

DOTACION DE RECURSOS HUMANOS Y DESEQUILIBRIO DE MERCADOS AGRARIOS (*)

En este trabajo de **León Benelbas** se aborda el tema de la renta agraria y el de los excedentes. Se trata del desfase entre la renta por ocupado en el sector y en el resto de la economía, considerando factores como la dedicación a tiempo parcial y las transferencias netas a la Seguridad Social agraria, que ayudan a redimensionar el desfase. El problema de rentas está situado, según el autor, en la alta dotación de recursos humanos con que cuenta el sector, lo que dificulta un crecimiento de la productividad que tienda a igualar las rentas intersectoriales. Este sería el desajuste básico de la agricultura española, en cuanto detecta un exceso de recursos productivos empleados en el conjunto del sector.

La segunda parte trata de los ajustes oferta-demanda, centrándose en el caso del vino y del aceite de oliva. Dada la evolución de la demanda de estos productos y el desarrollo de las políticas de regulación de los mercados, se han generado excedentes de carácter estructural, cuya eliminación conlleva un creciente gasto público. En el trabajo se explican analíticamente las posibles actuaciones para reequilibrar dichos mercados.

I. INTRODUCCION

SE dan dos tipos de desajustes en el sector agrario. El primero, a nivel agregado, es una productividad sustancialmente inferior al resto de la economía, generada por una elevada proporción de empleo. Esta alta dotación de recursos humanos se traduce para una misma producción en una menor renta por ocupado. A nivel de mercados, se da simultáneamente una situación de excedentes estructurales en unos productos junto con una importación de productos para la alimentación del ganado.

En la primera parte se observa cómo la Seguridad Social Agraria y la agricultura a tiempo parcial han solucionado en parte el diferencial de renta por ocupado.

En la segunda parte se abordan los desequilibrios de oferta y demanda que se da en el sector.

El incremento del gasto público en el sector no ayuda a la solución de los dos desajustes básicos. La reorientación del gasto hacia el equilibrio de los mercados y hacia un incremento de la productividad es una de las conclusiones del trabajo.

II. EL DIFERENCIAL DE RENTAS

1. Renta procedente del sector agrario

En el cuadro n.º 1 se puede observar la renta agraria por persona ocupada. En él se aprecia que la renta por persona ocupada en el sector alcanza un 37 por 100 de la renta por persona ocupada en el conjunto de la economía. Asimismo se aprecia cómo desde 1979 la proporción ha ido empeorando para la actividad agraria.

Ante esta descripción de hechos parece más que justificable incrementar los precios de los productos agrarios para que de esta forma la renta por persona ocupada tienda a equipararse con la del promedio de la economía española.

Para una demanda dada, la elevación de precios por encima del precio de equilibrio genera un exceso de oferta. Por otro lado, la inflexibilidad de los precios administrativos genera los excedentes estructurales que se comentan en la segunda parte de este trabajo.

Por lo tanto, la mejora de renta por persona ocupada vía precios administrativos no es una variable que la Administración pueda controlar libremente, ya que a medio plazo requiere un creciente gasto público. No se comenta en este trabajo el incremento en la disparidad de rentas dentro del sector agrario que se genera como consecuencia de este tipo de intervención (Benelbas, 1983, cap. III).

Otro instrumento que se utiliza para intentar incrementar la renta por persona ocupada en

el sector agrario son las subvenciones a la inversión para aumentar el producto. Cuando el precio interior garantizado por la Administración supera al precio internacional, la restricción está en la capacidad de absorción de la demanda interna. El abaratamiento de los *inputs* y capitales, vía subvención, fuerza el incremento de producción, que ante una demanda interna inelástica provoca caídas de precios de considerable magnitud, lo que puede traducirse en una nueva disminución de la renta por persona ocupada. Es decir, que lo-

daría lugar a una aceleración de la productividad y con ello a un incremento de la renta por ocupado.

En el cuadro n.º 2, se observa, en la primera columna, la caída de la población ocupada, que continúa a partir de 1974. Ello supone un crecimiento de la productividad que hace que el deterioro de rentas aún no sea mayor. A partir de 1981, se da un estancamiento de la población ocupada.

En las columnas segunda y tercera del cuadro n.º 2 apare-

2. La Seguridad Social y la agricultura a tiempo parcial como otra fuente de ingresos

La comparación que se establece en el cuadro n.º 1 entre las rentas por ocupado, no tiene el impacto redistributivo que se desprende del mismo.

