

POLITICA DE PRECIOS Y POLITICA AGRARIA

JOSE LUIS CASTRO NUÑEZ

TODA política es una actuación del poder público tendente a la consecución de unos fines. Sus medios son los llamados instrumentos de la política, bien económica, bien social. A caballo de estas dos, y como una parcela muy significativa, tenemos la política agraria.

Cuando hablamos de política agraria nos estamos refiriendo a todo el conjunto de medidas del Estado y demás entes públicos dirigidas a la intervención del autónomo desenvolvimiento del sector agrario, con la intención de provocar variaciones, coyunturales o estructurales en su caso, en el mismo, que conlleven a una mayor producción agraria y una posteriormente más adecuada distribución de la misma en función de las necesidades de la población. En definitiva, y siempre conscientes de que quien tiene el poder define las líneas de la política, en nuestro caso de la agraria, diremos que el fin último de toda política agraria es elevar el nivel de vida de la población, especialmente la rural, y coadyuvar al desarrollo general del país.

En nuestro país, la línea de reforma agraria del régimen de la República va a ser interrumpida bruscamente. El nuevo régimen, después de manifestar su repulsa a la anterior política agraria, va a seguir una trayectoria que comienza con la liquidación de la anterior reforma agraria. En líneas generales podemos decir que el cambio de criterio adoptado supone el abandono del concepto clásico de reforma agraria, al pasar de una línea de reforma jurídico-social a otra preferentemente técnica (1).

En los años siguientes a la guerra civil, la actuación del Gobierno va a tener un objetivo preferente: evitar el hambre. La salida de la guerra ha traido un clima de preocupaciones ante la deficiente estructura económica del país, con un sector agrario sin capitales, sin empresarios y sin orientación. Toda la política agraria se orientará en estos años a

Los precios agrarios españoles no difieren de los europeos comunitarios, ni tampoco los márgenes de protección. Si esto es así, y el agricultor medio español disfruta de un nivel de vida inferior al comunitario, la clave está sin duda en la composición de los costes.



producir para el autoabastecimiento. Después se irá recuperando poco a poco de esta situación deficitaria. Estas razones, aparte la crisis de nuestro mercado exterior con el bloqueo internacional, llevaron a una política claramente autárquica.

Y ya dentro de la política agraria, nuestra atención se centra en aquellas, o aquella, líneas de actuación en donde es notorio un mayor énfasis histórico-político. En este sentido, si bien es conocido el predominio de la política hidráulica durante la dictadura de Primo de Rivera, la cuestión de la reforma agraria en la Segunda República, no es menos cierto que durante el régimen de Franco se ha incidido preferentemente en la política de precios.

LA POLITICA DE PRECIOS AGRARIOS

En materia de precios agrarios, en los últimos treinta y cinco años se ha venido practicando lo que se llama una política de sostenimiento y apoyo convencional de los precios. Este sistema de protección tenía dos grandes categorías de productos: a) Aquellos sujetos a "precios fijos" y cuya comercialización estaba controlada por la Administración (trigo, remolacha azucarera, tabaco y caña de azúcar), y b) Los de "precios mínimos de sostenimiento" sin control estatal de su comercialización (arroz, algodón, cereales secundarios, aceite de oliva, vino, porcino y huevos).

Para llevar a cabo tal política se creaban una serie de organismos, como el Servicio Nacional del Trigo en 1937, la Comisaría de Compras de Excedentes de Vinos en 1953 y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (CAT).

Esta política de compra por parte de la Administración de ciertos productos a un precio concertado, tendente a la no formación de excedentes, se complementa con la política de ventas o compras de choque, cuando la excesiva presión de la oferta o de la demanda provoquen fluctuaciones de los precios de mercado excesivas. En este tipo de intervenciones, tiene gran importancia la misión de la CAT, especialmente en el mercado de productos cárnicos.

No obstante, toda esta política de sostenimiento se ha venido realizando de forma poco coordinada, en parte por la proliferación de organismos responsables independientemente y en parte por la propia naturaleza de este tipo de políticas, aun cuando con la creación del FORPPA en 1968 se da un paso importante en la ordenación de la política de precios (2).

Por otra parte, hay que insistir en lo arriesgado que ha resultado la utilización reiterada de la política de sostenimiento de precios, en cuanto a provocar excedentes que han venido sobrecargando los recursos públicos y en definitiva al contribuyente, amén de la timidez e inadecuación de la misma, que se ha contentado con descansar en los precios sin apenas intervenir en dos cuestiones capitales y de las que nunca puede ser una alternativa: la reestructuración de las explotaciones agrarias y la planificación de los cultivos.

Sabido es que la preponderancia en España de la política de precios, en primer lugar a través del FORPPA, sobre las demás políticas llegó a influir en la rentabilidad de ciertas producciones clásicas y a provocar la introducción

de algunas totalmente nuevas en el país, o desplazamiento de otras en función de una ficticia mayor rentabilidad coyuntural (el socaire de unos precios sin realidad representativa).

