técnicas (investigación, enseñanza), los seguros de cosechas y ganados y los que tienden a proporcionar créditos adecuados a las especiales características del sector. Sin embargo, para que estas medidas sean efectivas hay que contar, además, con ciertas garantías de precios.

De todos modos, los sistemas más empleados son los basados en garantías de precios: aparecieron por primera vez con las dificultades dimanantes de la primera guerra mundial, sobre todo en los países en guerra. En el decenio de 1930 volvieron a renacer a causa de la gran depresión; en esta época se aprobaron en USA las leyes de sustentación de precios que, con mayores o menores variaciones, han constituido la base de la política agrícola de este importantísimo país productor. Finalmente, la segunda guerra mundial y el período de escasez que le siguió, ha provocado la enorme extensión de las garantías de precios que, superado su primer objetivo de evitar alzas en el coste de vida, se han empleado cada vez más para incrementar las producciones nacionales o para mantener los niveles de los ingresos agrícolas. Dado que la implantación de estos sistemas no se ha realizado de modo uniforme y racional, sino atendiendo la mayor parte de las veces a motivaciones coyunturales, en la mayoría de los países los niveles fijados a los precios pecan de un exceso de improvisación; esta situación ha dado lugar a una multiplicidad de intervenciones, no

del todo armónicas, y a restar eficacia a la pretendida seguridad ofrecida a los agricultores.

Con la finalidad de paliar los inconvenientes que sobre las expectativas agrarias ofrecían estas soluciones de tanteo, algunos países han utilizado métodos de fórmula para la determinación de los precios garantizados. Teóricamente, estos métodos son más apropiados para dirigir las expectativas de los empresarios agrarios, ya que les proporciona una serie de datos bastante objetivos a los que atenerse para planear sus inversiones. La realidad, sin embargo, ha demostrado que la aplicación de las fórmulas provocaba muchos inconvenientes; así, algunos países se han visto obligados a mantenerlas en suspenso por los alicientes que daban a la inflación; generalmente se aplicaban con excesiva rigidez y complejidad; además, a largo plazo tenían que sufrir numerosas correcciones que las adaptasen a las variantes condiciones productivas y a las alteraciones de la demanda. A continuación ilustraremos algunas de las principales fórmulas utilizadas.

La fórmula de la paridad, según como se empleaba en USA y en Japón, pretende mantener el poder de compra de un producto; su mayor ventaja consiste en que es de fácil cálculo, pero necesita continuas adaptaciones para que no dé excesiva preponderancia a productos que han sido afectados negativamente por los cambios de orientación en la demanda.

La fórmula de los costos de producción intenta basar el nivel de sustentación de algunos productos básicos con las variaciones de un índice que abarque los principales costes. Ya vimos con anterioridad lo difícil que resultaba el cálculo de los costes de un producto, dificultad agravada al emplear esta fórmula porque debe acudir a un cierto tipo de explotación que sirva como modelo. La aplicación de este criterio del coste ha llevado en muchos países a mantener una política de precios cada vez más costosa y alejada de la realidad de los mercados, a la vez que con la excusa de sostener a la pequeña explotación se perpetuaba una estructura ineficaz:

Tradicionalmente, los tipos de precios garantizados más utilizados son los siguientes:

a) Precio mínimo garantizado: fija solamente un límite inferior a las oscilaciones del precio del producto; es el tipo de intervención que afecta menos al mecanismo del mercado; presupone la existencia de un organismo oficial que intervenga cuando las cotizaciones descienden del mí-

nimo garantizado; no tiene en cuenta el interés del consumo, al menos a corto plazo.

b) Escalas de precios garantizados: fija unos topes mínimos y máximos a las oscilaciones de precios; atiende tanto el interés del consumidor como del productor.

c) Precios fijos: existe un precio único para el producto que, además, es generalmente comercializado por organismos estatales o paraestatales.

Naturalmente, la efectiva protección que a los agricultores proporcione uno de estos sistemas depende en último término de los niveles efectivos a que se fijen los precios y no tanto del tipo escogido.

La aplicación de las garantías de precios puede hacerse, a grandes rasgos, bien con la regulación de los suministros al mercado, o bien con métodos financieros. Dentro de la primera categoría, los métodos más utilizados son los siguientes: reservas amortiguadoras, regulación de las importaciones o de las exportaciones, restricciones a la producción y la desviación de excedentes hacia otros usos. Dentro de los llamados métodos financieros destacan, por su extensión, las primeras compensatorias, los fondos de nivelación o estabilización, los impuestos de exportación y multiplicidad de cambios y los contratos a largo plazo.

Un aspecto muy importante para decidir sobre la conveniencia de implantar un determinado método de sustentación, sobre todo en los países en vías de desarrollo, lo constituye la contestación a la pregunta de ¿quién pagará los gastos de sustentación? Generalmente, éstos recaerán preponderantemente sobre los mismos agricultores o bien sobre los consumidores nacionales (directa o indirectamente a través de los fondos estatales). Las peculiares condiciones en que se encuentra cada país y, sobre todo, la relación entre agricultura y otros sectores que se haya establecido como meta su política general, servirá para determinar, no sólo el grado de intervención de los mercados agrarios, sino incluso el método aplicado de sustentación, en función de la procedencia de los gastos de sostén.

La incidencia de las medidas de sustentación pueden recaer, también, en determinadas condiciones, sobre los productores y consumidores extranjeros.

Debido a que la intervención en los mercados agrarios depende tanto del nivel de desarrollo de un país como de su estructura sectorial, se han intentado establecer diversas clasificaciones en función de estos puntos de vista. Naturalmente, éstas no pueden tomarse como totalmente exactas y

solamente indican unos rasgos esenciales de las políticas agrícolas nacionales más recientes. Así, según R. Pouzet, los procesos de intervención más comunes se ajustan a la siguiente clasificación por países:

1) Países industriales sin recursos agrícolas importantes: en los que se mantienen, por un lado, unos precios altos a sus agricultores (que representan un bajísimo porcentaje de la total población activa y se dedican a producir algunos productos considerados esenciales o una parte mínima del consumo nacional); por otro lado, los precios al consumo son muy bajos. Esta doble actuación implica que la mayoría de los alimentos consumidos proceden de la importación, a unos precios generalmente bajos; en la medida en que estos precios están en gran parte afectados por las políticas sustentadoras de los países exportadores, estos últimos, y en modo particular sus agricultores, están subvencionando las ayudas a los agricultores del país importador. Inglaterra es el ejemplo más clásico de este grupo.

2) Países fuertemente industrializados con recursos agrícolas excedentes: sus políticas agrícolas pretenden, generalmente, mantener a un nivel bajo los gastos de alimentación, procurando al mismo tiempo una renta relativamente alta a sus agricultores. La potencia económica de estos países permite la realización de fuertes transferencias del resto de la economía a la agricultura. Obliga, además, a actuar decididamente sobre la orientación de la producción y sobre los precios a través de políticas de mejoras de productividad. Un ejemplo característico de este tipo de países lo proporciona Estados Unidos.

3) Países en que la actividad agraria constituye una parte importante de la economía nacional: comprende una gran variedad de países, prácticamente todos los que no pueden encuadrarse en las anteriores clasificaciones. Ciertamente, un mayor desglose de este grupo llevaría a separar los países subdesarrollados, en que generalmente las medidas proteccionistas se basan en actuaciones sobre el comercio exterior, de los países que ya alcanzan un cierto grado de desarrollo en sus economías. En estos últimos, las medidas intervencionistas tienden a rebajar los precios de venta, a través de ayudas a la producción, para permitir el acceso de sus productos a los mercados internacionales o bien a permitir la importación de productos vegetales sin cargas aduaneras, para que sus agricultores los reexporten después de transformarlos (generalmente en productos pecuarios).

Antes de finalizar este punto queremos señalar *algunos puntos esen-*

*ciales de las políticas intervencionistas* adoptadas hasta el momento en la mayoría de los países, así como los principales efectos observados:

— La elección del tipo y la intensidad de la intervención está muy ligada a la situación económica del país en cuestión y a su política económica general.

— Las medidas de regulación de precios no resuelve por sí solas ni el problema de la estabilidad de las rentas agrarias, ni el de su paridad con respecto a otros sectores. Así, los perjuicios ocasionados por los riesgos climatológicos, por la variabilidad de rendimientos, por los problemas derivados de la estructura agraria, etc., necesitan ser encarados con métodos que difieren bastante de los empleados con las simples garantías de precios.

— El problema de los efectos netos que sobre la eficiencia productiva tiene la intervención en los mercados agrícolas, está aún lejos de resolverse. Tiene en estos casos una gran importancia, tanto el método que se escoja para fijar los precios como su nivel.

— La excesiva complicación de gran parte de los métodos empleados constituye una dificultad para su implantación en los países poco desarrollados, agravada por la escasez de fuentes de financiación con que estos países cuentan. Los problemas se complican si se tiene en cuenta la rigidez de la oferta agrícola, debida tanto a factores naturales como estructurales.

— Con el establecimiento de un sistema limitado de garantías hay que dedicar especial atención a que los productos escogidos guarden una cierta relación en sus precios (especialmente si sus superficies son fácilmente sustituibles entre sí o se trata de productos muy interrelacionados, como es el caso de los cereales-pienso y los productos ganaderos). Asimismo, hay que tener presente la relativa atracción que sienten los agricultores por los productos que gozan de mayores garantías.

— La experiencia reciente indica que las medidas sustentadoras tienden a procurar excedentes productivos, en especial en los países desarrollados. Esta realidad está determinada a su vez por dos principales factores: por un lado, la capacidad productiva de la agricultura ha mejorado sensiblemente con la extensión de nuevas técnicas (abonado, nuevas semillas, maquinaria); por otro, la rigidez de la oferta agraria ante las disminuciones de precios se ha visto favorecida por la falta de flexibilidad con que se han aplicado las garantías de precio, alejados muy a menudo de las variantes situaciones de la demanda.

— Estos excedentes productivos y su posterior comercialización exterior a través de subsidios, han determinado alteraciones profundas en el comercio internacional agrícola. Por un lado, han desvirtuado notablemente el concepto de «precio internacional», mientras que, por otro, han acentuado la generalización de medidas defensivas de sus agriculturas en casi todos los países del mundo. Los efectos perniciosos que esta situación provoca en la cooperación y especialización internacional son bien evidentes.

— Otro de los efectos a tener en cuenta con la implantación de garantías de precios es el de su influencia sobre el consumo. Naturalmente, esta incidencia dependerá de multitud de factores: nivel efectivo de los precios, proporción del gasto total dedicado al consumo de alimentos, tipos de productos escogidos, etc.

— La utilización de las garantías de precios como medio esencial de sostenimiento de las rentas agrarias complica enormemente el problema de servirse de los precios para adaptar la oferta a la demanda.

### III.—2. LA ORGANIZACIÓN DE LOS MERCADOS AGRARIOS EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.

El ejemplo más definitivo que tenemos de la peculiaridad del proceso de formación de los precios agrarios y de la necesidad de intervenir en el mismo, tanto para la consecución de los objetivos económicos como sociales, presentes en toda política económica moderna, nos lo proporciona la organización de los mercados de la C. E. E. En efecto, esta Comunidad, nacida bajo los supuestos de un mercado liberalismo económico, ha forjado una política agraria ampliamente proteccionista. Al estudio de esta política, especialmente en su vertiente de actuación sobre los mercados, dedicaremos este epígrafe. La trataremos con bastante amplitud, por el carácter relativamente modélico que tiene para nosotros, especialmente desde la petición española de asociación al M. C.; además, su importancia resulta aumentada por el hecho de que, en gran parte, constituye una creación *ex novo* con un tratamiento racional de los problemas y soluciones adecuadas al momento, y, por tanto, descargada en alto grado del excesivo casuismo que impregna las políticas nacionales.

Sin embargo, no queremos eludir parte de la trama existente detrás de la política comunitaria. La formulación actual de la misma deriva, en

grado bastante elevado, del poder de negociación de cada uno de los Seis y de la influencia ejercida por los grupos de presión agrícolas; en este sentido se puede afirmar que Francia ha impulsado a los restantes socios de la C. E. E. a aceptar la mayoría de sus puntos de vista, imponiendo una política agraria de tipo dirigista, frente a las opiniones más liberales de Alemania e Italia. Los franceses, usando tanto de sus mejores tradiciones diplomáticas como de las más rudas amenazas, han logrado no sólo llevar adelante la mayoría de sus propuestas, sino incluso de hacer de la política agrícola de la Comunidad una de sus piedras esenciales e inmovibles. Estas consideraciones las planteamos a fin de sopesar debidamente el posible carácter ejemplar que tengan las normas comunitarias para su implantación en otros países.

El Tratado de Roma dedica a la agricultura el título II de la parte segunda, que comprende desde el artículo 38 al 47, ambos inclusive. El punto de partida es el reconocimiento expreso de que en la formación del mercado único debe incluirse el sector agrícola. Ahora bien, dadas las complicaciones que esta inclusión determinaba, el Tratado se limitó a dar unas líneas generales de la política agraria común, cuya instauración debía acompañar estrechamente el desarrollo del mercado común agrícola. A tal efecto, el artículo 39 señala los fines de esta política:

a) Incrementar la productividad agrícola, desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como un mayor empleo de los factores de producción y en particular de la mano de obra.

b) Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, especialmente a través de la mejora de las rentas individuales de los que trabajan en la agricultura.

c) Estabilizar los mercados.

d) Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.

e) Asegurar precios razonables a los consumidores.