La renta bruta de explotación en el sector agrario figura en el cuadro n.º 3. El consumo alcanzado por los hogares de agricultores, y que ha estimado J. M. Naredo a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1980/81, supera la renta bruta de explotación. Si se considera la inversión, resulta una necesidad de financiación de los agricultores que en 1981 era el 59 por 100 de la renta bruta de explotación.

Para 1982 y 1983, suponiendo el mismo ritmo en el incremento del consumo, la necesidad de financiación aumentaría.

Obviamente, tiene que existir alguna otra fuente de ingresos que amortigüe la elevadísima necesidad de financiación de los agricultores que se desprende del cuadro n.º 3.

En primer lugar, la transferencia neta al sector que proviene del déficit de la Seguridad Social Agraria.

En 1982 este déficit fue de 434,4 miles de millones de pesetas y en 1983 ascendió a 522,3 miles de millones de pesetas. El crecimiento anual de las transferencias netas a la Seguridad Social Agraria fue del 34,5 por 100 entre 1973 y 1980, mientras que para el mismo período la renta bruta de explotación creció el 13,5 por 100.

CUADRO N.º 1

RENTA AGRARIA: EVOLUCION Y PARIDADES

AÑOS	RENTA POR PERSONA OCUPADA (10 ³ PTAS.)			PARIDAD DE RENTAS POR PERSONA OCUPADA	
	Total	En actividad agraria	En actividad no agraria	Agraria s/total	Agraria s/no agraria
1979	914,4	374,8	1.038,1	41,0	36,1
1980	1.083,6	431,3	1.226,0	39,8	35,2
1981	1.236,5	436,1	1.404,9	35,3	31,0
1982 (estim.)	1.442,0	531,7	1.629,6	36,9	32,6

Fuente: INE y MAPA.

graría un efecto contrario al deseado.

Las políticas que se instrumentan por el lado de la oferta o mediante fijación de precios no pueden ignorar la evolución de la demanda, ni su inelasticidad con respecto a los precios, ni su baja elasticidad con respecto a la renta.

El acercamiento de la renta por ocupado en el sector al promedio nacional se logrará cuando el producto por activo empleado sea similar. Por tanto, la disminución de la población agraria, manteniendo el producto,

ce la evolución salarial en la agricultura y en el resto de la economía. Se aprecia que el salario agrícola ha crecido a un ritmo sustancialmente menor que el del resto de la de la economía, lo que probablemente haya influido en la contención de la caída de la población ocupada.

La vuelta a la generación de empleo en el resto de sectores, y el retorno al trasvase de ocupados de la agricultura a la industria y los servicios, sentarán las condiciones para un incremento de la renta agraria por ocupado.

CUADRO N.º 2
POBLACION OCUPADA Y EVOLUCION SALARIAL
EN LA AGRICULTURA Y EN EL RESTO DE LA ECONOMIA
(Indice Base 1974 = 100)

AÑOS (miles de personas)	1 Población ocupada (miles de personas) (1)	2 Salario agrícola (2)	3 Ganancia media por mes en el resto de la economía (3)
1974	3.021,0	100,0	100,0
1975	2.820,2	116,7	127,3
1976	2.724,3	131,3	161,3
1977	2.598,0	168,4	205,8
1978	2.494,8	213,4	258,1
1979	2.342,7	250,6	316,1
1980	2.143,2	283,6	367,4
1981	2.011,5	317,4	423,9
1982	1.956,9	346,9	483,3
1983	1.953,0	390,9	548,5

(1) Fuente: EPA del INE.

(2) Fuente: MAPA.

(3) Fuente: Encuesta de salarios del INE.

La cifra de renta por persona ocupada en la agricultura responde a la renta que se obtiene para una parte del tiempo de trabajo y viene complementada a través de la Seguridad Social Agraria y por los ingresos que proceden de la actividad fuera del sector agrario. Es necesario profundizar en las estadísticas sobre empleo a tiempo parcial para conocer el alcance real del ingreso, en hogares agrarios, procedente de actividades no agrarias.

III. DESEQUILIBRIO EN LOS MERCADOS

1. Demanda

La demanda de productos alimenticios puede observarse a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (E.P.F.) del Instituto Nacional de Estadística. En esta encuesta puede detectarse el gasto en productos de alimentación, bebidas y tabaco consumidos en el hogar. Queda fuera del ámbito de la E.P.F. el consumo de alimentos

El sector, de un modo creciente, financia su consumo y su inversión con aportaciones del Estado y de modo decreciente a través del mercado.