Si como se admite, quien tiene el poder tiene la política, parece ser que en la estructura del poder de la posguerra, de fuerte predominio de los intereses de la gran propiedad agraria, ésta ha ido perdiendo peso a costa de los nuevos intereses industriales y urbanos, lo que se dejó sentir en la política agraria del país. Conocido es el giro experimentado en este terreno a raíz de la llegada al poder de la llamada tecnocracia y la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1959. La obsesión del Gobierno pasó a ser la estabilidad, "la cesta de la compra" del consumidor urbano. Y decimos urbano porque procurar una estabilidad, preferentemente de los productos alimenticios, sin reducir intermediarios (mejor mantenerlos; eran puestos de trabajo que reducían la gravedad del paro que se pudiese provocar) y sin una contención paralela de los precios industriales y demás, era tanto como decirles a los campesinos que se esperasen un poco mientras se le procuraba a la población urbana un nivel de vida tranquilizador.

Nos resultan conocidos hechos como aquellos de los productos como precio de sostenimiento superior al potencial del mercado. Los casos de: la política del trigo, concebida preferentemente para la zona castellana y que no dejó de ser ventajosa para ciertos agricultores trigueros, especialmente los del Sur; el mercado peninsular del plátano reservado, a precios superiores a los de exportación, para los plataneros canarios; la política seguida con el vino, que en los primeros años no procuró más que

(1) "... la nueva política significaba el paso de la reforma jurídico social, cuyo fin primordial era la distribución de la tierra entre los braceros, a la reforma técnica, cuyo objetivo principal es la colonización: puesta en regadío, parcelación y otras mejoras técnicas, dejando en segundo término la redistribución". Tamames, R., "Estructura Económica de España", 6.ª ed. Madrid. Guadalupe de Publicaciones, 1971, pág. 53.

(2) Vid. Elordi, C., "Precios de garantía para el campo"; revista TRIUNFO, número 683, 28 febrero 1976, pág. 18 s.

excedentes de vino de mala calidad, resultan más que ilustrativos.

Casos contrarios podrían ser las importaciones de algunos productos tales como los aceites de soja, cacahueta y girasol de USA, y los de leche de la CEE, que han llevado a situaciones coyunturales de clara irrentabilidad de esas producciones o sus sustitutivas en el país. Esto hace pensar en posibles compromisos bilaterales españoles con esos países, en unos términos que no conocemos exactamente.

Volviendo a lo de más arriba creemos que, en un determinado momento, en este país se ha resuelto claramente la vieja alternativa de o reforma agraria o intervención de los precios a favor de esta última. Ciertamente es que una no quita la otra, y ahí tenemos al Mercado Común Europeo que ha venido compaginando ambas, pero siempre sin que la protección de los precios sirviese para ocultar y perpetuar una estructura y unas explotaciones agrarias irrentables.

Lo que parece estar claro es que los precios agrarios españoles no difieren considerablemente de los europeos-comunitarios, ni tampoco los márgenes de protección (aunque en el caso del MCE la protección se haga en bloque para los países miembros, lo que supone una desprotección intracomunitaria). Si esto es así y el agricultor medio español disfruta de un nivel de vida inferior al comunitario, es evidente que la clave está en la composición de los costes.

De la constatación, ahora, de que los precios pagados por el agricultor, es decir, los costes de producción (el valor de los factores: semillas, abonos, mano de obra, intereses, etcétera), no difieren mucho de los existentes en los países europeos, se concluye fácilmente que la justificación de lo que venimos diciendo se encuentra en las estructuras de costes, costes medios de la explotación, o lo que es lo mismo, aquellos que dependen de la dimensión y racionalización de las explotaciones y, en definitiva, de la rentabilidad de las mismas. Refuerza este argumento la especie de tendencia secular de deterioro de la relación de intercambio de la agricultura, aquella que aparece en el cociente de la evolución de los precios pagados por el agricultor y los precios percibidos, en el sentido de que esta "no afecta" a las grandes explotaciones.

La pregunta que surge es: ¿qué sistemas se han seguido para fijar los precios agrarios? Nosotros nos hemos topado con dos opciones clásicas. 1) El criterio de los precios controlados, pero salvando una cierta capacidad competitiva hacia el exterior, y 2) El del coste de producción. El primero haría inviables un gran porcentaje de explotaciones agrarias con niveles de rentabilidad inferiores a los europeos. El segundo supondría, y por este orden: a) Una casi general subida de los precios, al ser las explotaciones marginales quienes pasasen a formarlos, con la

lógica aparición de rentas diferenciales para las otras explotaciones; b) Un incremento de la producción agraria, que vendría a paliar a largo plazo el proceso anterior, y c) Una necesaria y fuerte protección ante el exterior.

Si el primer sistema provocaría una mayor emigración rural, algo así como lo que a nosotros nos ha venido sucediendo, el segundo alentaría las inversiones agrarias (pero no precisamente las que supusiesen modernización) y la producción, a costa de mantenernos en un régimen de autoabastecimiento y autárquico, hoy denodadamente fuera de lugar y a largo plazo desastroso para el país.