Como puede observarse, estos fines son los que generalmente guían las políticas de todos los países desarrollados. Está generalmente admitido por todos los comentaristas del Tratado que la finalidad principal es la *b)* y que las demás deben venir en gran parte condicionadas al cumplimiento de ésta.

El principal instrumento de la política agrícola común consiste en la organización de los mercados agrícolas; el Tratado ya dedica una especial

atención a la política de mercados, con perjuicio de otro tipo de medidas, por ejemplo, de política de estructuras. Esta toma de posición inicial explica en gran parte el desarrollo posterior que ha tomado la organización comunitaria de la agricultura (basada casi exclusivamente en reglamentaciones de mercado), así como la mayoría de las críticas que han acompañado la lenta y difícil labor de la política común. Efectivamente, a medida que las reglamentaciones sucesivas aprobadas van dejando un menor margen de maniobra a los respectivos Gobiernos para influir en las agriculturas nacionales y, sobre todo, a medida que se aproxima el paso a un mercado único, y, por tanto, a unos precios únicos, las reticencias van siendo mayores.

Generalmente se entiende por organización común de mercados el conjunto de normas comunitarias que regulan los mercados de productos agrícolas. Esta regulación debe tomarse en sentido bastante amplio, ya que abarca todas las disposiciones que pretenden disciplinar, determinan o influencias el mercado, afectando no sólo a los mercados internos, sino también a los de exportación; las únicas excepciones parece que se derivan del principio de no discriminación en el interno de la Comunidad y que no abarquen estas medidas las propias de la política de estructuras. Naturalmente, hay una limitación superior que está determinada por la subordinación a los fines perseguidos por la política agraria.

Las formas que puede asumir tal organización depende de los productos de que se trate, pero deben encuadrarse dentro de los siguientes tipos: normas comunes de competencia, coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercados o creación de una organización europea.

La excesiva generalidad con que se formulaban las disposiciones relativas a la agricultura en el Tratado obligaba a concretar en mayor medida las metas e instrumentos de la política agraria común. El informe Mansholt respondía a estas exigencias; recogemos a continuación sus puntos más esenciales, en especial los que se refieren a la política de mercados:

— A medida que la agricultura progresa, aumenta su interdependencia con los otros sectores de la economía. La solución a sus problemas ya no puede buscarse con independencia de la situación de la economía en su conjunto. Esto implica que la política agrícola común debe formar parte indisoluble de la política económica general.

— La política agrícola común, si quiere lograr su objetivo máximo, o

sea el proporcionar unos niveles de vida equitativos a los agricultores, debe actuar de modo coordinado las siguientes políticas:

a) De estructuras: tendente a rebajar y a armonizar los costes y a permitir una mayor adaptación de la oferta a la demanda. El mismo Informe señala las posibilidades de actuación en este sentido (coordinación de las políticas estructurales de los países miembros, presión por parte de la Comisión para que se intensifiquen este tipo de medidas y prestación de ayudas financieras comunitarias).

b) Política de mercado: tiene por objeto la estabilización de los mercados y la orientación de la producción, asegurando al mismo tiempo una renta justa a los agricultores.

c) Política comercial: es una eficaz colaboradora de la política de mercados y está situada entre objetivos generalmente no muy acordes, ya que debe tener presente tanto la protección de la producción agrícola como los intereses de los otros sectores nacionales e incluso de las relaciones con los países terceros.

d) Política social: pretende la elevación del nivel de vida y de las condiciones de trabajo de los agricultores. Aunque éste es, a la postre, el objetivo primordial de la política agrícola, su consideración independiente no ha sido resaltada por la Comisión hasta hace unos años y siempre de forma muy tímida.

— La política de mercados es una política de precios y pretende, en el período transitorio, la creación de un mercado agrícola común, unificando totalmente los diferentes mercados nacionales. La Comisión se declara consciente de las dificultades que plantea esta unificación, dificultades que muchas veces habría que resolver acudiendo a ayudas directas a los agricultores o regiones afectadas. El Informe señala también las consideraciones a tener en cuenta en la elaboración y actuación de esta política; pone en guardia ante los peligros de desfases entre la producción y la demanda, indica la necesidad de evitar fuertes fluctuaciones de precios y deja sentada la función que el precio debe tener para proporcionar una renta justa a los agricultores.

— La organización común de los mercados agrarios deberá llevar a la fijación de un precio único para toda la Comunidad; esta unificación debe realizarse progresivamente, pero sin superar el período transitorio. La protección externa se asegura generalmente con unas variables, que tienden a igualar los precios de los productos importados a los interiores. Los

procedimientos nacionales que interfieren la competencia comunitaria deben desaparecer, en especial los que derivan de acuerdos entre empresas o de prácticas de *dumping*. La armonización de las legislaciones debe realizarse urgentemente. Para lograr una mejor coordinación de las organizaciones nacionales, se proponía la creación, para determinados productos básicos, de unas oficinas europeas. Además, la Comisión señalaba la necesaria eliminación de los obstáculos que se oponían al intercambio comunitario.

No consideramos necesario resaltar los inconvenientes con que ha encontrado desde el inicio la aprobación de las sucesivas y abundantes reglamentaciones agrícolas; hasta enero de 1962 no se puede lograr ningún acuerdo en tal sentido. Sin embargo, en los momentos actuales la casi totalidad de los productos agrarios cuentan con una reglamentación comunitaria, y desde el 1 de julio de 1967 rige el Mercado Común (o sea, plena libertad de circulación intracomunitaria y régimen único de precios) para los cereales, carne de cerdo, huevos, pollos, semillas oleaginosas y aceite de oliva y algunos productos hortofrutícolas; todos estos productos representan el 50 % del valor de la total producción agrícola comunitaria. El M. C. agrícola va siendo ya una realidad.

A continuación estudiaremos cuáles son los rasgos principales de la política de mercados agrarios de la C. E. E., tal y como se desprende de las disposiciones en vigor en la actualidad.

La organización común de los mercados agrarios se basa por el momento en tres actuaciones fundamentales. La primera deriva de la aplicación de normas especiales de competencia; la segunda de la entrada en vigor, para casi el 90 % de la producción agrícola, de reglamentos por grupos de productos; finalmente, la tercera se funda en la existencia de un organismo de financiación comunitaria. Las tres actuaciones están, como no podía ser menos, estrechamente entrelazadas y su conjunción determina una restricción a la amplia filosofía liberal que dio vida a la C. E. E. Esta distorsión total de los principios aplicados a los demás sectores económicos implica, con independencia de consideraciones políticas, el reconocimiento pleno de la importancia y peculiares características de la agricultura y de la necesidad de mantener cierto grado de proteccionismo en la misma, al menos hasta que las condiciones externas (normalización de los mercados internacionales) o internas (en especial, los problemas estructurales) permitan un mayor funcionamiento del sistema libre a escala multinacional; ciertamente, este límite está lejos de alcanzarse y

la actuación de la política agraria de la C. E. E. posiblemente lo hará aún más difícil.

Las normas generales de competencia son válidas en principio para el sector agrícola. Pero la existencia de una mayor intervención en los mercados agrarios llevó a la aceptación de algunas prácticas restrictivas. Las que a nuestros efectos más nos interesan resaltar son las derivadas de la admisión de la organización de mercados y las relativas a las asociaciones de agricultores; las primeras las desarrollaremos al tratar de los reglamentos. La aceptación expresa de las agrupaciones de productores está llevando y llevará en un futuro próximo a la creación de potentes organizaciones agrícolas que, en algunos casos, tienen ya encomendada una actuación importante en el funcionamiento del mercado; el efecto final que estas agrupaciones tendrá en la formación de los precios es aún imprevisible y, aunque está expresamente prohibida la fijación obligatoria del precio, dependerá en último término de la posibilidad de los órganos comunitarios de sustraerse a la presión política de las asociaciones profesionales. Indudablemente, los agricultores contarán así con un medio adicional para lograr la defensa de sus precios y de sus rentas, pudiendo extender más fácilmente su campo de acción a otras esferas en que su actual participación era, generalmente, mínima; como, por ejemplo, en la transformación de sus propios productos.

La actuación del Gobierno francés, en el sentido de dar una mayor participación a los agricultores en la organización de los mercados, entra de lleno en la importancia dada por la normativa comunitaria a las agrupaciones profesionales. Por ello, las recientes disposiciones francesas constituyen un claro ejemplo de la adaptación de una agricultura ampliamente intervenida a las nuevas fórmulas, más liberales, del Mercado Común; dedicaremos, pues, unas líneas a comentar las leyes del 8 de agosto de 1962 y del 6 de julio de 1964. El objetivo conjunto de estas dos disposiciones es, fundamentalmente, fomentar la disciplina profesional de los agricultores a través de la promoción de una organización económica de los mercados agrícolas, basada en gran parte en los propios agricultores, y de regular el régimen contractual que liga a los productores con los comerciantes y transformadores. Las cooperativas y demás asociaciones de productores pueden, en virtud de estas leyes, beneficiarse de determinadas ayudas estatales, siempre que establezcan en su interno una disciplina tendente a dirigir su producción en función de las expectativas del mercado; el núcleo primario de estas asociaciones recibe el nombre de «agrupaciones de productores» que, reunidas a su vez sobre bases territoriales por

sectores productivos, forman los «comités económicos agrícolas»; estos últimos pueden solicitar del Gobierno la extensión a todos los productores de las reglas de producción y comercialización por ellos elaboradas.

En relación con la economía contractual, la necesidad de su regulación deriva de defender a las recién nacidas agrupaciones agrícolas frente a las, en un principio más fuertes, asociaciones de comerciantes e industriales. A tal efecto, la ley pretende dar a los llamados contratos de integración una adecuada forma que proteja a los agricultores, a la vez que fomenta la verdadera economía contractual basándola esencialmente en los contratos interprofesionales a largo plazo.

La experiencia francesa, en el campo de la agrupación, ha servido de base a la propuesta ley-cuadro comunitaria, que pretende dar las bases fundamentales que deben regir las asociaciones de agricultores, especialmente en el sector hortofrutícola. Dado que los principios de esta ley son prácticamente los ya indicados, no consideramos necesario extendernos más sobre este tema.

Sí que queremos, en cambio, señalar la línea lógica existente entre los objetivos de la política agrícola y la ayuda a las nacientes asociaciones. En efecto, está generalmente admitida por todos los países miembros de la C. E. E. y, en especial, por sus Gobiernos, la necesidad de mantener la actual estructura de la propiedad basada en la explotación familiar; con ello se quiere huir tanto de los peligros de la colectivización como del capitalismo agrario. Esta afirmación de principio no comporta, con todo, el mantenimiento de la actual situación, y en este sentido la política de estructura juega un papel fundamental para elevar la dimensión media de la explotación familiar. En el aspecto comercial deben también evitarse las consecuencias de la excesiva atomización de la oferta agrícola, consecuencias que pueden agravarse con la ampliación de los mercados nacionales y el consiguiente aumento de poder de las organizaciones de comerciantes e industriales-transformadores de productos alimenticios; así, pues, si se quieren hacer efectivos los objetivos de lograr una mejor renta para la población agrícola y a la vez evitar una concentración capitalista de la tierra, debe fomentarse el poder de negociación de los agricultores a través de su agrupación.

La adición a estos objetivos esenciales de los principios tendentes a lograr un sistema que funcione por sus propias fuerzas y en atenta relación con el consumo, ha llevado a limitar las ayudas estatales a las asociaciones de productores sólo a los primeros años de funcionamiento y a la

necesidad de que éstas comporten una cierta autodisciplina en la producción y comercialización de sus productos.

Aunque sea adelantarnos un poco vamos a indicar el amplio campo de actuación que las agrupaciones tienen para la obtención de un precio favorable, dentro de la mecánica señalada en los reglamentos. Para la mayor parte de los productos, existe un límite superior y otro inferior para las cotizaciones de mercado. El límite superior viene dado por el precio base, ya que si se supera se abre el camino a la importación; el inferior lo determina el precio de intervención. En condiciones normales de producción y demanda (o sea, que no existan fuertes excedentes o déficit), el precio real de mercado se acercará a uno u otro límite en función del poder de negociación de las partes contratantes. Unas fuertes agrupaciones agrícolas podrán lograr situar sus precios percibidos en un entorno muy cercano al precio base fijado; y a la inversa, si acudiese al mercado el agricultor individual—como generalmente ha ocurrido hasta el momento—percibiría generalmente un precio igual o ligeramente superior al de intervención.

Las principales normas que rigen el funcionamiento de los mercados agrícolas derivan de los reglamentos aprobados para los diferentes grupos de productos. Ante todo, conviene aclarar que la palabra reglamento se emplea tanto para referirse a los que establecen una organización común de mercado como a todas las decisiones posteriores que aplican los principios contenidos en aquéllos. Aquí, naturalmente, dedicaremos nuestra atención sólo a los primeros y en especialmente a sus elementos comunes, ya que la superabundancia de las normas emanadas para la ordenación de los mercados agrícolas, así como su complejidad, obliga a dar solamente los rasgos esenciales de las mismas. La ordenación de los mercados agrícolas se realiza a través de una conjunción entre la política comercial y de mercado, conexión que se basa en la fijación de unos precios interiores generalmente superiores a los internacionales, con la finalidad esencial de mantener una renta adecuada a los agricultores. Este objetivo y la necesidad de defender la producción interior, determinan las concretas medidas adoptadas.