Una segunda fuente de ingreso la constituye la actividad de los agricultores fuera de su explotación agraria.

En el cuadro n.º 4 se observa que el 48 por 100 de los empresarios dedican más de la mitad de su tiempo de trabajo a actividades fuera de la agricultura. Por tanto, ello genera una renta que hace menor la necesidad de financiación de los agricultores que se desprende del cuadro n.º 3.

CUADRO N.º 3
ESTIMACION DE LOS INGRESOS, EL CONSUMO, EL AHORRO Y LA CAPACIDAD (O NECESIDAD) DE FINANCIACION DE LOS AGRICULTORES
(10⁹ pesetas)

AÑOS	1 Renta bruta de explotación	2 Consumo	3 Ahorro (1) - (2)	4 FBCF Privada	5 Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de los agricultores (3) - (4)	6 Transferencia neta de la seguridad social agraria
1980	710	732	- 22	171	- 193	339,8
1981	658	875	- 217	168	- 385	389,7

Fuente: J. M. Naredo. Actualización del cuadro 1 de *La Agricultura en el desarrollo capitalista español*. Ed. Siglo XXI.

CUADRO N.º 4

EMPRESARIOS AGRICOLAS Y SU OCUPACION PRINCIPAL

	Total	Empresarios cuya ocupación principal no es la agricultura	%
Número de empresarios (1) ...	2.473.641	1.188.208	48,04
Superficie, Ha.	29.660.648	10.511.042	35,44

(1) Sólo se incluyen las personas naturales.
Fuente: Censo Agrario 1972.

desfavorable para España. Por tanto, existe una parte de la demanda interior no satisfecha con producción interna. Se trata de valorar si es posible introducir modificaciones en la intervención gubernamental en los mercados agrarios, para conseguir reducir o eliminar el déficit de la balanza agraria.

2. Oferta y excedentes

La producción final agraria es absorbida por la demanda de la industria alimentaria, por la demanda directa de consumo final, por las exportaciones y por la demanda gubernamental.

La demanda gubernamental aparece como consecuencia de que existe una regulación de mercados para ciertos productos, garantizando que, al precio mínimo, una agencia gubernamental (Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Producciones Agrarias (F.O.R.P.P.A.) absorberá las cantidades que se le ofrezcan. El FORPPA almacena la producción hasta que encuentra una salida para la misma.

La demanda gubernamental no responde a un motivo «almacenamiento» para adecuar el momento de la producción con el momento del consumo. Si éste fuese el motivo, los operadores privados realizarían este tipo de función, y no se efectuaría la demanda gubernamental de un modo estructural.

Cuando el precio garantizado se fija por el gobierno por encima del precio de equilibrio, se produce un exceso de oferta que, dada la regulación existente, tiene que ser comprado por el FORPPA o los agentes ejecutivos que el Fondo designe. Si en la campaña siguiente se da una

realizados en restaurantes. Se tienen tres encuestas, que coinciden con el inicio del período de altas tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto (1964-1965), con el final de este período (1973-74) y la última, de 1980-81. En la E.P.F. puede observarse el gasto medio por persona en el año de referencia. Pérez Blanco (1983) deflactó cada grupo de alimentos para poder calcular la tasa anual de variación real del total del gasto en alimentación.

Obtiene como resultado que entre 1964-65 y 1973-74 se había dado un incremento de dicho gasto a una tasa anual de variación real del 4,08. A pesar de la caída en arroz, pan, patatas y legumbres secas, la expansión del consumo de productos con más contenido proteínico posibilita esas tasas de crecimiento.

Entre 1973-74 y 1980-81 la tasa anual de variación real del gasto en alimentación está casi estancada (0,66). Además de los productos que retrocedían en el decenio anterior, ahora hay que añadir caídas sustanciales en el aceite de oliva, vino y en el grupo azúcar, cacao y confitería.

Dada la evolución reseñada, puede deducirse que España está

en el entorno del límite superior de la capacidad de demanda del consumo interior. Se están produciendo significativos movimientos de sustitución en la demanda de productos agrarios, pero es altamente improbable que se produzca una expansión indiscriminada de la demanda interior de tales productos.

Otra posibilidad para la expansión de la demanda reside en la exportación. La demanda exterior hay que satisfacerla compitiendo con otros países productores, por lo que sólo aquellas empresas agrarias que puedan producir de acuerdo con los precios internacionales están en condiciones de expansionar su producción.

