

LAS PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y LA ORGANIZACION DE LOS MERCADOS AGRARIOS EN EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL

Por

ARTURO CAMILLERI LAPEYRE

Catedrático de Economía de la E. T. S. de Ingenieros Agrónomos

LAS PERSPECTIVAS PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA.

«Ahora que el incremento de la producción ha permitido establecer un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, la agricultura española entra en una fase en que su desarrollo dependerá, en gran medida, de la demanda futura de productos agrícolas.» Con la presente afirmación comienza el Informe del Banco Mundial al abordar el futuro de la producción agraria. Reconoce, por consiguiente, dos cosas: la primera, que la política agraria ha tenido un éxito importante en lo que se refiere al logro de un nivel productivo satisfactorio para abastecer el mercado interior y a las exportaciones tradicionales; la segunda, que la preocupación que ha presidido la política agraria en los últimos años, de no crear excedentes difícilmente vendibles, también se alcanzó.

Por otra parte, atender en lo posible las mayores demandas para determinados productos es un aspecto importante que debe seguir presidiendo esta actuación política en el campo de la agricultura.

La dificultad de esta cuestión esencial que plantea el Informe del Banco, acertadamente, no estriba en su planteamiento cualitativo, sino en la determinación cuantitativa que debe alcanzarse con esta política. Así, por ejemplo, la política que ha pretendido favorecer a la producción ganadera para atender la mayor de-

manda no ha alcanzado en algunos casos el nivel para atender a la demanda en alza, como consecuencia del mayor nivel de ingresos de los españoles; sin embargo, en algunos casos, como ocurre con la producción de huevos, y últimamente con la de carne de pollo, esta política está logrando incrementos productivos que permiten abastecer el mercado nacional en expansión. Por el contrario, esta dificultad de cuantificar la demanda futura en otros casos, como ocurre con las frutas, plantea interrogantes, derivadas, esencialmente, de la falta de información básica suficiente que permita analizar esta cuestión con claridad; mientras que, por un lado, existe el temor de crear excedentes en la producción de frutas, algunos piensan, por el contrario, que el incremento y el fomento de estas producciones sería un planteamiento lógico dadas las condiciones naturales españolas, pues con ello se evitaría dejar desatendida una parte del mercado interior, sin duda hoy insatisfecho, por los precios muy elevados de las frutas, en tanto que los mercados europeos, tradicionales consumidores de estos productos, vienen cubriendo las mayores demandas con cosechas obtenidas en países de condiciones análogas a las nuestras de la cuenca mediterránea.

El Informe del Banco está de acuerdo con las orientaciones de las estimaciones publicadas en distintas ocasiones, e inclusive recogidas por el Ministerio de Agricultura, en el sentido de admitir para el futuro una demanda estable de cereales panificables, una demanda creciente de frutas, hortalizas y azúcar, y una demanda más fuerte para los productos ganaderos.

Estos estudios están basados en las elasticidades consumo-renta, deducidas de las disponibilidades alimenticias derivadas de los estudios de los balances anuales que realiza el Ministerio de Agricultura y que se indican en el cuadro siguiente:

Elasticidades de las disponibilidades de alimentos por persona-año con relación al ingreso.

	Período 1952-61
<i>Alimentos vegetales:</i>	
Trigo	— 0,06
Arroz	0,16
Patatas	0,56

	Periodo 1952-61
Azúcar	2,09
Leguminosas	0,38
Hortalizas	0,86
Frutas frescas	0,94
Agrios	1,06
Aceites	0,93
Vino	0,32
<i>Alimentos animales:</i>	
Total de carne	1,08
Vacuno mayor	— 0,11
Vacuno menor	1,53
Porcino	0,97
Ovino	0,86
Caprino	— 1,03
Aves	4,93
Leche líquida	0,39
Huevos	1,03

FUENTE: Servicio de Estadística. Ministerio de Agricultura.

Coincide el Informe con la opinión de TINBERGEN (1) de que son más próximas a la realidad las programaciones sobre la demanda deducidas de las elasticidades consumo-renta, partiendo del análisis de las disponibilidades alimenticias, calculadas de las hojas de balance.

A este respecto cabe indicar cómo, a consecuencia de haber permanecido el precio del pan inalterable durante las dos últimas campañas, se ha producido un incremento en el aumento de este artículo de primera necesidad, que se refleja en la elasticidad consumo-renta, que hasta 1959 era de $-0,26$, y que prolongando el período hasta 1961 es de $-0,06$; es decir, que aquí ha compensado la elasticidad consumo-precio a la elasticidad consumo-renta. Ello ha dado lugar, sin duda, a un ligero retroceso en la estructura de la alimentación de los españoles, como consecuencia de este mantenimiento del precio del pan a un precio bajo, en relación con los otros productos alimenticios, que han gozado de un mercado mucho menos rígido que el del trigo.