El punto inicial viene determinado con la fijación de un precio base que indica al agricultor cuál es el precio medio a que se tiende y al que puede esperar vender su producción, dentro de un entorno más o menos amplio. Durante el período transitorio, este precio es fijado por cada Estado miembro dentro de unos límites señalados por el Consejo, y en principio debían ir acercándose hasta confluir a un único nivel en el momento

en que entrase en marcha el mercado común; a partir de esta fecha, el precio base lo determinaría ya directamente el Consejo. Ya hemos señalado los productos que gozan actualmente de precio comunitario.

De este precio deriva, generalmente, la efectiva actuación sobre el mercado de los mecanismos interventores, para permitir que el precio base tenga consistencia real para el productor. Así, el precio de intervención está ligado a aquél a través de un cierto porcentaje que normalmente va del 90 % al 95 %. Este precio señala el límite inferior a que pueden bajar las cotizaciones del mercado, ya que cuando sea alcanzado los organismos interventores deben comprar todas las cantidades que se le ofrezcan, impidiendo sucesivas bajas. También el precio de entrada deriva del precio base, ya que es generalmente igual a la diferencia entre este último y los gastos de transporte desde la frontera hasta el centro de comercialización donde se fija el precio base; su finalidad esencial estriba en que regula los derechos a la importación y las restricciones a la exportación.

Frente al mercado exterior, la Comunidad viene defendida a través de unas exacciones variables que, en italiano, reciben el nombre de *prelievo*. Con este sistema, la protección real supera la de cualquier derecho fijo a la importación, excepto el caso del arancel prohibitivo, dejando los precios internos al margen total de los internacionales. En efecto, al ser esta exacción igual, generalmente, a la diferencia entre el precio mundial y el precio de entrada, cualquiera que sea el nivel de aquél, sus efectos sobre los precios internos son nulos; si los precios internacionales suben (siendo fijo el precio de entrada), el *prelievo* baja, y a la inversa; de todos modos, la mercancía importada siempre llega al mercado al precio base. Durante el período transitorio, al ser estos últimos precios fijados por cada Estado, también lo es el *prelievo*, aunque, para favorecer los intercambios comunitarios, no se calcula sobre el menor precio internacional, sino sobre los precios del Estado miembro exportador; además viene deducido con un tanto por ciento; estas ventajas permiten colocarse, a las importaciones intracomunitarias, a un nivel más bajo que las del exterior. Las posibilidades de forzar la protección comunitaria a través de unas mejoras cualitativas, especialmente en los productos transformados, tampoco son muy amplias, ya que los reglamentos suelen prever una protección adicional a las industrias transformadoras nacionales.

El carácter proteccionista de la C. E. E. en materia agrícola no se agota con los *prelievos*, sino que encuentra otro camino a través de las *restricciones a la exportación*. Esta práctica permite la exportación de los excedentes comunitarios a precios internacionales; las restituciones se

calculan, generalmente, como los *prelievos* a la importación. Los efectos que esta política de subvención de excedentes tiene sobre los mercados mundiales resultan bastante claros, siendo prácticamente los mismos que servían de justificación a la Comisión para fijar unos precios interiores más altos que en el exterior.

A continuación indicaremos las principales características de los reglamentos más importantes actualmente en vigor:

*Cereales:* La importancia de este sector determinó que su reglamentación haya marcado siempre la pauta a aplicar a los restantes productos; tanto su paso relativo en el valor de la producción final de la Comunidad como su incidencia sobre los costos de los productos ganaderos, determina que cualquier acuerdo sobre los cereales haya sido siempre la piedra de toque para acelerar o retardar la marcha de la política agraria. El reglamento aprobado, recientemente, válido para la fase del mercado único, es prácticamente similar al existente en el período transitorio.

Antes de las siembras de otoño se fijan los precios válidos para la campaña de comercialización del siguiente año. El precio indicativo y de intervención básicos para toda la C. E. E. se fija para Duisburg en la de acuerdo con el nuevo reglamento aprobado, se introduce un nuevo conase de comercio al por mayor; en otras zonas de comercialización se fijan unos precios de intervención derivados. El precio de entrada se calcula, por Rotterdam, de modo que al llegar el cereal importado al mercado de Duisburg su precio sea igual al indicativo. Todos estos precios son mejorados mensualmente durante la campaña de comercialización, para permitir un mejor almacenamiento. La aprobación de este reglamento ha llevado a que, por ejemplo, Francia, que contaba con organismos oficiales de almacenaje, permita desde ahora una mayor libertad de venta al agricultor, aunque la elección del comprador aún está sujeta a ciertas restricciones, especialmente de tipo financiero.

Además de los *prelievos* a la importación continúan estando previstas restituciones a la exportación.

*Carne de cerdo:* Los *prelievos* se determinan teniendo en cuenta la diferencia de precios entre los cereales forrajeros de la Comunidad y los del mercado mundial; además, se le carga un porcentaje fijo. En caso de precios internacionales excesivamente bajos, se prevé un precio límite, por debajo del cual no se realizan importaciones, lo cual lleva a la aplicación de un *prelievo* suplementario. Se realizan restituciones a la exportación.

Anteriormente no estaban previstas intervenciones en el mercado, pero cepto: el precio base. Cuando las cotizaciones descienden por debajo de este precio y muestren tendencia a empeorar, se intervendrá sobre el mercado a través de ayudas al almacenaje privado y a compras efectuadas por los organismos de intervención; estas últimas tendrán lugar a un precio inferior al 92 % del precio base, pero sin que sea menor del 85 % de este último. Tanto en este reglamento como en el de huevos y pollos se pretende fomentar la agrupación de productores y distribuidores, seguramente bajo el modelo francés de las agrupaciones interprofesionales.

*Huevos y pollos:* Quedan prácticamente igual a como ya funcionaban en la fase transitoria, en lo que a terceros países se refiere. Por tanto, no hay precios base ni de intervención, aunque pueden fijarse precios límites; cuentan también con *prelievos* a la importación y restituciones a la exportación, calculadas, como en el caso de la carne de cerdo, teniendo en cuenta la incidencia de los costes de alimentación.

*Carne bovina:* Se fijan unos precios de orientación que tienen parecido efecto que los indicativos para los cereales; de éstos derivan los de intervención (no para la ternera). La protección exterior corre a cargo de la Tarifa Externa Común, a la que se añade un *prelievo* suplementario cuando los precios interiores están por debajo del de orientamiento. Aún no se aprobó el reglamento para la fase de mercado único; lo mismo ocurre con los productos lácteos.

*Productos lácteos:* Existen precios de referencia que sirven para orientar la producción; la intervención está prevista sólo para la mantequilla. Los *prelievos* vienen generalmente determinados por la diferencia entre el precio de entrada, en el que ya se ha tenido en cuenta una protección especial para los transformadores, y el precio CIF.

*Productos hortofrutícolas:* Para este tipo de productos se había aprobado primeramente un reglamento basado esencialmente en normas de calidad; más tarde se aprobó una mayor intervención, con fijación de precios de referencia y de intervención (sobre todo a través de las asociaciones de productores).

Las restituciones a la exportación corren a cargo, cada vez en mayor medida, del *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEO-GA)*; este organismo comunitario está formado por las secciones de orientamiento y garantía; esta última es la que financiará tanto las restituciones como las intervenciones en los mercados (derivadas de la fijación para la

gran parte de los productos reglamentados, e incluso de algunos que aún no lo están, como el tabaco, de los precios de intervención). Para el período de mercado único aún no existen normas que definan las entradas de este fondo y su control, tema éste de grandes implicaciones políticas en cuanto llevaba a conceder mayores poderes al Parlamento europeo; el planteamiento de este sistema por parte de la Comisión llevó a la grave crisis de 1965, que colocó en peligro de destrucción a la C. E. E. por la oposición absoluta entre la tesis francesa y las de los otros Estados miembros. Desde 1967 y hasta 1970, la sección Garantía del Fondo viene alimentada por una cuota variable que es igual al 90 % de los fondos provenientes de los *prelievos* a la importación de países terceros; la cuota fija se repartirá entre los Estados miembros en la siguiente proporción: Francia, el 32 %; Alemania, el 31,2 %; Italia, el 20,3 %; Holanda, el 8,2 %; Bélgica, el 8,1 %, y Luxemburgo, el 0,2 %. La sección orientación financia la política de estructuras, tanto del mercado como de la producción.

La institucionalización del Fondo plantea serios problemas en el funcionamiento futuro de la Comunidad. En el aspecto de garantías, las actuaciones sobre el mercado vienen previstas en los reglamentos específicos de cada producto; en tanto no se determinen unos límites concretos a las intervenciones, este sistema puede provocar una cadena continuada de gastos de sostén. La experiencia de los Estados Unidos indica hasta qué punto es difícil frenar este proceso. Además, el hecho de que en el mismo organismo se centralicen los fondos de actuación sobre el mercado y de política de estructuras puede llevar a un relativo abandono de esta última, en atención a las necesidades más urgentes que plantea la primera.

Se calcula que para los primeros años de mercado único, los gastos de intervención en el mercado (sección Garantía) alcanzarán los mil millones de dólares. Resulta interesante señalar cómo se ha desarrollado la intervención en los mercados, en los primeros años de aplicación de la política agrícola común.

Para 1962-63, el 77,5 % de los gastos del Fondo (sección Garantía) se dedicaron a financiar restituciones a la exportación; para los dos años siguientes, este porcentaje fue del 86,3 % y del 80,5 %. Así, pues, la mayoría de los gastos de la política de mercados se dirige a subvencionar los excedentes de la Comunidad—y en especial los cereales franceses—, mientras que el resto (en estos años siempre inferior al 25 %) se destinan a intervenir en el mercado interior, evitando caídas de precios. Los efectos de esta política de subvenciones a la exportación son, por el mo-

mento, bastante limitados, pero a la larga provocarán una mayor degradación de los precios internacionales, determinando una nueva agravación de las medidas proteccionistas y la adopción de medidas de represalia que irán extendiendo su efecto sobre grandes parcelas del comercio internacional.

En relación a los productos afectados por la actuación de la sección Garantía, hay que señalar que las cifras de los primeros años no indican la importancia relativa de cada grupo, debido a que los reglamentos fueron aprobados de forma escalonada. La intervención sobre los cereales absorbió en 1962-63 un 97,3 % de los gastos totales de la sección Garantía, porcentaje que se redujo a un 67,5 % en 1965-66; los productos lácteos van representando cada vez un mayor peso en estos gastos: de un 17,7 % en 1964-65 (primer año de aplicación de su reglamento) pasaron al 26,1 % en la siguiente.

Otro sector en que la intervención también ha sido constante es el de la carne de cerdo, que ha representado alrededor del 4 % de los gastos totales, en las campañas del 1963, 64 y 65. Dado que los gastos totales han sido rápidamente crecientes, el mantenimiento de iguales porcentajes, o incluso a veces su descenso, no indica una contención de los fondos empleados para cada producto, sino su aumento en valor absoluto. No es extraño que el continuo aumento del campo de intervención en el mercado del FEOGA lleve a elevar sus gastos de los 28,7 millones de dólares (1962-63) a los mil millones señalados como previsibles en 1970, para la sección Garantía.

Aparte de esta actuación directa sobre los mercados, el FEOGA concede créditos y subvenciones, en su sección Orientación, para la mejora de las estructuras de los mercados agrarios. Estas ayudas se han dirigido hasta el momento a financiar la construcción de almacenes frigoríficos para productos hortofrutícolas, mataderos para carne, silos... Aunque la cantidad disponible para la sección Orientación tiene fijado un tope límite, que se sitúa actualmente en 285 millones de unidades de cuenta, su eficaz utilización desarrollará una mejora apreciable en los mecanismos de formación de los precios.

La formulación de la política agraria común ha suscitado numerosas críticas, tanto en el interior de la C. E. E. como en los medios internacionales. Ciertamente, las más importantes derivan de la preminente posición que la política de mercados mantiene sobre las otras actuaciones, especialmente las tendentes a mejorar la estructura; indudablemente, la necesidad de acortar etapas para llegar al mercado único ha motivado esta premi-

nencia, que posiblemente disminuirá a partir de 1976; en este sentido, conviene recordar que la Comisión planteó, desde el principio, el problema agrícola desde un punto de vista bastante realista, destacando la necesidad de actuar en su misma base a través de la política regional y de la estructural.

Refiriéndonos más concretamente a la organización de los mercados en su forma actual, se puede concluir que la pretensión de mantener una renta adecuada a los agricultores ha provocado una amplia restricción de la competencia; en especial, ha llevado a la fijación de unos precios bastante más altos que los internacionales que, con la ayuda del sistema del *prelievo*, pueden mantenerse indefinidamente. Las consecuencias de este alejamiento de las corrientes mundiales a la larga serán perniciosas para el mismo desarrollo de la Comunidad, que verá disminuida la capacidad de adaptación de sus agriculturas y la perpetuación de sus ineficientes estructuras. Las oscilaciones internas de precios, que con los mecanismos comunitarios tienden a reducirse a límites muy estrechos, son las que a la larga orientan la producción en función de la demanda y permiten la introducción de nuevas combinaciones más productivas; el lograr una total estabilidad de los precios anulará estas ventajas, obligando a una continua planificación de la demanda y oferta, con los inconvenientes que esta situación plantea; además, como la política de precios tiene como finalidad expresa el mantener las rentas agrarias, las posibilidades reales de actuación en el manejo de los precios se ven muy reducidas.