No toda la demanda interna está cubierta con producción interior. El crecimiento de la cantidad demandada de productos ganaderos conlleva la expansión de la demanda de productos para la alimentación del ganado. Si bien el consumo ganadero se cubre básicamente con producción interior, la alimentación del ganado es la partida que más se expansiona al analizar la evolución real de las importaciones (Pérez Blanco, 1983). Los *inputs* para el ganado hacen que la balanza agraria sea

menor producción como consecuencia de factores climatológicos, el Fondo puede vender sus existencias sin registrar pérdidas, o incluso ganando.

En el cuadro n.º 5 se presenta una estimación de los *stocks* gubernamentales de algunos productos a final de campaña.

Comparando las citadas existencias con la producción de cada producto, se obtiene que los *stocks* de vino y aceite de oliva son excedentes estructurales.

2.1. Aceite de oliva

Las existencias de aceite de oliva financiadas por el Fondo vienen a representar una cosecha normal. Dada la evolución que se observa, no cabe esperar que una contracción de la oferta eleve el precio de mercado por encima del mínimo en tal magnitud que el Fondo pueda vender sus existencias sin generar voluminosas pérdidas. El aceite de oliva tiene que competir en los

mercados internacionales con los aceites de semillas, mantecas y margarinas, existiendo una alta elasticidad de sustitución entre estos productos. Si se acepta que los aceites de semilla tienen, para una tecnología promedio, un menor coste de producción, y además se acepta una elevada elasticidad de sustitución entre los productos grasos, no es extraño que el mayor precio del aceite de oliva haya significado un fuerte retroceso en la cantidad consumida en los hogares españoles (Tasa anual de variación real entre 1980/81-1973/1974 igual a -4,66).

El descenso en el consumo interior se ha dado a pesar de que se obliga a las empresas molturadoras de haba de soja a exportar todo el aceite de soja que producen por encima de una cantidad dada. Aunque el haba de soja se importa, no se puede imponer otra medida más proteccionista para el aceite de oliva, puesto que el aceite de soja se obtiene en el proceso de

molturación del haba al mismo tiempo que se produce la harina. Esta harina sigue siendo un componente de muy difícil sustitución en la formulación del pienso para la ganadería intensiva.

Los estudios de legislación comparada afirman que la obligatoriedad de exportación del aceite de soja, como medida proteccionista, entra en conflicto con la actual regulación de la CEE.

A nivel de mercado mundial de grasas, las cantidades transaccionadas de aceite de oliva son insignificantes. Dada esta estrechez del mercado internacional de aceite de oliva, no puede pensarse que la venta de los excedentes que tiene almacenados el FORPPA, no vaya a influir a la baja en el precio esperado para este producto. Es decir, que el supuesto «país pequeño» no cabe aplicarlo en este caso.

Si se eliminan las existencias en poder del Fondo en el mer-

CUADRO N.º 5

ESTIMACION DE LOS STOCKS FINANCIADOS POR EL FORPPA DE ALGUNOS PRODUCTOS A FINAL DE CAMPAÑA: 1977-1982

(En miles de Tm.)

PRODUCTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Trigo (1)	706	781	1.328	695	1.230	1.002	250
Cebada (1)	43	32	415	57	47	42	50
Maíz (2)	4	23	22	6	1	53	1.084
Aceite de oliva	225	190	286	315	330	230	300
Aceite de girasol	—	—	9	29	10	25	—
Azúcar (3)	399	600	632	272	80	94	450
Carne de vacuno	17,5	17,8	54,8	56,7	45,9	46	38
Porcino	—	—	10,4	37,9	45,1	4,8	—
Vino (en mill. Hl.)	8,7	8,4	14,4	20,3	19,1	22,1	25,1

(1) A 31 de mayo.
 (2) A 31 de agosto.
 (3) A 30 de junio.

Fuente: FORPPA.

cado internacional, el precio que se obtiene es sustancialmente inferior al precio de garantía a los agricultores. A este precio de garantía hay que añadirle los gastos de almacenamiento y los gastos financieros. Para el precio de garantía de la campaña de 1983, con los gastos financieros y de almacenamiento que se dieron en 1982 y que ascienden a 46,7 ptas/Kg., dado el *stock* que figura en el cuadro número 5 para el aceite de oliva a final de campaña, de 300.000 toneladas, y aceptando el precio de venta de los excedentes en un entorno a las 125 ptas/Kg., se registrará una pérdida para el Fondo, como consecuencia de la eliminación del *stock*, del orden de los 25.000 millones de pesetas.