El Informe del Banco considera como punto clave para programar la demanda futura y, por tanto, para programar la estruc-

(1) *Planification du Développement*, JAN TINBERGEN. Presses Universitaires de France. 1962.

tura productiva de la agricultura española en los próximos años, el llegar a una conclusión firme sobre la estabilidad o, inclusive, el ligero decrecimiento en el consumo total de trigo en los últimos quinquenios. Este hecho se puede admitir, sin género de duda, siempre y cuando se prosiga una política de precios que mantenga una cierta armonía y coherencia entre los distintos precios de los productos agrícolas y ganaderos en España. Como consecuencia, si el trigo ocupa una superficie adecuada en los regadíos y si prosigue el crecimiento de su productividad por hectárea en secano y regadío, cabe esperar que la superficie en secano dedicada a este cereal puede disminuir en cerca de un millón de hectáreas, que podrían destinarse a la producción de piensos y plantas forrajeras que precisa la ganadería; con ello se atenderá al cambio de la estructura de la demanda derivada de la mayor renta por persona. Esto tiene una consecuencia, sobre la que luego insistiremos, que está en la necesidad de que el órgano regulador del mercado del trigo piense ya en la absoluta necesidad de extender su actuación hacia el campo de los piensos, ordenando el mercado de una manera adecuada, con el fin de estimular y fomentar estas producciones, que son las que precisa una mayor y mejor ganadería que la presente.

Dedica el Informe un párrafo a la demanda exterior, especialmente a los agrios; estima que cabría que nuestra agricultura ocupase una posición más importante dentro del mercado europeo si fuésemos capaces de ofrecer a un precio algo menor que los presentes, cosa factible dada la estructura del coste de nuestros productos exportables. Por otra parte, estima de cierta importancia orientar la producción de agrios hacia la preparación de zumos, de los cuales el mercado consumidor europeo muestra una gran apetencia y será mucho mayor en los años próximos, como consecuencia de los cambios estructurales en los ingresos y en los hábitos de consumo de este gran mercado. Considera, por último, el Informe que las estimaciones sobre la exportación española de agrios ha sido hasta el momento sumamente moderadas y podrían aumentarse mucho más.

Esta opinión del Banco Mundial es muy de tener en cuenta, puesto que si analizamos cómo han crecido los consumos de determinadas frutas en Europa y en algunos países europeos más importantes, así como el incremento de las exportaciones españolas, se deduce cómo estas últimas han ido ocupando una posición

estable o relativamente más pequeña, puesto que la mayor demanda de consumo en dicho país ha sido atendida por otros países mediterráneos. Si tenemos en cuenta que los estudios últimos que se conocen sobre la demanda europea de agrios y otras frutas están basados en datos poco completos, no cabe sentar una política en este aspecto, de suma trascendencia para la economía del país, sin sopesar de manera seria todas las ventajas e inconvenientes de una actuación limitativa en parte, o al menos orientadora de las nuevas plantaciones. Es una cuestión que apunta el Informe del Banco, pero que no resuelve por falta de información suficiente, aunque está necesitando de un estudio serio y completo.

Las heladas producidas en Levante, dentro de esta campaña, indican la consecuencia de dispersar las zonas de cultivo de determinados productos que tienen una gran trascendencia para la economía del país y tratar de compaginar la necesidad de mantener estas exportaciones sin promover un hundimiento de los precios como consecuencia del exceso de oferta, puesto que, como se ha indicado con anterioridad, el consumo interior y exterior podría abastecerse en cantidades mayores si los precios a que llegan a los consumidores fuesen inferiores. En este aspecto sí habría que actuar, no sólo al reducir los precios de coste por el agricultor, sino al reducir mucho los márgenes comerciales, que, indudablemente, son elevados, al menos en lo que afecta al mercado interior español para estos productos.

Pasa el Informe del Banco a analizar, por último, dentro de este apartado, la perspectiva conjunta; subraya que la disminución del cultivo del trigo es importante pieza para programar la producción agraria en los próximos años, y también la necesidad de proporcionar piensos para el ganado, que dará lugar a una mayor demanda de recursos, que adaptará principalmente la forma de más tierra dedicada a pastos y una producción mayor de piensos y forrajes. En este aspecto cabe indicar que los futuros regadíos, lo mismo que los antiguos, deben prestar una acción decidida en favor de estas producciones, como de manera real vienen lográndose ya en algunas de ellas, según puede observarse en el cuadro que se refiere a las zonas del Plan Badajoz. El temor que existía en esta región con este Plan, de eliminar la riqueza ganadera de la provincia, no se ha visto confirmado, toda vez que el incremento de la producción ganadera por hectárea es extraordinaria al pasar del secano al regadío, y es esta actividad gana-

dera una de las más importantes en las nuevas zonas del regadío español a que hacemos referencia.