La experiencia demuestra que las garantías de precios provocan importantes aumentos en la producción y, dado que la demanda de alimentos es bastante rígida, aparece rápidamente el problema de los excedentes. En esta dirección parece encaminarse la Comunidad, que además ya ha institucionalizado la comercialización de estos excedentes a través de las restituciones a la exportación, con los negativos efectos que esta situación provoca en el comercio internacional. A la larga, la C. E. E., siguiendo esta política, tiende a convertirse en exportador neto, tanto de productos industriales como agrícolas, lo que generalizará la adopción de medidas proteccionistas y de represalia de los otros países. Ya hay que señalar el malestar que la política proteccionista de la C. E. E. en materia agrícola ha provocado en el seno de la GATT y la larga serie de absurdas guerras comerciales en que se han visto envueltos los Seis (pollos, naranjas, etc.). Los limitados resultados alcanzados en el Kennedy Round dejan inalterada esta conclusión.

Otros de los efectos perjudiciales de las garantías de precios derivarán

de su incidencia en la distribución de la población activa; al mejorar las perspectivas económicas de los agricultores su traslado a otros sectores quedará amortiguado, planteando rigideces de mano de obra a la industria y constituyendo un freno a la reestructuración de la empresa agraria.

En relación a la pregunta de quién paga los costos de la protección a los agricultores, la respuesta es doble: por un lado, son los mismos consumidores de la C. E. E., sobre los que incide directamente el *prelievo* a la importación; además, el mantenimiento de unos precios mayores que los internacionales implica tanto una contención del consumo alimenticio interior como una incidencia importante sobre los costes industriales, con sus consecuencias sobre la competitividad de la industria de los Seis. Por otro lado, son los agricultores extranjeros los que cargan con otra parte de los mayores ingresos agrícolas percibidos en la C. E. E.; esta consecuencia deriva tanto de la contención del consumo interno, ya señalado, como del hecho que las garantías de precios llevarán a un mayor autoabastecimiento de la Comunidad; estos efectos se agravan al considerar que las restituciones a la exportación determinan una salida natural a los excedentes comunitarios, agravando la competencia internacional y hundiendo más los precios mundiales; asimismo hay que señalar el hecho de que la coexistencia en el interior del Mercado Común de un fuerte importador de alimentos (Alemania) y otro eminentemente exportador (Francia), afectará en gran medida las corrientes comerciales, en perjuicio de los países terceros. Esta última objeción tiene también validez para algunos productos españoles, que verán limitadas sus posibilidades competitivas frente a los mismos bienes procedentes de países miembros o asociados.

Naturalmente, todos estos efectos de la organización de mercados se darán en mayor o menor medida en función de cuáles sean los precios base realmente fijados, que, como ya hemos visto, son los que determinan todo el mecanismo práctico de la intervención. De todos modos, hay varios factores que hacen dudar de la moderación empleada en tal sentido. Uno de ellos es que mientras en la determinación de la política comunitaria tenga un peso tan decisivo la voluntad de los diversos Estados (y con ellos el poder político de los agricultores nacionales), la adopción de medidas racionales de precio se verá muy comprometida. Un ejemplo de esta realidad lo han proporcionado las dificultades surgidas al adoptar unos precios únicos para los cereales: tras fuertes discusiones se han acordado unos niveles de precios que exigirán posteriores intervenciones sobre las superficies, si se quieren evitar cuantiosos excedentes de trigo francés (en este sentido conviene señalar la flexibilidad de la oferta de ciertos

productos ante un alza de precios que coexiste con su rigidez ante las bajas de precios). Otro hecho importante, en relación con este tema, deriva de la crisis que la discusión de la política agrícola ha provocado en el espíritu comunitario; las posiciones estatales han alcanzado intolerancias extremas, llevando a una defensa absoluta de los pequeños o grandes intereses de cada Estado, alterando a la larga el punto de vista generalmente más imparcial de la misma Comisión.

#### IV.—LOS MERCADOS AGRARIOS EN ESPAÑA

La intervención estatal en la economía española y en los mercados agrarios en particular, ha sido, y en parte aún es, bastante intensa. En lo que a nuestro tema respecta, la explicación de esta actuación pública en el proceso de formación de los precios agrícolas no se agota con la simple consideración de variables económicas, sino que habría que tener en cuenta otra serie de circunstancias, tanto internas como externas, que han condicionado la adopción de las medidas concretas. Sin embargo, procuraremos ceñirnos lo más posible a los elementos puramente económicos.

No cabe duda de que en los últimos años hemos asistido a una mutación amplia de los supuestos en que se basaba la intervención estatal sobre los mercados agrarios y que la actual regulación de los mismos presenta notables disparidades, debidas en gran parte a la persistencia de anteriores actuaciones que a veces resultan en desacuerdo con las nuevas realidades. Este es el motivo por el que decidimos dar una ligera mirada retrospectiva que nos explicará en gran parte el porqué de la situación presente.

Aparte de estas consideraciones generales, hay que señalar que la intervención ha obedecido muchas veces a la necesidad de resolver la diaria y compleja problemática que plantea el desarrollo de toda economía; en este sentido, las diversas medidas adoptadas adolecían, en general, de falta de sistematización, de escasa coexión y, por consiguiente, no tenían muy en cuenta la necesaria interdependencia entre los sectores económicos. Ahora bien, conviene destacar que estas características no se encuentran sólo en España, sino que se dan en gran número de países en vías de desarrollo; si además tenemos en cuenta las condiciones externas con que se desarrolló nuestra economía en la década del 40 y en parte de la del 50, la justificación del intervencionismo aparece bastante clara.

Aunque el inicio de la intervención estatal en los mercados agrarios, bien a través de medios directos o indirectos, ya se había manifestado con anterioridad a los años 40, tomaremos esta fecha como inicio del presente estudio. En efecto, todo el proceso intervencionista viene muy influenciado por las consecuencias político-económicas de nuestra guerra civil y de la guerra mundial. Al finalizar la primera, nuestra economía había quedado gravemente afectada, con su incipiente industria semidestruida y con una agricultura atrasada que atendía a una pequeña parte del consumo nacional. El posterior estallido de la segunda guerra mundial vino a acumular problemas, al reducir considerablemente tanto las exportaciones agrícolas como las posibilidades de importar los alimentos y las materias primas necesarias; en este sentido, la terminación de la guerra no trajo consigo una mejora de perspectivas, por la desfavorable acogida que la nueva Europa nos dispensó desde un principio. Con ello tampoco pudimos beneficiarnos ni de las ayudas americanas a la reconstrucción (aunque después tuvimos estas «ayudas» fueron con un sentido bastante diferente) ni del proceso liberalizador e integrador que las siguió.

Los objetivos esenciales de la política agraria consistían en aumentar la producción para atender al consumo interior, tanto globalmente como con la introducción de nuevos cultivos que permitiesen lograr un alto grado de autoabastecimiento. Dado que las expectativas de absorción de la mano de obra agrícola por otros sectores eran muy reducidas, los objetivos de pleno empleo y de incrementos de productividad llevaron al Estado a dirigir gran parte de sus recursos hacia medidas que no entrañan regulaciones de precios como son la transformación en regadío, la concentración parcelaria...

En el aspecto más concreto de los mercados agrarios, la débil producción nacional y las dificultades exteriores obligó muy pronto a la implantación del racionamiento, o sea, la casi total anulación del concepto de mercado. La larga permanencia de este sistema de distribución llevó consigo una reglamentación excesiva y a veces contradictoria y provocó una proliferación de órganos de control. El efecto que más interesa destacar aquí es que los precios, como orientadores de la producción y definidores, en cierto grado, de la capacidad competitiva de la explotación perdieron todo su valor. Aunque a principios de la década del 50 el racionamiento fue suprimido, sus efectos indirectos siguieron subsistiendo hasta época bien reciente.

En relación con la intervención de precios derivada de la política comercial exterior, lo primero que debe indicarse es su escasa importancia,

ya que las posibilidades de realizar importaciones agrícolas quedaban muy limitadas por la escasa entidad de nuestro comercio exterior y por su encuadramiento en sistemas rígidos de multiplicidad cambiaria y comercio bilateral. Así, las importaciones de productos alimenticios y de materias primas para la industria se realizaron teniendo más en cuenta las existencias de divisas que las necesidades de actuar sobre los precios internos. Generalmente, estas importaciones estaban en el comercio de Estado y generalmente corrían a cargo de la Comisaría de Abastecimientos, órgano dependiente del Ministerio de Comercio.

La combinación de los dos factores analizados (pérdida de sustantividad del concepto interno de precio y necesidad de reducir lo más posible las importaciones) debía de llevar rápidamente al apoyo directo, por parte del Estado, de la introducción y expansión de nuevas zonas y nuevos tipos de cultivo. La mayoría de las veces las nuevas producciones se realizaban a unos costes muy superiores a los internacionales, pero esta realidad no tenía mucha importancia en los objetivos a medio plazo propuestos, consistentes esencialmente en aumentar la producción interna a toda costa. De esta forma y a través de la fijación de unos precios remuneradores al agricultor, se lograron expansiones notables—tanto en superficies como generalmente en rendimientos—de cultivos que hasta entonces no habían tenido entidad en la Península. Los casos más espectaculares se dieron en las plantas industriales. El algodón pasó de una superficie de 11.300 Ha. (media del período 1931-35) a 201.000 Ha. (íd. 1956-60), en tanto que la producción pasaba de 4.300 Tm. (en algodón bruto) a 156.400 Tm. Para iguales períodos de tiempo y en superficie y producción, respectivamente, la remolacha azucarera saltaba de 88.700 Ha. a 127.000 Ha. y de algo más de dos millones de Tm. a más de tres millones; en tabaco, tanto las superficies como las producciones se multiplicaron por cuatro en 1956-60 con respecto a las de 1931-35.

Aparte de esta especial dedicación a los cultivos industriales, dimanada de la necesidad de procurar unos abastecimientos regulares a la industria transformadora nacional, la intervención más importante en los mercados agrícolas fue, sin duda, la dispensada al trigo. En plena guerra y, en un principio, ante la necesidad de contener las bajas de precios que la división en dos zonas opuestas provocaría (por un lado, las principales regiones productivas y, por el otro, las consumidoras), se decidió la creación del Servicio Nacional del Trigo. El principal objetivo perseguido por este organismo ha sido, hasta el momento, lograr el autoabastecimiento triguero, derivado de la importancia fundamental que el pan tenía en el

consumo humano. Este objetivo fue plenamente alcanzado a finales de la década del 50, en que las importaciones de este cereal quedaron prácticamente anuladas. Las actuaciones de que, para la consecución de este primer objetivo, se ha valido el Servicio, son múltiples. Aparte de las medidas indirectas (subvenciones a medios de producción, préstamos para construcciones, etc.), el S. N. T. actúa en el mercado triguero como monopolista de demanda frente a los agricultores y de oferta frente a los industriales harineros. El trigo viene ofrecido al Servicio necesariamente por los agricultores (a excepción de una cierta cantidad que queda en poder de estos últimos) a un precio oficial fijado en cada campaña. Estos precios han sido siempre crecientes y han mantenido una favorable relación con respecto a los precios de otros cultivos, como demuestra el nivel alcanzado en 1958, que era de 677,9 (base 1940 = 100), mientras que el índice de precios de los alimentos vegetales estaba a 611,8 (igual período base). La importancia que esta intervención ha tenido para nuestra agricultura obliga a que les dediquemos unas líneas a sus principales efectos, sin perjuicio de que más adelante desarrollemos con más amplitud este tema.

Ya señalamos la consecución del objetivo del autoabastecimiento, que en principio puede considerarse positivo, sobre todo si tenemos en cuenta que nos estamos refiriendo a la época que va del final de la guerra a la década del 60.

La consecución de esta finalidad ha determinado algunos aspectos negativos, especialmente los relativos a la puesta en cultivo de nuevas tierras marginales que, en general, nunca debieron ser sustraídas de sus primitivos aprovechamientos; a medida que las condiciones se normalicen, habrá que realizar nuevamente su reconversión, so pena de incurrir en un fuerte monto de subvenciones que a la larga no resuelven nada y constituyen una pesada rémora a la economía en su conjunto. Otro aspecto importante de los efectos del precio fijo del trigo (y, por tanto, de la superior garantía para el agricultor que, en principio, tiene este sistema) ha sido la disminución superficial observada en los cereales-pienso (con excepción del maíz, que es un caso aparte), con sus perniciosos efectos sobre el desarrollo de nuestra ganadería, por otra parte imposibilitada para adquirir en el exterior alimentos para el ganado por las dificultades, ya señaladas, de nuestro comercio.

Otro cereal en que la intervención fue bastante rígida fue el arroz. Regía también el precio oficial al que los agricultores entregaban su producción; el nivel relativamente alto del precio determinó la expansión

del cultivo y de la producción, con lo que apareció pronto el problema de excedentes y de su colocación exterior; esta situación llevó a la implantación de dos precios, de exportación y de mercado interior, a través de garantizar el precio al productor y compras que la misma Federación de arroceros realizaba en el interior para su posterior exportación a precio más bajo. En relación con los otros cereales, el S. N. T. actuó siempre como comprador a unos precios de sostén, pero al fijarse éstos bastante por debajo de los precios de mercado la garantía fue sólo teórica.

Otro de los productos a destacar es el aceite de oliva. Durante la época de racionamiento se mantuvo un precio intervenido bastante bajo, que llevó consigo a una disminución notable de los rendimientos; después, el control de precios se realizó tanto a través del Ministerio de Agricultura, para la producción, como del Ministerio de Comercio, para el consumo. Lo que interesa resaltar aquí son los efectos que provocó en el consumo la intervención; por un lado, y durante el racionamiento, la utilización del aceite de oliva creó en amplias zonas unas grandes expectativas de aumentar el consumo nacional cuando la situación se normalizase (aunque en parte este efecto derivaba de los bajos precios relativos); por otro, las necesidades de exportar llevaron, a partir de 1954 y gracias a la ayuda americana, a desviar el consumo interior hacia otros aceites de importación. Esta doble actuación estatal, al menos aparentemente contradictoria, ha condicionado la situación actual.