Además de la exportación con pérdida, la eliminación de excedentes en el mercado interior es una práctica usual. Si se eliminan los excedentes en el interior, tiene que efectuarse sustituyendo a otros aceites. Con ello se traslada el problema del exceso de oferta del aceite de oliva a los otros mercados. En concreto, se está sustituyendo el aceite de soja en las conservas por aceite de oliva procedente del Fondo. El precio del aceite de oliva para los conserveros no difiere significativamente del precio de los otros aceites, por lo que el precio de venta del Fondo a los conserveros nacionales es similar al que se está consiguiendo en las exportaciones. Por ello, para evaluar la pérdida para el Fondo de la venta de las existencias de aceite de oliva, se usó el mismo precio tanto para la eliminación en el exterior como en el interior. Puede aceptarse este precio como aquel que consigue desplazar a otros aceites en favor del de oliva y permitiría equilibrar el mercado.

Debido a la buena climatología, la previsión de producción para la campaña 1984-85 está situada, en octubre de 1984, en 600.000 toneladas. Lo que, para un consumo interior en declive, puede dar un *stock* gubernamental a fin de campaña de 370.000 toneladas de aceite de oliva. Para una misma evolución de los aceites sustitutivos en los mercados internacionales y para una misma regulación del mercado, las pérdidas para el Fondo rebasarán las apuntadas para el ejercicio 1983-84.

Es obvio el carácter estructural del problema, que lleva a un creciente gasto público.

2.2. *Vino*

En el cuadro n.º 5 se observa el nivel creciente de los *stocks* gubernamentales de vino a final de campaña. De hecho, los *stocks* son de alcohol, y equivalen a 2/3 de una producción anual promedio. La transformación en alcohol es debida a que la desnaturalización del producto es la única salida para las existencias del Fondo.

Al coste de adquisición del vino, hay que añadir el coste de la transformación en alcohol y los gastos de almacenamiento y financiación. Estimado el coste total en 65.000 millones de pesetas, y el valor de las ventas en 13.000 millones, se genera una pérdida para el Fondo de 52.000 millones de pesetas como consecuencia del mantenimiento del precio mínimo en los niveles fijados.

La previsión de producción para la campaña 1984-85, asegura un *stock* final de igual proporción.

El consumo interior de vino en hogares ha venido cayendo

de forma sistemática. Entre 1973-1974 y 1980-81, la tasa anual de variación real fue -3.

En la demanda exterior de vino se está produciendo una sustitución en favor de los espumosos y de los vinos corrientes (estos últimos, subvencionados) y en contra de los vinos tradicionales de exportación (Pérez Blanco, 1983).

Las compras gubernamentales se centran en las más bajas calidades, ya que el destino de los excedentes es la desnaturalización del producto.

2.3. *Azúcar*

Este producto está mostrando una vuelta a los excedentes, si bien aún no llega a los niveles de 1978 y 1979, tal como puede apreciarse en el cuadro n.º 5. La demanda interior del producto está en retroceso, con una tasa anual de variación real igual a -2,2 entre 1973-74 y 1980-1981.

El precio del mercado mundial es inferior al precio interior fijado por la regulación de mercados. Por tanto, esto hace que los excedentes tan sólo puedan exportarse generando pérdidas para la Administración.

2.4. *El resto*

En general, en el resto de producciones puede afirmarse que las existencias en poder del Fondo no responden a excedentes estructurales, dadas las tendencias de los precios relativos interiores y la evolución de la demanda interna.

El trigo tuvo algunos problemas en el pasado. Dada la actual paridad peseta/dólar, el trigo y la cebada pueden venderse

en los mercados mundiales en condiciones competitivas.

3. Regulaciones

Si el gobierno fijase un precio de garantía en el entorno del precio de equilibrio del mercado correspondiente, la política económica de regulación de mercados respondería a unos criterios de estabilización de mercados. Al evitar las fluctuaciones debidas a factores intrínsecamente exógenos, el bienestar del conjunto de los agentes económicos se incrementa (Benelbas, 1982). Si se pretende incrementar la renta de los productores agrarios mediante la fijación de un precio de garantía que supere al de equilibrio, y los productores perciben que esta diferencia se va a mantener a medio plazo, se produce un exceso de oferta cuya eliminación supone un gravoso coste para la Hacienda Pública. Con este tipo de actuación disminuye el bienestar conjunto de productores agrarios, consumidores y contribuyentes.