Parece, pues, como si nos topásemos con un círculo vicioso. La verdad es que, aun cuando la emigración está siendo un importante elemento estabilizador de la balanza de pagos y fuerte capítulo de financiación estatal, y cuando ya el aislamiento económico nos demostró su incapacidad para animar las inversiones modernizadoras y las innovaciones en los procedimientos de producción, habrá que buscar otras alternativas.

En esta línea tenemos que empezar por reconocer que ya no puede el sector agrario ser la principal fuente de acumulación del sistema, a través de: ser una reserva de trabajo industrial barato; una relación "beneficio-precios agrarios / beneficio - precios industriales" desfavorable para aquéllos, y de una continua reconversión de recursos financieros del campo (ahorro campesino en Cajas de Ahorros y demás) en otros sectores. Es decir, ya no es un modelo defendible el de la agricultura como fuente de financiación del desarrollo. El desarrollo es una cosa muy compleja y en ella la agricultura está perdiendo o ha perdido la iniciativa. Estamos en unos momentos en que el proceso debe ser más bien el contrario al anunciado: la agricultura tiene que pasar a disfrutar de un trato de favor, pero racional y consecuente.

Si refiriéndonos a España decimos que el porcentaje de población activa de la agricultura sobre la total es casi del 20 por 100; que la participación del sector agrario en el producto nacional bruto es del 15 por 100; que la inversión bruta en el sector no llega al 7 por 100 de la total del país, y que el valor de las exportaciones agrarias no pasan del 30 por 100 del total exportado, estamos ilustrando justamente lo anterior. Es decir, de cada 20 españoles que trabajan, 4 lo hacen en la agricultura, produciendo por 3, capitalizando por 1,5 y exportando por 6.

ALGUNAS ALTERNATIVAS. UN ENFOQUE GENERALIZADOR

Una vez que estamos de acuerdo en lo ineficaces y discriminatorias que resultan las políticas de sostenimiento de precios aisladas, creemos que hay que adoptar estrategias más de acuerdo con nuestra realidad agraria. Si hasta aquí habíamos hablado de la reestructura-

ción de las explotaciones agrarias y la planificación de los cultivos como claras alternativas a la política de precios, ahora, volviéndonos sobre el sector agrario en general y teniendo como referencia la posible integración europea, ampliamos aquéllas en unos puntos que podríamos considerar directrices de una política agraria que implique el cambio de actitud que veníamos demandando. Estos son:

1.º Actuación sobre las estructuras de las explotaciones mediante líneas de ejecución como la concentración parcelaria, la racionalización de los latifundios, la planificación de los cultivos y el asociacionismo agrario.

2.º Acometer la cuestión jurídica del uso de la tierra, tendente a conseguir una gran masa de explotaciones medias suficientemente viables, así como la puesta sobre aviso al propietario absentista y al no cultivador directo.

3.º Acentuar la influencia del determinante comercial, tanto interior como exterior, mediante el conocimiento previo a toda actuación estructural, del exponente de la demanda, a través del estudio, prospección y potenciación de los mercados. Esta política de adecuación de la oferta a la demanda llevaría al fortalecimiento de aquellos mercados en donde tuviéramos ventajas diferenciales.

4.º Una política selectiva y discriminada del crédito (ciertos sectores y ciertos agricultores) como inmediata alternativa a la política de sostenimiento, mediante el establecimiento de sistemas de préstamos y subvenciones supervisados, y siempre en función de las necesidades reales de los agricultores.

En última instancia, y ya dentro del engranaje de todo el sistema, fomento de una industrialización rural, preferentemente de transformación de productos agrarios, paliativa del proceso emigratorio y del paro encubierto y estacional del campo. Parece ser que el mundo rural, sin este apoyo paralelo, difícilmente podrá encontrar un equilibrio y adquirir una calidad de vida homologable al resto de los sectores económicos. ■

BIBLIOGRAFÍA

- ANLLO VAZQUEZ, J., "Estructura y problemas del campo español"; 2.ª ed. Madrid. Edicusa, 1987.
- BARON, E., "El final del campesinado"; Madrid. Ediciones Zero, 1971.
- DE MIGUEL, A., y otros, "Síntesis del informe sociológico sobre la situación social de España 1970"; Madrid. Ediciones Euroamérica, 1972.
- ELORDI, C., "Precios de garantía para el campo"; revista TRIUNFO, número 663, 28 febrero 1976.
- FLORES, X., "Estructura socioeconómica de la agricultura española"; Barcelona. Ediciones Península, 1989.
- LOPEZ DE SEBASTIAN, J., "Política agraria en España (1920-1970)"; Madrid. Guadalupe de Publicaciones, 1970.
- NAREDO, J. M., "La evolución de la agricultura en España"; 2.ª ed. Barcelona. Editorial Lais, 1974.
- TAMAMES, R., "Cuatro problemas de la economía española"; 1.ª ed. Madrid. Ediciones Península, 1985.
- "Sistemas de apoyo a la agricultura: España y los países de la Comunidad Económica Europea"; 1.ª ed. Madrid. Escuela Nacional de Administración Pública, 1971.