En lo que se refiere al vino, la aparición de excedentes llevó en 1953 a la creación de una Comisión de Compra de excedentes para intervenir en los mercados cuando bajasen excesivamente los precios, a través de compras directas dentro de un cierto límite y con la posibilidad de destinar estas cantidades a otros usos:

#### IV.—1. LA SITUACIÓN ACTUAL.

Con estos antecedentes llegamos al Plan de Estabilización, en que se asiste a un cambio casi total de los supuestos en que se había basado la política económica: frente a un fuerte intervencionismo se postulaba una liberalización de las fuerzas del mercado, y frente a la autarquía, una política de «ventanas abiertas» que permitiese una mayor integración económica con el exterior.

En lo que a la agricultura se refiere, la liberalización de los mercados se ha ido realizando más lentamente que en los otros sectores. A la com-

plejidad alcanzada en la intervención, se añadían otras dificultades que frenaban el proceso liberalizador. Algunas de éstas quedaban muy ligadas a los problemas económico-sociales que provocaba la aceleración del desarrollo; así, la agricultura se vio cogida, en un corto período, en la tenaza formada por una pérdida acelerada de la mano de obra y la ingente necesidad de hacer frente a una demanda explosiva y cambiante. Fueron entonces cuando aparecieron bien a las claras los perniciosos efectos que la anterior política había tenido al descuidar aspectos tan importantes como los relativos a la dimensión de la explotación.

La mejora de la balanza de pagos tuvo una rápida incidencia sobre el mercado agrario, al permitir atender el crecimiento de la demanda alimenticia, que no podía abastecer la agricultura nacional. Con las cada vez crecientes importaciones, se conjugaba el peligro de las alzas de coste. Ahora bien, la experiencia reciente demuestra que esta actuación es muy limitada para poder conseguir la contención de precios (limitación que se agrava al disminuir los excedentes de divisas); por otra parte, los efectos que ha provocado sobre las expectativas de los agricultores han sido bastantes perjudiciales, debido tanto a la relativa facilidad con que se acudió a este expediente, sin tener debidamente en cuenta sus consecuencias finales, como a la inexistencia de una eficaz y permanente coordinación entre la política comercial y la de precios.

La regulación de los precios se realiza en la actualidad en dos frentes, o sea, a través de una política de precios al productor y de una política de precios al consumo. El mismo hecho de que la primera la fija, generalmente, el Ministerio de Agricultura, mientras que la segunda, normalmente, es competencia del Ministerio de Comercio, ya indica a primera vista una falta de coordinación; de todos modos, ésta no es absoluta, ya que en el seno de los organismos competentes en materia de precios agrícolas suelen estar representados ambos Ministerios (como, por ejemplo, ocurre con la fijación de los derechos reguladores).

La intervención estatal en los precios percibidos por el agricultor se realiza preferentemente a través del sistema de precio fijo o de precio mínimo garantizado.

A) *En los productos que tienen precio fijo* el Estado establece un precio único de compra. Este es abonado o bien por un organismo estatal o por empresas privadas, concesionarias del monopolio de la transformación industrial del producto. Dentro del primer caso se encuentran el trigo y el tabaco, en tanto que la remolacha, la caña de azúcar y el lúpulo están

sujetos al segundo tipo; el pasado año y debido a las dificultades surgidas en lo que se llamó «guerra de la leche», este producto quedó también prácticamente sometido al sistema del precio fijo a pagar por las industrias y las centrales lecheras. Vamos a extendernos un poco sobre la regulación de los principales cultivos sometidos a este régimen, que representaban el 17 % de la producción final agraria de la campaña 1966-67.

Ya indicamos más arriba la antigüedad y principales resultados de la regulación del trigo a través del S. N. T. Este organismo se encarga, además de satisfacer el precio fijado en cada campaña por el Ministerio, de comercializar toda la producción nacional, excepción hecha del «disponible» que queda en poder del agricultor para sus necesidades. La venta a los harineros la realiza, pues, exclusivamente el Servicio, con lo que su intervención condiciona ampliamente todas las fases del mercado triguero y de sus derivados. Uno de los problemas más acuciantes del Servicio ha sido, en todo momento, el de las dificultades de almacenaje. A pesar de la construcción de numerosos silos, el mismo avance de la producción plantea todos los años y cada vez en mayor medida, problemas de falta de capacidad; los intentos llevados a cabo hasta el momento de retrasar las entregas de los agricultores, a través de primas crecientes, no han dado grandes resultados.

El precio fijado ha sido continuamente elevado en estos veinticinco años no sólo para favorecer los incrementos de superficies y producciones, sino también como medida social; en apoyo de esta última tesis se ha esgrimido con frecuencia el hecho de las dificultades estructurales con que se encuentran gran número de agricultores trigueros. Así, en 1959, más de un millón de éstos desenvolvían su actividad en explotaciones menores de 6 Ha., que en conjunto representaban el 43 % de la superficie total sembrada; en estas condiciones, no llegaban a obtener de su finca ni un jornal mínimo; si los precios del trigo bajasen, el nivel de subsistencia de estos cultivadores y de sus familias quedaría gravemente afectado. Sin embargo, la imposibilidad de seguir aumentando en estos últimos años el precio del trigo ha llevado a la ampliación de las subvenciones, tanto a los medios de producción como a los agricultores trigueros con bajos rendimientos o a las agrupaciones de explotación en común; aunque la disponibilidad de fondos limita fuertemente estas subvenciones se ha llegado en 1966 a la cifra de 2.150 millones de pesetas. Sin duda alguna, la actuación directa a través de la subvención es un medio más justo para atender los fines sociales deseados que a través de unas alzas indiscriminadas de precios, que permite la obtención de elevadas utilidades por los

empresarios de las grandes explotaciones. De todos modos, la concesión de subvenciones debería realizarse siempre, y al menos mientras nuestro nivel económico no sea más alto, con un mayor sentido económico a través de la modificación de la situación que determina la ayuda y no permitiendo su supervivencia.

La muy baja elasticidad de la demanda del trigo respecto a la renta, fijada recientemente para el período 1964-75 en  $-0,35$  por el Informe sobre la Agricultura Española del B. M. y de la FAO, indica que el peligro de excedentes productivos, de no variar el actual sistema de garantía, seguirá presentándose cada vez con mayor intensidad. Ya en estos últimos años, el consumo del trigo ha sufrido una caída drástica, pasando de 138 Kg. por persona en 1952 a 110 en 1966; paralelamente, la producción sigue una marcha sostenida, que amenaza con convertirse en rápidamente creciente; los excedentes ya aparecieron en las recientes campañas y las posibilidades de su comercialización exterior sólo comportan pérdidas, ya que el precio interior está bastante por encima del internacional; aparte del problema de excedentes, la necesidad de incrementar la producción de piensos aconseja la eliminación de este tipo de garantía que es absurdamente preferente en estos momentos.

Hay que destacar la mayor flexibilidad con que, a partir de la campaña 1964-65, se aplica el sistema del precio del trigo; efectivamente, a partir de ese año, los precios fijados tienen una mayor escala en función de la calidad del trigo; a través de una aplicación continuada de estas fórmulas diferenciales (que podrían continuarse en régimen de precio mínimo) se puede lograr una importante mejora cualitativa de nuestra producción, desviándola hacia variedades (por ejemplo, trigo duro) en que las perspectivas de consumo aparecen más optimistas.

El otro producto cuya comercialización también está intervenida es el tabaco. En este caso, la intervención se debe a razones fiscales y se realiza en dos frentes: en el escalón de la producción actúa un organismo del Ministerio de Agricultura (el Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco), que anualmente fija las superficies de cada tipo y sus precios. La Compañía Arrendataria de Tabacos se encarga de su elaboración y venta. Las especiales características tributarias de este producto nos eximen de un mayor comentario.

La remolacha azucarera y la caña gozan de precios fijos a pagar por las empresas concesionarias de cada zona. La determinación del precio la realiza anualmente y por cada zona productora el Ministerio de Agricultura (en base a un precio base señalado por la Presidencia del Gobierno);

la industria sólo está obligada a recibir la cantidad producida en las superficies anteriormente contratadas con el agricultor. La normal evolución de este cultivo se ha visto alterada por diversas causas, entre las que hay que destacar la poca adaptación de los precios fijados a los nuevos incrementos de costes, la potencia monopolística de las empresas concesionarias en contraste con la debilidad de los agricultores, la fijación de los precios sin atender al contenido de azúcar de la planta, etc. Esta última situación desaparecerá a partir de 1967. El fuerte crecimiento que se calcula en la demanda de azúcar tendrá que llevar a una variación de su sistema de precios, que por el momento están fijados bastante por encima de los internacionales.

B) *Los productos sometidos a precios mínimos garantizados* pueden ofrecerse a estos precios a las organizaciones estatales encargadas al efecto por el Gobierno. Este sistema se ha extendido considerablemente en los últimos años, configurándose como el más idóneo para ofrecer las suficientes garantías al consumidor y al productor, sin comportar a la vez excesivas rigideces ni continuos intervencionismos en los mercados. Ha sustituido totalmente a los anteriores precios de orientación, que no comportaban una obligatoria intervención estatal; la introducción de los productos ganaderos en el régimen de precios garantizados ha señalado la predilección del Gobierno por este tipo moderado de intervención, capaz de permitir una flexibilidad mayor de la oferta agraria. Ciertamente, este objetivo presupone una mayor coordinación y disciplina de la actualmente existente en materia de política de precios y, sobre todo, una mayor atención al mercado. Para la campaña 1966-67 existía una garantía de precios mínimos sobre un 41 % de la producción final agraria, aunque el porcentaje realmente afectado era menor debido a la disparidad, en bastantes casos, entre las cotizaciones mínimas y las de mercado. Un caso especial, dentro de esta reglamentación, lo constituye el algodón, en que el precio mínimo se refiere al tope inferior al que pueden adquirir la producción las industrias desmotadoras; hasta la campaña 1962-63, el precio era fijo y las industrias concesionarias actuaban de compradores únicos con un sistema bastante similar al de la remolacha y caña azucarera. A partir de este año se dio una mayor liberalización al sector, debido tanto a la aparición de excedentes como a la presión de la industria textil nacional que pretendía la anulación de la política autárquica, que había comportado la fijación de unos precios bastante más altos que los internacionales.

Los cereales-pienso (maíz, cebada, centeno, avena y recientemente el sorgo) han estado, teóricamente, siempre sometidos a un sistema de precios de garantía; a estos precios, los productores podían acudir al S. N. T. Pero el nivel a que se fijaron, totalmente alejado de las cotizaciones de mercado, no constituyeron un estímulo a su producción; además, la desigual protección que se les ofrecía en relación con el trigo les llevó a la sustitución de aquellos cereales por éste (con excepción del maíz, que se extendió en zonas de regadío o donde el trigo se cultivaba mal, como en la región gallega; también influyó en la expansión del maíz la utilización de las nuevas variedades de altos rendimientos). La ampliación en estos últimos años del consumo de productos ganaderos llevó a una fuerte elevación de la demanda interior de piensos, pero la persistencia de las condiciones anteriores hizo que estos aumentos tuvieran que cubrirse con la importación, que para 1965 era ya la mayor partida de las importaciones agrarias, alcanzando un valor de unos 9.000 millones de pesetas. Esta situación ha determinado que los precios de garantía se fijasen cada vez a un mayor nivel, más acordes con la realidad del mercado. También se ha actuado, para fomentar la producción, a través de medidas indirectas que van desde la concesión de préstamos de semillas y fertilizantes hasta las recientes disposiciones de ordenación rural, que favorecen la implantación de estos cultivos en gran parte de las zonas en que se realiza la ordenación. Los precios de garantía de todos los cereales secundarios han experimentado en los últimos cinco años una elevación cercana al 50 %; con todo, las compras del S. N. T. a estos precios han sido prácticamente nulas. Las importaciones, que se realizaban con anterioridad bajo control estatal, están actualmente sometidas a los derechos reguladores, a los que nos referimos más adelante. La presión de estas importaciones ha determinado en gran parte que los precios realmente percibidos por los agricultores no alcanzasen niveles demasiado altos. En la actualidad, estos precios están ligeramente por encima de los de Francia, siendo más bajo que los de los otros países de la C. E. E.

En el arroz se sustituyó al anterior sistema de precio doble (a la exportación y al consumo interno), regulado por la misma Federación Sindical de Arroceros, por un sistema de precio mínimo a toda la producción. Dada la existencia de excedentes, el Servicio Nacional del Trigo ha tenido que adquirir importantes cantidades cuya exportación comporta pérdidas, dado el bajo precio internacional.

La intervención en el mercado del vino se realiza a través de las compras de excedentes, para evitar el desplome de los precios; la actividad

de la Comisión de Compras, creada a estos efectos, va adquiriendo cada vez mayor importancia debido al crecimiento continuo de la producción de vino, generalmente de baja calidad, que no encuentran salida en el mercado. Así, durante la campaña 1964-65 las compras oficiales se elevaron a cerca de 10 millones de Hl., representando más de la tercera parte de la producción de ese año. Generalmente, las cantidades en poder de la Comisión se destinan a la producción de alcohol; los efectos de la desnaturalización del vino sobre las industrias derivadas (especialmente por el mayor precio de los alcoholes vínicos) obliga a una posterior intervención estatal en la industria.