En general, el FORPPA, en la actualidad, está tratando de, y

consiguiendo, incrementar la dependencia de las regulaciones de campaña de las condiciones concretas de cada mercado. Normalmente este tipo de actuación gradualista consigue rebajar el coste de la intervención.

Como ejemplo estelar de esta nueva orientación está la liberalización del mercado de trigo. La Ley 16/1984, de 29 de mayo, suprime el monopolio de compra por el SENPA. Esta Ley constituye un avance histórico que permitirá la actividad de los operadores privados en la comercialización del trigo. Con el monopolio de compra no existían suficientes incentivos a los agricultores para que produjesen las variedades que se demandaban. La compra por el SENPA de toda la producción ha llevado a que trigos, que por su calidad deberían tener un destino exclusivo a piensos, fueran adquiridos a un precio elevado, como si fueran perfectamente adecuados para la panificación. De esta forma, se ha estimulado el que el agricultor busque los mayores rendimientos, puesto que no necesita ir al mercado a obtener un precio mayor por productos de más calidad. Con la

liberalización, el precio fluctuará de forma que existirá un mayor estímulo para que se produzcan las calidades demandadas.

Por otro lado, el acercamiento del precio de garantía de la cebada al del trigo debe constituir un estímulo para la producción de cebada.

Las dos medidas anteriores vienen obligadas por la legislación de la política agraria común de la CEE.

En los casos del aceite de oliva y del vino, siendo los cambios en los precios relativos un indicador determinante para el productor, el carácter plurianual de este tipo de producción y la inversión fija que suponen las plantaciones, hacen que una decisión de arranque sea irreversible a medio plazo. Por ello, la respuesta de los agricultores a los cambios en los precios será lenta, e implica una desinversión que se suele incentivar mediante subvenciones directas a los agricultores.

En el cuadro n.º 6 se recoge la evolución de los índices de precios percibidos por los agricultores.

CUADRO N.º 6

INDICES DE PRECIOS PERCIBIDOS POR LOS AGRICULTORES

(Base 1975 = 100)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Índice general	100	119,35	58,61	157,58	167,84	173,03	196,00	226,11	246,96
Cereales	100	111,96	75,41	143,31	158,54	173,65	196,60	221,46	250,57
Vino	100	129,12	80,63	335,97	309,76	225,96	232,55	267,79	284,84
Aceite	100	88,44	38,64	120,46	127,71	142,48	160,34	187,85	194,13
Vacuno	100	—	105,90	129,10	145,90	140,90	165,90	196,10	211,90
Aves	100	—	127,70	147,60	173,00	170,90	188,50	219,50	240,80

Fuente: Boletín mensual de estadística, MAPA.

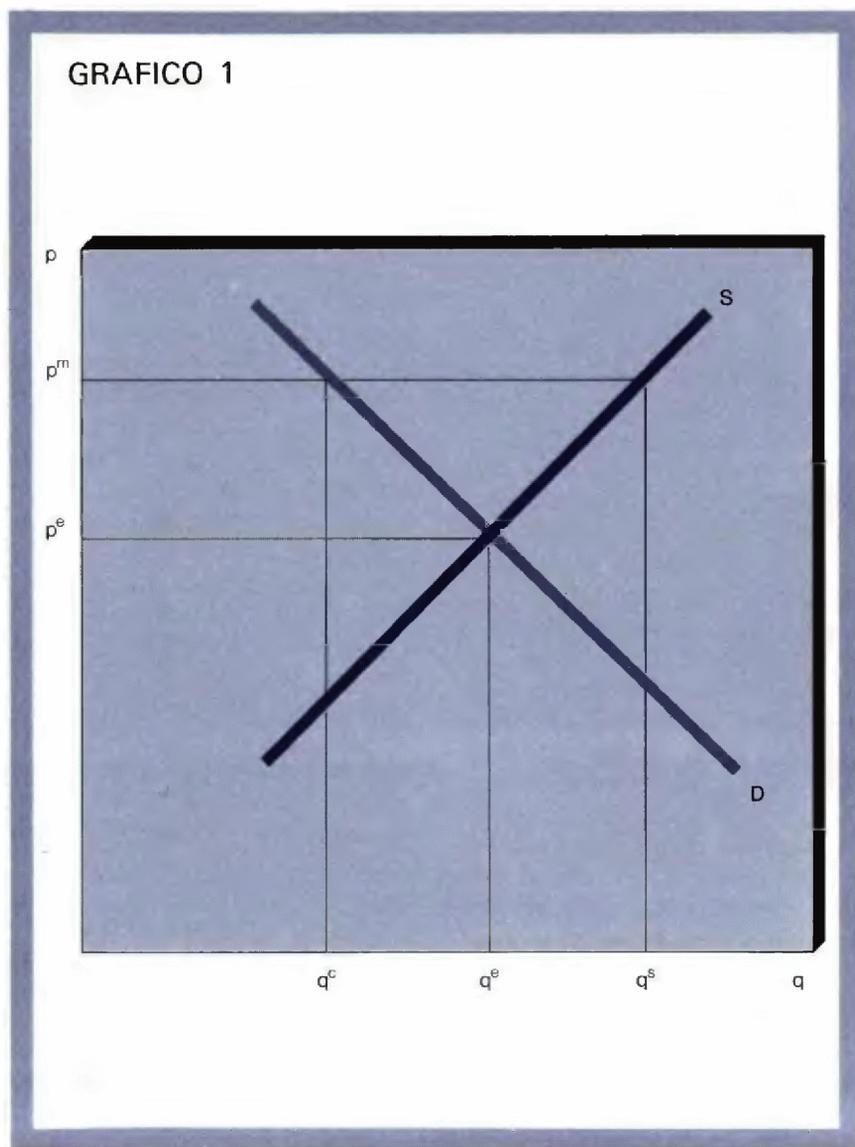
En el caso del vino, puede verse el estricto paralelismo entre los incrementos de precios, muy superiores al índice general, y los incrementos de excedentes que se comentaron en el cuadro n.º 5.