La regulación del mercado de aceite de oliva se había realizado en los últimos años preferentemente a través de impedir las alzas de precio al consumo, llegándose incluso a contingentar la exportación y fomentar, en cambio, la importación de otros aceites vegetales. El efecto conjunto de estas medidas llevó a una paralización del mercado olivarero, que ha obligado a mantener un precio mínimo garantizado y a liberalizar las ventas. La necesidad de contar con una producción propia de otros aceites, que frenen los precios interiores del de oliva sin necesidad de cuantiosas importaciones, ha determinado la fijación de un precio mínimo de garantía en la última campaña para los aceites de colza y girasol de producción nacional. Las compras de aceites a los precios mínimos fijados las realiza la Comisión de Abastecimientos y Transportes.

La introducción de los productos ganaderos en el sistema de precios garantizados se ha ido realizando gradualmente, especialmente a partir de 1964. En la actualidad cuentan con precios mínimos el ganado de cerda, el vacuno, el cordero, los pollos y los huevos; en todos estos productos está prevista la compra por la CAT, a los precios fijados cada año, de las cantidades que se le ofrezcan. Debido a la presión de la demanda, la mayor intervención estatal se realiza (especialmente en la carne) a través de la política de importaciones.

En conjunto los productos que en 1966 contaban con una regulación de los precios al agricultor, representaban el 58 % de la producción final agraria, aunque la real intervención sobre el mercado es bastante menor, ya que, en gran parte, la garantía de precios sólo actúa en el sentido de favorecer las expectativas productivas, puesto que por el momento la oferta es muy inferior a la demanda. En estos casos, la garantía es como una indicación a los productores de que la política gubernamental de cortar fuertes alzas de precios no les perjudicará excesivamente. Las modalidades con que se realiza la intervención, excepción hecha de los productos con-

trolados directamente son ciertamente diversas, pero suelen comportar la creación de reservas a través de compras en el mercado; la tendencia a que estas reservas crezcan desmesuradamente ha venido limitada hasta el momento por la escasez de recursos financieros y la capacidad de almacenaje con que los organismos interventores han contado. La remoción de estas dificultades, si bien permitirá una más pronta y eficaz intervención, favorecerá también el apoyo de cuantiosos excedentes que la economía española no puede subvencionar. Por ello, debería limitarse la capacidad de actuación estatal en determinados mercados, fijando límites bastante concretos a las compras y su disminución progresiva; otro amino consistirá en responsabilizar a los agricultores cada vez en mayor medida en la organización y financiación de las compras oficiales.

La política de precios al consumo suele realizarse en su mayor parte a través de la política comercial. Esto no excluye la existencia de ciertos límites máximos fijados directamente a los precios de determinados alimentos; generalmente, este tipo de actuación va ligado a la actuación estatal en otros escalones: por ejemplo, el precio ljo del trigo determina la fijación de un precio máximo a ciertos tipos de pan. Naturalmente, otra posibilidad interventora del Estado consiste en la venta de las cantidades acumuladas por compras de sostén. Sin embargo, el principal medio de intervención es a través de las importaciones alimenticias. Para ello, aparte del control directo de la importación, que se da en gran medida en los productos con precio fijo, se ha establecido un sistema hasta cierto punto semejante al *prelievo* comunitario, pero que no está definido con tanta precisión; se trata de los llamados *derechos reguladores*. Fueron creados en 1963 y su objeto es adecuar el precio de los artículos alimenticios o de piensos importados al precio interior de consumo, teniendo en cuenta tanto la defensa del consumidor como del agricultor (?). Su cuantía viene determinada periódicamente por un comité ministerial (formado por representantes de los Ministerios de Agricultura, Industria, Comercio y Gobernación), teniendo en cuenta tanto el precio establecido para la producción nacional como las variaciones del precio internacional. Los productos agrarios actualmente sometidos a este régimen son: la cebada, el maíz, el sorgo, los garbanzos, las lentejas, las semillas y aceites del algodón, girasol, cacahuete y soja; las carnes congeladas de vacuno, de aves y de cerdo para uso industrial. El efecto que sobre las perspectivas del agricultor puede tener este sistema depende tanto de los niveles a que se fijan los precios de entrada como de su conocimiento del funcionamiento del mecanismo; para lograr este objetivo cree-

mos que sería conveniente una mayor participación del agricultor en la determinación del derecho regulador y, especialmente, en la fijación y publicación adecuada del precio de entrada.

Otras medidas recientes han tendido a mejorar el proceso de comercialización, por ejemplo, permitiendo a los productores las ventas directas a los consumidores. También se prevé una actuación directa en materias tales como creación de nuevos y eficientes mercados agrarios, montaje de una red nacional del frío, fomento de la creación de cooperativas de comercialización, etc. Con todo, el resultado práctico alcanzado hasta el momento, en lo que a la mejora de la comercialización se refiere, es bastante pobre en general, debido especialmente a una dispersión de esfuerzos, realizados a través de diversos organismos y a la inexistencia de una política de conjunto en esta importante materia.

#### IV.—2. HACIA UNA MÁS COMPLETA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS AGRARIOS.

##### IV.—2-1. *Aspectos generales.*

A modo de resumen podemos señalar que las variables que intervienen en la formación de los precios agrarios adolecen de unas características tales que, caso de permitir su libre funcionamiento, determinarían una cuantiosa pérdida de recursos productivos y ocasionarían notables paralizaciones y retrasos en la consecución de un desarrollo sano y equilibrado de cualquier economía. Sin embargo, la anulación absoluta del mercado impondría en los países occidentales una reestructuración total del sistema y llevaría a la larga a un pleno dirigismo del sector; posiblemente, la agricultura merezca con mayor rigor los calificativos de «industria básica» que otros muchos sectores en que la presencia estatal es muy amplia, pero las dificultades técnicas que impondría su total socialización aconseja la búsqueda de un término medio, generalmente ambiguo.

Con ello se ha llegado a una situación en la que conviven prácticas de liberalismo económico con notables injerencias estatales. El resultado de estas dispares fuerzas se ha dado en llamar, en lo que a nuestra materia se refiere, organización de los mercados agrarios. Se permite el juego del mercado libre, pero dentro de unos límites, más o menos amplios en función del país de que se trate. Ciertamente, éste no es un concepto nuevo, puesto que el mercado de los productos alimenticios ha sido muy pocas veces realmente libre. Si acaso, la novedad estriba en que en los

últimos años la actuación estatal, de accidental, va convirtiéndose en continuada.

Esta característica de continuidad tiene una consecuencia importante y es que la intervención debe racionalizarse, necesita orientarse en función de unos fines y de unos objetivos a cumplir. De aquí deriva la ligazón y dependencia de la política de mercados agrarios a la política económica general y, de modo particular, a la política agraria.

Las medidas adoptadas por la mayoría de los países presentan, tras la primera fase de intervención accidental, dos etapas características (especialmente en los países en que la agricultura juega un importante papel en la economía). En la primera se pretende limitar las fuertes oscilaciones de precios en el período corto, confiriendo mayor estabilidad a las cotizaciones; generalmente, las medidas más aplicadas en este sentido consisten en la formación de reservas amortiguadoras. Posteriormente y ante los limitados efectos de estas medidas, la intervención se realiza con mayor visión de futuro, actuando para adecuar la oferta y demanda agrarias; esta adecuación, como señalábamos anteriormente, es el problema fundamental con que a largo plazo se encuentran los mercados agrarios y a la resolución de esta cuestión se dirige cada vez en mayor medida la actuación estatal sobre los mercados.

Antes de seguir más adelante conviene aclarar cuál es la función de los precios en una economía basada sobre una organización de los mercados agrarios. En principio, el precio cumple con la misión de informar al agricultor y orientar su producción hacia los artículos demandados por los consumidores. Pero con ello no se agota el papel de los precios, ya que juegan como elemento importante en el reparto de rentas. Es la política económica, y en última instancia la peculiar situación de cada país, la que, inclinándose relativamente por una u otra finalidad, debería definir qué función juega el principal papel. Un cierto grado de elección es necesario, ya que pretende operar sobre las dos funciones al unísono lleva a una paralización real de la política agraria.

En el caso concreto de España, *¿cuáles son los objetivos perseguidos por la política económica?* Tal y como se concretaron en el Plan de Desarrollo, y aunque se señalaba como finalidad esencial el elevar el nivel de vida de los campesinos, creemos que el papel que se dio en realidad a la agricultura era el que normalmente corresponde a todos los países en vías de desarrollar: aumentar la producción de modo que atendiese adecuadamente a la demanda interior y proporcionase las divisas necesarias en el exterior. La aparición de notables deficiencias en el cumplimiento

de estos objetivos y el proceso inflacionista que tuvo lugar, debido en parte a la falta de acomodación de la oferta a la demanda, ha determinado que la política agraria se dirija en mayor medida a actuar sobre la orientación de la producción, permitiendo con ello anular la paradoja actual de producciones excedentarias compatibles con elevadas importaciones. De esta situación deducimos que los precios jugarán, desde el punto de vista de la planificación, un preponderante papel como instrumento para orientar la oferta, en detrimento de su utilización como determinantes de la renta agraria.

Esta elección creemos que en la actual situación puede calificarse de positiva, ya que actuar para mejorar las rentas a través de las alteraciones en el manejo de los precios presenta notables inconvenientes. A continuación intentaremos probar esta afirmación.

En términos generales, la discrepancia entre las rentas agrarias y las extraagrarias proviene fundamentalmente de las disparidades existentes entre el valor añadido por individuo activo en ambos sectores económicos. Esta situación depende a su vez de que desaparezca o no el exceso de mano de obra sobre la agricultura y de que se introduzcan en la misma los medios técnico-productivos que permitan un acrecentamiento de la productividad humana. Ambos aspectos van ligados tanto al desarrollo general de la economía como a la introducción de mejoras estructurales en la explotación agraria; por consiguiente, a la política agraria es este último medio el único eficaz con que cuenta para fomentar un desarrollo sostenido de las rentas. *Jugar con los precios como variable estratégica para reducir las disparidades de ingresos, además de no atacar las causas fundamentales del proceso, amenaza con hacer peligrar el mismo desarrollo general*, a través de la incidencia de los precios de los alimentos en el coste de vida; también determinarían una contención artificial del consumo y agravaría aún más el carácter rígido de la demanda.

Si de una consideración global de la renta agraria descendemos a un más detallado estudio de su composición interna, las objeciones son aún mayores. Por un lado, los asalariados agrícolas, que en nuestro país representan alrededor del 30 % de la población activa agraria, sólo se verían afectados muy indirectamente por la mejora de rentas debida a las elevaciones de precios; en efecto, el salario depende más de la presión demográfica que de las condiciones de rentabilidad de las explotaciones. Refiriéndonos concretamente a los empresarios, las fuertes disparidades de

ingresos (1) hay que achacarlas preponderantemente a las notables diferencias existentes en la dimensión de las explotaciones; mientras la actual estructura de la propiedad y de la explotación sea (en nuestro país) una proliferación de minifundios junto a un escaso número, pero de gran importancia, de latifundios resulta incluso ofensivo pretender dar visos sociales a la mejora de las rentas agrarias, a través de un mecanismo tan indiscriminado como son los precios.

La experiencia de otros países señala que el manejo de los precios agrarios para elevar las rentas ha provocado notables desequilibrios en los mercados, al proporcionar una mayor rigidez a la oferta en su ya difícil proceso de adaptación a la demanda. Normalmente, estas medidas llevaron a la crónica aparición de excedentes cuyo sostenimiento comporta cuantiosos gastos al país y frena las posibilidades del desarrollo general. Como en la mayoría de los países subdesarrollados los gastos estatales se cubren preponderantemente con impuestos indirectos, el efecto final de las ayudas concedidas a los agricultores recae sobre los grupos económicamente más débiles, sobre los que inciden además en mayor medida los más altos precios de los alimentos.

Así, pues, una actuación que en una visión simplista podría calificarse de social, observada con mayor detalle, resulta que es altamente antisocial. Por un lado se subvenciona a los grandes agricultores, mientras que la ayuda no supone una ventaja apreciable para los pequeños agricultores, ya que éstos dedican gran parte de su producción al autoconsumo, y para el resto, por el escaso nivel absoluto de su cosecha, no representa más que una mísera limosna; *sólo una alteración de la estructura de su explotación puede afectarle decisiva y permanentemente*. Desde el punto de vista de los consumidores, el carácter social de estas medidas queda aún más manifiesta.

Con todo lo dicho no queremos indicar que la política de rentas no deba representar un papel esencial en la política agraria, sino que, por el momento y para el caso de España, es más conveniente que los precios no intervengan en este objetivo, acudiéndose, sin embargo, a medidas de mayor selectividad y eficacia.

Con decir que los precios deben de servir como medio para orientar la producción no se agota, sin embargo, el tema. En efecto, ¿hasta qué punto la oferta agraria es insensible a las variaciones de los precios?

---

(1) Ver *Les faibles revenus dans l'agriculture*. O. C. D. E. París, 1964.

¿Puede pretenderse que el agricultor realizará una adecuada sustitución de factores y cultivos en su explotación porque cambien los precios relativos? Ciertamente, la contestación a estos interrogantes no es nada fácil; intentaremos dar algunos puntos de luz sobre los mismos. A grandes rasgos podemos señalar que la capacidad de adaptación de la producción depende en primera instancia de las características infraestructurales de la explotación; en tal sentido está claro que las alternativas quedan muy reducidas en el secano. Más importante parecen las consecuencias que, en el aspecto aquí tratado, tiene la estructura dimensional de las empresas. Así, las pequeñas explotaciones de tipo familiar reaccionarán sólo muy ligeramente ante las variaciones relativas de precios, ya que estando basada su estructura productiva, generalmente, en una combinación de diversos cultivos, tenderán más bien a mantener sus rentas al mismo nivel, forzando incluso la producción del artículo que ha quedado relativamente depreciado; las decisiones en este tipo de empresas se tomarán principalmente en función de su ciclo productivo (que proporciona ocupación a la mano de obra familiar disponible), más que en atención a variaciones relativas de precios (al menos a corto plazo). Distinto es el caso de la gran empresa, que en principio estará más atenta a la situación del mercado y que cuenta con mayores posibilidades de alterar el empleo de factores productivos, en especial la mano de obra.

La posibilidad de sustituir unos cultivos por otros también depende de su ciclo biológico, de que los factores productivos empleados sean o no similares, de que exijan una mayor o menor proporción de capital fijo, de mano de obra... Sobre todas estas dificultades aún incide el hecho de que los precios fijados lleguen o no al productor, de que el sector comercial no los altere.

Como puede observarse, el que los precios se elijan como factor orientador de la oferta no implica que esta última se adapte. Por tanto, debe acudir además a otras medidas más directas, como pueden ser la fijación de superficies, el apoyo a las asociaciones agrarias, el montaje de unos eficaces servicios de información de mercados...

#### IV.—3. HACIA UNA MAYOR ARMONIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS ESPAÑOLES CON LOS DE LA C. E. E.

La petición por parte de España de asociación a la Comunidad lleva a plantear la necesidad de que nuestra política agraria vaya realizando un

acercamiento a la de los Seis, en la medida que lo permitan las características específicas de la agricultura nacional. Las condiciones actuales favorecen, hasta cierto punto, las posibilidades de adecuación por nuestra parte, ya que en los últimos años se asiste a una variación casi total de los postulados en que se basaba la economía española; en lo que se refiere a los mercados agrarios, la tendencia a una mayor liberalización aparece bien clara, especialmente a partir del Plan de Desarrollo; sin embargo, esta tendencia aún no ha encontrado su total plasmación en la realidad, que a veces resulta confusa y contradictoria; en este sentido, la normativa comunitaria puede proporcionar el marco final al que tienda nuestra organización de mercados.

Notables son, sin embargo, las diferencias que por el momento separan la agricultura española del Mercado Común, diferencias que repercutirán en la formulación de la política agraria. Las de mayor entidad derivan de la distinta participación del sector en la economía, tanto desde el punto de vista de generador de renta como de dador de empleo; bajo este aspecto, que en gran parte es consecuencia del diverso grado de desarrollo general, la economía española se encuentra con una dependencia de la agricultura bastante superior a la del M. C. Idéntico efecto provoca la contemplación de nuestra balanza comercial, basada aún en gran medida en la exportación de determinados productos agrícolas.

Las consideraciones arriba expuestas determinan que mientras en la Comunidad la *finalidad primordial de la política agraria sea la defensa y elevación de las rentas, en España el objetivo máximo a alcanzar sea el abastecimiento interior y la obtención de divisas necesarias para el desarrollo*. Ciertamente que también en nuestro país se pretende elevar el nivel de vida de los agricultores, así como la C. E. E. intenta lograr un elevado abastecimiento, pero la diferencia estriba en el carácter relativamente marginal de estos últimos objetivos en confronto con los primeros.

Indudablemente, el mismo desarrollo económico español llevará a una cada vez mayor acentuación de las medidas encaminadas a mejorar la renta agraria, pero por el momento el problema más acuciante consiste en la adecuación de la oferta a los fuertes cambios de orientación de la demanda interior. De todos modos, los dos objetivos están muy interrelacionados e incluso su consecución sobrepasa los límites estrictos de la política agraria; en efecto, a largo plazo, el incremento de las rentas de los agricultores sólo puede lograrse a través de medidas generales de política económica (especialmente con el desarrollo regional).

La formulación de una política agraria española racional y homogénea

con la del Mercado Común sólo puede realizarse si, en primer lugar, *se remueven los obstáculos estructurales que impiden la expansión de nuestra agricultura*. Estos obstáculos se concretan, sobre todo, en la proliferación de formas patológicas de explotación (la gran finca mal explotada y el minifundio). Antes de que esta bipolarización de las explotaciones no quede amortiguada, no podrá adoptarse ninguna política de precios eficaz. Si se adopta el punto de vista de la C. E. E. en este sentido, la defensa de la propiedad familiar de tipo medio, será imprescindible acudir a la realización de la reforma agraria que, ciertamente, no será de tipo jurídico exclusivamente, pero que tampoco podrá huir de estas implicaciones. La ejecución de esta reforma puede hacerse a escala regional y aprovechando la actuación de determinados organismos públicos (Colonización, Concentración...).

Al comentar la política comunitaria resaltábamos la necesaria coordinación que debía existir entre la política de estructuras, social, comercial y de mercados. En el caso de España, la falta de coordinación actual entre estas políticas es bien patente y con notables lagunas; por ejemplo, la social ha tenido hasta el momento escasa relevancia.

En relación con la *política de mercados*, creemos que, aun adoptando en sus líneas esenciales los mecanismos comunitarios, se debe atender preferentemente al objetivo de orientar la producción a través del correcto manejo de los precios relativos y no servirse de los precios para aumentar la renta agraria. Si la agricultura debe jugar un papel positivo en nuestro desarrollo, no puede instaurarse por el momento una política de mejora de rentas, a través del mantenimiento de los precios. Esta conclusión no implica que debe descuidarse la mejora del nivel de vida de los agricultores, sino que este objetivo debe lograrse a través de medidas indirectas, sobre todo actuando sobre los obstáculos que impiden el incremento de la productividad por individuo activo (tamaño de la explotación, ayudas crediticias para capacitación...). Aunque la concesión de subvenciones no está admitida en las normas comunitarias, creemos que deberán seguir utilizándose por el momento para aliviar la situación de determinados tipos de agricultores. Las ventajas que esta actuación tiene sobre otras medidas de sostén es su mayor selectividad, pero su empleo debe ser limitado y siempre tendente a resolver las causas que determinan la subvención; en este sentido, las actuales ayudas deben tener un mayor campo de actuación (no sólo a los agricultores trigueros) y obligar a una cierta contraprestación por parte de los beneficiarios.

La primera experiencia que podemos obtener de la organización de

los mercados comunitarios es la generalidad con que ésta se aplica; en efecto, afectarán la casi totalidad de la producción agrícola de la C. E. E.; en cambio, en España la regulación sólo cubre menos del 60 % de la producción. La ampliación de este porcentaje tendrá un efecto positivo sobre las rentas agrarias en la medida que frenará las fuertes oscilaciones de precios, mejorando con ello las expectativas de los agricultores y anulando unas variaciones que no favorecen ni siquiera a los consumidores.

Otra de las características a destacar en los reglamentos comunitarios es la relativa uniformidad con que la protección se realiza; en efecto, para la gran mayoría de los productores se determina un precio ideal de mercado, y para su mantenimiento se establece una intervención interior, para sostener un precio mínimo, y una exterior, a través del régimen de *prelievos*, para evitar alzas desmesuradas de precios. Este sistema de precios mínimos y máximos ha sido aplicado recientemente en España, aunque se debe tender a su ampliación a los productos que se benefician de otros tipos de sostén; en especial, la sujeción del trigo a un precio fijo implica un tratamiento de favor que no se concilia con la orientación de la demanda, que apunta hacia un mayor desarrollo de los cereales forrajeros. Para cortar los peligros cada vez más evidentes de superproducción triguera y déficit de piensos, no bastará con incluir el trigo dentro del sistema de precios de garantía, sino que será necesario alterar la relación de precios del trigo respecto a los de los cereales secundarios, a favor de estos últimos.

Este problema de los precios relativos no se limita sólo a los cereales, sino que se extiende a todos los problemas regulados y en especial a los ganaderos. La flexibilidad con que se varíen estas relaciones tendrá consecuencias importantes, tanto sobre la orientación de la producción como sobre el fomento de las actividades transformadoras (especialmente de productos vegetales en animales).

La intervención directa sobre los mercados, aun siendo de ámbito general, no debería aplicarse con la misma intensidad en todos los productos. En este sentido y de modo aproximado podemos distinguir *tres tipos de productos*:

a) Artículos en que la demanda supera en gran medida la producción interna (caso de la carne y los cereales forrajeros): *en este caso el elemento fundamental lo constituye el precio máximo*, que, una vez alcanzado, permite el paso de las importaciones; este precio sería el normal hasta que la producción nacional reaccionase. Para que el sistema funcione

debe existir una total liberalización del comercio exterior, una rápida adecuación de los derechos reguladores a las variaciones de los precios internacionales y una ampliación del campo de aplicación de los derechos, para que abarquen los productos directamente sustituibles (por ejemplo, carne congelada y carne enlatada, cereales forrajeros y piensos compuestos...).

Para la determinación del efectivo nivel de precios deben tenerse en cuenta los precios exteriores, para evitar las principales desventajas de la autarquía; de todos modos, esta limitación no debe considerarse en modo absoluto, ya que, como señalábamos en el punto II, el precio mundial está muy afectado por las diversas políticas intervencionistas. Un índice de comparación puede resultar los precios base de la C. E. E., con lo que se facilitaría nuestra posterior asociación y limitaría las posteriores variaciones de precios.

Otra de las ventajas de la adopción del precio comunitario sería el limitar las dificultades que implica toda adopción de un precio límite (problemas de determinación de los costos...). De todos modos, la aplicación de este criterio no debe llevar a una depreciación de los actuales precios en los casos en que sean superiores a los del Mercado Común, ya que el primer objetivo sería conseguir una mayor producción nacional; para estos productos se deberá tender, con todo, a una mejora de nuestras estructuras productivas que permitan una reducción sustancial de los costos.

b) Artículos cuya producción se dirige preponderantemente a la exportación (especialmente productos hortofrutícolas): la actuación estatal en estos casos sólo puede realizarse fructíferamente a través de la política comercial, sobre todo con la apertura de nuevos mercados exteriores. Otras medidas apropiadas pueden consistir en el apoyo de las asociaciones de agricultores, la regulación de la contratación interprofesional y el fomento de la autodisciplina de los productores y distribuidores (fijación de normas de calidad, unificación de las múltiples variedades existentes, etcétera).

El reglamento de productos hortofrutícolas de la Comunidad resalta el papel esencial que en el sostén de los precios deben jugar las mismas asociaciones de productores. Parecido sistema debería aplicarse en España a la intervención interior en los productos desarrollados en este punto, aunque posiblemente el Estado tendrá que actuar más decidida-

mente en la creación de la necesaria infraestructura comercial (red del frío...).

c) Artículos en que la producción interior supera normalmente a la demanda (en especial los cereales panificables y vinos): es en estos productos donde el precio de intervención tiende a convertirse en el normal, planteándose graves problemas al interrelacionarse negativamente los objetivos de mantener y mejorar las rentas agrarias con la orientación de la producción. De todos modos, creemos que el acudir a una permanente intervención no soluciona a la larga ningún problema y que los gastos en que se incurriría supondrían una pesada carga para toda la economía; en este sentido sería conveniente el empleo de otras medidas que favoreciesen la disminución de las superficies y producciones.

Posiblemente, en el trigo, estos resultados pueden alcanzar con mayor facilidad, ya que sus superficies son, al menos teóricamente, fácilmente sustituibles a corto plazo por otros cultivos cerealísticos; sin embargo, en la práctica habrá que reforzar las medidas de precios adoptados (paso de precio fijo a precio garantizado, elevación relativa de precios de cereales secundarios...), con algunas actuaciones más directas que venzan la inercia inicial del agricultor.

Mayores dificultades presenta el caso del vino, en que las disminuciones superficiales son lentas y relativamente costosas; a corto plazo los esfuerzos deben dirigirse a fomentar las mejoras cualitativas, a limitar las superficies y a estimular el consumo; esta última actuación puede rendir frutos positivos si se tiene en cuenta la gran diferencia que aún separa el consumo *per capita* francés del español.

El hecho de que en estos productos los rendimientos sean bastante variables permite la constitución de reservas amortiguadoras, que juegan un papel importante en la política de precios mínimos; para evitar que su coste sea excesivo y a la larga constituya una colocación normal de los excedentes, su cuantía debe limitarse a unas cantidades predeterminadas; también debe fomentarse por este medio la mejora de calidades y la asociación de productores, para que éstos participen en cierta medida en la responsabilidad de la intervención.

Tanto las cargas que comportase la intervención como las ayudas destinadas a mejorar la estructura comercial y a las asociaciones agrarias, podrían centralizarse en un fondo único alimentado en su totalidad por los derechos a la importación de productos agrícolas. Esta relación entre gastos e ingresos establecería un tope máximo a las intervenciones y re-

forzaría el objetivo esencial de orientar la producción al disminuir las disponibilidades de gastos a medida que se alcanzase esta adecuación entre oferta y demanda.

Para terminar, queremos señalar las posibilidades que presenta la inserción en el Plan de Desarrollo de las líneas maestras de la futura política de precios. Contando con una previsión de la demanda futura, el agricultor recibirá una mayor garantía si se indican claramente los niveles de precios garantizados. A tal efecto, a la publicación del Plan se pueden fijar unas limitaciones a estos precios, por ejemplo, a través del compromiso de no variar los niveles iniciales en un intervalo de un 5 %; aumentando o disminuyendo este porcentaje en función del producto e incluso señalando si la tendencia será al aumento o a la disminución, se puede lograr una mayor presión sobre la expectativa de los productores. Para la concreta fijación anual de los precios mínimos y máximos deberían tener voz y voto los mismos agricultores, especialmente a través de sus asociaciones representativas.