A pesar de las limitaciones de carácter institucional para la expansión de la producción de vino, el hecho ha sido que la evolución de los precios relativos ha constituido un potente incentivador de la producción. Esta evolución de precios ha venido dictada por el tipo de regulación de mercados que la Administración ha llevado a cabo. Se ha establecido un incentivo para la producción de vino con mínima calidad que sólo podía ser absorbido por la Administración para su transformación en alcohol. En este sentido, cabe destacar el desarrollo de híbridos.

Desde el punto de vista económico, es preciso proceder a una reestructuración del sector que ajuste la oferta a la demanda. Si, como es tradicional en Europa Occidental, no se abandona el precio garantizado por encima del de equilibrio, es necesario actuar sobre el control de la cantidad a producir para evitar que aparezcan excedentes.

En el gráfico 1, se pueden representar las respuestas de los agricultores y consumidores a cambios en la política de regulación de mercados. Sea S la curva de oferta y D la curva de demanda de un producto concreto. Si el precio mínimo que garantiza la Administración fuese en promedio p^e , el mercado quedaría equilibrado. Tal como se vio en el cuadro n.º 5, existen excedentes de carácter estructural, que aparecen como consecuencia de que el gobier-

GRAFICO 1



no fija un precio mínimo garantizado $p^m > p^e$.

Dado que existe la garantía de compra gubernamental de toda la producción con un precio p^m , y el agricultor percibe que se va a mantener a ese nivel, produce una cantidad q^s . Sin embargo, para p^m , los distintos componentes de la demanda tan sólo están dispuestos a utilizar q^c , por lo que se genera un excedente $(q^s - q^c)$ que tiene que ser absorbido por la agencia gubernamental. Ya se ha comen-

tado en el punto 2, el coste que para la Hacienda Pública tienen los excedentes.

Si existe una gran demanda de recursos públicos, o bien el déficit presupuestario es de tal magnitud que tiene efectos perturbadores sobre el resto del sistema económico, el político tiene que reducir el gasto público. Se pretende hacerlo eliminando el excedente $(q^s - q^c)$, y al mismo tiempo mantener p^m . Para ello es necesario contingentar la producción en q^c .

El control de la cantidad a producir tan sólo es viable si existe un elevado nivel de corresponsabilización de las organizaciones empresariales agrarias. Además cristaliza una determinada estructura de producción en el sector, crea derechos en favor del antiguo empresario y además tiene un alto potencial para impedir el avance en el grado de eficiencia económica del sector.

En cualquier caso, el control de la producción por la Administración se facilita a medida que la distancia entre p^m y p^e se haga más pequeña, y se dificulta y se hace más costoso cuando la distancia entre p^m y p^e se amplía.