V.—ANEXO ESTADISTICO

PRECIOS COMUNES DE LA C. E. E. (EN PESETAS TM.)

PRODUCTOS	Precios indicativos de base	Precios de intervención de base	Precio mínimo garantizado al agricultor	Campaña en que entran en vigor
Trigo blando ... ..	6.375,-	5.928,8	—	1967/68
Cebada ... ..	5.475,-	5.103,3	—	»
Centeno ... ..	5.625,-	5.253,4	—	»
Maíz... ..	5.437,8	—	—	»
Trigo duro ... ..	7.500,-	7.054,5	8.700,-	»
Arroz... ..	10.897,-	7.200,- (i)	—	»
Aceite de oliva... ..	48.030,7	43.828,-	69.900,- (h)	1966/67
Semillas oleaginosas.	12.150,-	11.557,5	—	1967/68
Azúcar ... ..	13.418,- (e)	12.738,- (f)	1.020,- (c)	1968/69
Leche (3,7 % materias grasas) ... ..	6.180,-	—	600,- (d)	—
	39.750,- (a)	—	—	1968/69
Carne bovina ... ..	53.700,- (b)	—	—	»
Carne de cerdo... ..	43.527,8 (j)	—	—	1967/68

- (a) Precio orientación de bovinos adultos (vivos).
- (b) Precio orientación terneros (vivos).
- (c) Precio mínimo de remolacha (contenido azúcar, del 13 %) para producción dentro de la cuota.
- (d) Precio para cantidad que supere cuota de base sin sobrepasar el 35 % de esta cuota.
- (e) Precio indicativo del azúcar refinado.
- (f) Precio intervención del azúcar refinado.
- (g) Precio indicativo de mercado.
- (h) Precio indicativo a la producción.
- (i) Precio intervención para Vercelli (Italia).
- (j) Precio de base.

EVOLUCION DE PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS (EN PESETAS TM.)

PRODUCTOS	1964-65		1965-66		1966-67	
	Precios de intervención	Precios de mercado	Precios de intervención	Precios de mercado	Precios de intervención	Precios de mercado
Trigo (1) ... ..	6.660	—	6.660	—	6.660	—
Centeno (2) ... ..	4.400	5.010,—	4.400	5.270,—	5.000	5.450,—
Cebada (2) ... ..	4.050	4.770,—	4.050	4.770,—	4.750	5.050,—
Avena (2) ... ..	3.500	4.610,—	3.500	4.650,—	4.450	4.820,—
Maíz (2)... ..	4.350	5.030,—	4.350	5.280,—	4.850	5.390,—
Arroz cáscara (2) (a) ...	7.000	6.270,—	6.250	6.740,—	6.250	6.510,—
Aceite de oliva (2) (b) ...	29.500	28.180,—	32.500	33.150,—	32.500	33.520,—
Remolacha azucarera (1) ...	1.245	—	1.345	—	1.345	—
Algodón bruto americana (3) (c) ... ..	15.500	15.920,—	15.500	16.930,—	15.500	16.410,—
Vino (2) (Hgd.) ... ..	32	28,65	32	31,42	32	32,45
Huevos (2) (d) (docena) ...	21	26,97	20	33,47	24	29,63
Pollos (2) (i) ... ..	—	39.680,—	42.000	44.700,—	42.000	42.180,—

(1) Precio fijo.—(2) Premio mínimo garantizado.—(3) Precio mínimo.—(a) Tipo IV.—(b) De acidez < 1 grado.—(c) Categoría II.—(d) Clase B; en 1964-65 era precio de apoyo.—(e) En 1964-65 era precio indicativo.—(i) Pollos congelados

NOTA.—Los precios de la segunda columna son precios medios anuales, que a veces no corresponde a las características de los de la primera columna.

Fuente: Secretaría General Técnica, M. de Agricultura.

LOS PRECIOS AGRICOLAS Y LOS MECANISMOS PARA SU REGULACION

PRECIOS DE LOS CEREALES-PIENSO EN RELACION CON EL PRECIO DEL TRIGO

	Trigo	Cebada	Centeno	Maíz
C. E. E. (1):				
Precios actuales ... ..	100	85,9	88,2	85,3
Precios propuestos ... ..	100	91,8	91,8	93,1
ESPAÑA (2) ... ..	100	75,8	81,8	80,9

- (1) Precios indicativos de base.  
 (2) Precio fijo para el trigo; precios medios anuales para los otros cereales.

GASTOS DEL FEOGA

CAMPANAS	Sección total (en 10 <sup>6</sup> ptas.)	Garantía en las		Sección orientación (en 10 <sup>6</sup> ptas.)
		Restituciones a la exportación	Intervenciones sobre mercados	
1962/63 .....	1.723	77,5	22,5	543,6
1963/64 .....	2.994	86,3	13,7	1.026,0
1964/65 .....	9.720	80,5	19,5	3.240,0
1965/66 .....	14.400	80,0	20,0	4.800,0

GASTOS DE SECCION GARANTIA POR GRUPOS DE PRODUCTOS  
 (EN % DE CADA AÑO)

PRODUCTOS	1962-63	1963-64	1964-65
Cereales ... ..	97,3	92,1	71,65
Carne de cerdo... ..	0,2	4,8	4,3
Huevos ... ..	1,9	1,7	0,65
Aves ... ..	0,6	1,4	0,71
Productos lácteos ... ..	—	—	17,7
Arroz ... ..	—	—	0,44
Aceite oliva ... ..	—	—	4,55
	100	100	100

FRANCIA

EVOLUCION DE GASTOS ESTATALES EN AGRICULTURA  
GASTOS ORDINARIOS Y GASTOS EN CAPITAL (EN MILLONES DE FRANCOS)

NATURALEZA DE GASTOS	1960		1961		1962		1963		1964		1965	
	Valor	%										
I.—Acción sobre estructuras y sobre condiciones de la producción agrícola ... ..	1.788,7	42,3	1.876,1	37,0	2.298,4	34,6	2.941,5	39,0	3.003,6	36,3	3.202,5	34,7
II.—Acción sobre los mercados agrícolas ... ..	827,7	19,5	1.449	28,6	1.815,5	27,8	1.513	19,9	1.617	19,5	1.731	18,8
Cereales ... ..	266		300		650		445,5		587		784	
Azúcar ... ..	60,7		70		91		97		97		79	
Leche (1)... ..	233		586		691,5		623		667		584,5	
Carne (1)... ..	133		370		182		176,5		5		65	
Otros productos (1) ... ..	75		123		237		171		261		218,5	
III.—Acción social en favor de los agricultores ... ..	1.618,2	38,2	1.743,5	34,4	2.494,1	37,6	3.110,1	41,1	3.649,8	44,2	4.277,1	46,5
TOTAL ... ..	4.234,6	100	5.068,6	100	6.644	100	7.587,6	100	8.270,4	100	9.210,5	100

(1) Coste real de las intervenciones efectuadas por el FORMA.

Fuente: OCDE: *Les politiques agricoles en 1966*.

LOS PRECIOS AGRICOLAS Y LOS MECANISMOS PARA SU REGULACION

ESPAÑA

COEFICIENTES DE VARIABILIDAD DE LOS RENDIMIENTOS (1950-60)

PRODUCTOS	Secano	Regadío
Trigo...	13,88	8,19
Cebada ...	16,26	10,76
Maíz ...	11,03	6,99
Arroz ...	—	6,13
Cebollas ...	13,17	1,93
Naranjas...	—	21,21
Vino nuevo...	31,22	18,55
Aceite ...	43,18	33,15
Remolacha azucarera ...	15,17	7,74
Algodón...	24,28	9,12
Tabaco ...	15,06	6,72

Fuente: Plan de Desarrollo 1964-67.

ESPAÑA

FLUCTUACIONES ANUALES DE LA PRODUCCION AGRICOLA (EN VOLUMEN)  
Y DE LOS PRECIOS PERCIBIDOS POR LOS AGRICULTORES

CAMPAÑAS	% de cambio anual de la producción	% de cambio anual de los precios perc.
1960/61 ...	— 1,3	+ 2,7
1961/62 ...	+ 8,6	+ 3,6
1962/63 ...	+ 4,5	+ 8,8
1963/64 ...	+ 15,4	+ 3,8
1964/65 ...	— 5,6	+ 4,3
1965/66 ...	— 1,1	+ 16,5
1966/67 ...	+ 9,8	+ 3,7

Fuente: M. de Agricultura. Secretaría General Técnica.

## PREVISIONES SOBRE EL CONSUMO INTERIOR DE ALGUNOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

PRODUCTOS	Unidad de medida	Media consumo período base	Consumo esperado en 1971	% de variación	Consumo anual por persona		
					Período base	1971	Unidades
Aceitunas de mesa ... ..	10 <sup>3</sup> Qm.	344,0	401,0	16,6	1,1	1,2	Kg.
Hortalizas ... ..	»	33.401,0	38.076,0	14,0	106,6	114,0	»
Patatas ... ..	»	37.883,0	37.560,0	0,9	121,9	113,0	»
Frutas frescas, excepto agrios ... ..	»	20.903,0	24.582,0	17,6	66,4	73,6	»
Uva de mesa ... ..	»	2.037,0	3.373,0	65,6	6,5	10,1	»
Leche líquida ... ..	16 <sup>6</sup> litros	2.043,0	2.470,0	20,9	65,2	74,3	Litros
Queso ... ..	10 <sup>3</sup> Tm.	62,7	83,1	32,5	2,0	2,5	Kg.
Carne vacuna ... ..	»	247,6	355,6	43,6	7,9	10,7	»
Carne de cerdo... ..	»	134,6	158,4	17,5	4,3	4,7	»
Aves ... ..	»	114,2	307,3	269,1	4,6	9,2	»
Huevos ... ..	»	332,0	471,0	41,9	10,6	14,1	»
Trigo... ..	10 <sup>3</sup> Qm.	36.892,0	35.524,0	3,7	117,3	106,5	»
Agrios ... ..	»	6.143,0	8.527,0	38,8	19,6	25,7	»
Azúcar ... ..	10 <sup>3</sup> Tm.	653,0	863,0	33,0	20,1	26,0	»
Vino... ..	16 <sup>6</sup> litros	1.947,0	2.298,0	18,0	62,0	68,7	Litros
Aceite de oliva... ..	10 <sup>3</sup> Qm.	3.150,0	3.231,0	4,1	10,0	9,8	Kg.

Fuente: M. de Agricultura.

Período base: media 1963-65.

VI.—BIBLIOGRAFIA

- BANDINI, M.: *Economía Agrícola*.
- BOURRINET, J.: *Le problème agricole dans l'integration europeenne*.
- CLERC, F.: *Le Marché Commun Agricole*. París, 1963.
- DEMARIA, G.: *La Stabilizzazione dei redditi e dei prezzi in Agricoltura*. Padova, 1960.
- FAO: *Examen de los problemas relacionados con las medidas de sustentación y estabilización de precios agrícolas*. Roma, 1960.
- *Políticas nacionales de sustentación y estabilización de precios agrícolas*. Roma, 1961.
- *Politiques agricoles de l'Europe durant les années 60*. Roma, 1962.
- FAO y BANCO MUNDIAL: *Informes sobre el desarrollo de la agricultura española*. Madrid, 1966.
- LATIL, M.: *L'évolution du revenu agricole*. París, 1956.
- LUPORI, N.: *Política agraria europea*. Roma, 1966.
- MALASIS, L.: *Prix agricole et planification*, en «*Economie Rurale*», n.º Avril-Juin 1963.
- MALGRAIN, Y.: *L'integration agricole de l'Europe des Six*. 1965.
- MÉNDEZ, J.: *Agricultura y desarrollo económico*.
- MILHAU: *Traité d'économie rurale*.
- O. E. C. E.: *Tendences des politiques agricoles depuis 1955*.
- O. E. C. D.: *L'interdependance des problèmes du revenu et de l'offre agricoles*. París, 1965.
- *Les politiques agricoles en 1966*. París, 1967.
- *Les faibles revenus dans l'agriculture*. París, 1964.
- REVUE FRANÇAISE DE L'AGRICULTURA: N.º Eé 1964: *Politique agricole commune*; 1964.
- RULLIÈRE, G.: *Marchés agricoles et oligopole*, en «*Les formes modernes de la concurrence*». París, 1964.
- SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA M. DE AGRICULTURA (ESPAÑA): *La agricultura española en 1966*.
- *La demanda de productos agrícolas en 1971*.
- *Precios agrarios*.
- SCHULTZ: *La organización económica de la agricultura*.
- C. E. E.: *Memorandum della Commissione sul programa d'azione della Comunità nella seconda tappa 1962*.
- *II Mercato Comune dei prodotti agricoli*. Prospettive, 1970.
- *La política agrícola nel Mercato Comune, 1962 e 1964*.
- *Iniziativa «1946»; proposte della Commissione della CEE per accelerare il Mercato Comune e l'integrazione europea*. 1964.
- TAMAMES, R.: *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*. Madrid, 1965.
- *Estructura económica de España*. Madrid, 1964.
- TORRES, M DE: *Juicio de la actual política económica española*. Madrid, 1956.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO: *El Plan de Desarrollo Económico-Social, 1964-1967*. Madrid, 1964.
- *Memorias anuales 1964, 65 y 66*.