La Administración ha introducido dos modificaciones básicas:

La primera, relacionada con la regulación de mercado, se centra en la instauración de la «Entrega Obligatoria de Regulación», mecanismo que pretende extraer del mercado el vino excedentario en los momentos iniciales de campaña. Con ello se pretende disminuir el coste de la regulación.

En segundo lugar, se aprobó el Real Decreto 275/1984, de 11 de enero, sobre reestructuración y reconversión del viñedo. En el mismo se considera la sustitución de plantación productiva hacia otros aprovechamientos. En el Real Decreto no aparecen especificados los instrumentos con los que va a operar la reconversión.

Hasta ahora, la única Orden Ministerial que ha salido como aplicación del Real Decreto es el Plan de Reestructuración y Reconversión del Viñedo en el «Marco de Jerez» (Orden de 27 de julio de 1984). Se pretende,

mediante arranque y posterior dedicación de la tierra a otros cultivos, reconvertir 1.500 Ha. Este arranque estará subvencionado en 150.000 ptas/Ha. para el viñedo de «Zona de producción», 100.000 ptas/Ha. para el viñedo «Jerez Superior» y 50.000 pesetas/Ha. para los viñedos en fase de agotamiento.

Estas cifras de subvención no son extrapolables, por las características concretas de la zona de Jerez y la calidad del producto que se obtiene.

Se trata de ajustar la cantidad producida, de modo que para el precio mínimo garantizado no se generen excedentes. Sin embargo, no todas las hectáreas tienen el mismo rendimiento, y los instrumentos para el control de la oferta agraria son de difícil aplicación. Existe el peligro de que tan sólo se acojan al Plan las hectáreas marginales, con lo que apenas se contraerá la cantidad producida (Benelbas, 1983, capítulo III).

A medida que descienda el precio mínimo garantizado, menor será la subvención que se tenga que dar para alentar la inscripción en los planes de reconversión.

Aproximadamente, una reducción de la superficie plantada de viñedos del orden de 400.000 Ha. podría acercarse a la eliminación del problema de los excedentes estructurales.

Uno de los graves problemas que se plantea en política agraria cuando se abordan este tipo de cuestiones es el destino que puede darse a la superficie. Si se destina a otro tipo de producción, existe el grave riesgo de generar excedentes en los productos a los que se dedique la superficie liberada del viñedo.

Para evitar este problema, en algunos países se recurre a dejar la tierra ociosa, pero esta solución requiere una cuantiosa subvención.

Si se lograse implementar un plan de modo que la superficie liberada por el viñedo se dedique al cereal-grano, no se perjudicaría al resto de la producción interior agraria y mejoraría la balanza comercial agraria. Con la actual cotización del dólar y los precios de los mercados mundiales, la producción interior de trigo y cebada comienza a ser competitiva internacionalmente. Las importaciones de soja y de maíz, en términos reales, han crecido el doble que el resto de las importaciones agrarias entre 1963 y 1982. La cebada puede sustituir al maíz importado, por ello la reasignación de la superficie liberada del viñedo puede producirse sin traspasar el problema de los excedentes a otros sectores.

Dado que existe esta alternativa, la cuantía de las indemnizaciones no tiene que alcanzar el nivel de cuando se trata de conseguir que las tierras permanezcan ociosas o dedicadas a superficie no cultivable.

Estos instrumentos de control de la cantidad producida no deben sustituir completamente al precio como mecanismo asignador del uso de los recursos productivos. A medida que el precio garantizado se distancie del de equilibrio y mejore el precio relativo del producto que se pretende controlar, con respecto a opciones productivas alternativas que tiene a su alcance el agricultor, existirá un mayor incentivo para burlar los mecanismos de control y, por tanto, pueden volver a aparecer los excedentes.

(*) Agradezco a Ramón Chaves, Luis Orgaz y Rafael de Andrés la elaboración del material estadístico que se presenta en este trabajo. Asimismo, a J. M. Naredo el permiso para reproducir alguno de sus cálculos.

BIBLIOGRAFIA

- BENELBAS LEÓN (1982), «La Política económica de estabilización de mercados», *Información Comercial Española*, abril.
- (1983), *Notas de Política Agraria*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona.
- GARCIA DE BLAS, ANTONIO (1983), «La Seguridad Social Agraria y el empleo comunitario», *PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA*, N.º 16.
- NAREDO, J. MANUEL, y otros, *La Agricultura en el Desarrollo Capitalista Español*, Ed. Siglo XXI.
- PEREZ BLANCO, J. MARIA (1983), «Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española 1964-82: Crisis actual», *PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA*, n.º 16.