Peso vivo del ganado por Ha. SAU

Tipos de explotación	Kg./Ha. SAU	%
SECANO de Santa Amalia	71	100
REGADÍO:		
Colonos:		
De dos años	362	510
De cuatro años	457	644
De seis años	518	729
De ocho años	526	741
Pequeños propietarios	137	193
Grandes propietarios	166	234

FUENTE: «Estructura de las Explotaciones del Plan Badajoz. Campaña 1959-60». Ministerio de Agricultura. Servicio de Estadística.

También se indica en el Informe que la producción de cosechas de alto valor, como frutas, hortalizas, algodón y remolacha, podrán obtenerse en los próximos años, pero que no ocupará una extensión muy importante, puesto que, dada la alta productividad por hectárea, las demandas previstas podrán atenderse fácilmente. Sin embargo, esta afirmación precisaría un análisis más profundo, deducido esencialmente del estudio de los mercados exteriores.

Por último, indica de manera rotunda el Informe del Banco Mundial que «el problema central no consiste ya en producir más a cualquier precio, sino en producir las cantidades adecuadas y las combinaciones apropiadas de cultivo al menos coste posible». Esta opinión será más importante cuando nuestra economía se abra más hacia el exterior y tienda a integrarse en el Mercado Común. La política de autarquía, de obtención de producciones a cualquier precio, con el fin de eliminar importaciones y abastecer el mercado interior, no cabe duda que ha quedado superada; nos encontramos ante una nueva fase de la agricultura que no puede desconocer, en absoluto, las afirmaciones, que compartimos,

hechas por el Informe del Banco Mundial. Por ello, indica el Informe que «la política del Gobierno deberá orientarse a colaborar con las fuerzas naturales que ya están actuando:

a) Para desplazar los recursos de tipos de producción que van declinando a otra expansión.

b) Para incrementar la productividad y el rendimiento de los recursos en todas las esferas.

c) Para retirar, mediante el máximo crecimiento en otros sectores de la economía, el excedente de recursos dedicados a la agricultura».

POLÍTICAS PARA FACILITAR CAMBIOS EN LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS.

El Informe del Banco dice: «Los cambios previstos en la demanda de productos agrícolas exigirá importantes modificaciones en la utilización de los recursos en la agricultura. Estas modificaciones producirán mayores ingresos para los empresarios y los trabajadores agrícolas; pero si se quiere que se realice rápidamente con costes y desajustes mínimos, será necesario que el Gobierno cambie desde la base la sustentación de su política agrícola». Esta afirmación de carácter general alcanza a la serie de disposiciones de carácter limitativo establecidas hace años, cuando la política agraria tenía que montarse utilizando necesariamente determinada instrumentación, con el fin de atender en lo posible a las necesidades del mercado interior, en un período de obligado aislamiento político y económico. Esta política no cabe duda que dió sus frutos, al permitir remontar una época llena de dificultades, que contemplados ahora son de una magnitud, si cabe, mayor de la que ofrecieron entonces.

Pero estas circunstancias han cambiado de manera total y, por consiguiente, cabe pensar si convendría que parte de esta legislación se reconsiderase con el fin de adaptarla a las nuevas necesidades, a los nuevos medios de que pueda disponer la política para alcanzar los fines, también nuevos, que hoy tiene ante sí, y, de paso, permitir al agricultor que de una manera más espontánea colabore con la política productiva que el país precisa.

Parece más acertado, en vez de mantener una legislación restrictiva, favorecer la asistencia técnica y estimular a los Organismos para que orienten a los agricultores hacia una organiza-

ción productiva acorde con los fines de la política agraria. A este respecto cabe recordar las leyes que fijan las superficies mínimas de ciertos cultivos; otras que limitan las áreas de plantaciones, como aquellas que obligan a mantener un número de personas ocupadas por hectárea o de peso vivo por unidad de superficie. No es ocasión de analizar ahora cada una de estas disposiciones, cuando, como consecuencia de las medidas preliminares para el desarrollo económico, están sujetas a estudio y revisión; pero si parece oportuno recordar la conveniencia de que toda esta legislación, por muchas razones, se considere de manera total en su conjunto.

Los principios aprobados por el Gobierno, y que se consideran fundamentales para iniciar el programa de desarrollo económico, han indicado de manera clara que conviene revisar todas las disposiciones de carácter limitativo o restrictivo que afectan a la agricultura, tanto en su fase de producción como de distribución.

El Informe del Banco destaca la conveniencia de una mejora en el funcionamiento de mercados, devolviendo una mayor libertad a los agricultores y asegurando que los sistemas de elaboración y distribución funcionen más competitivamente. Asimismo, considera muy importante «que prosiga sin interrupción la política encaminada a facilitar a los agricultores los recursos técnicos y de otra índole necesarios para alcanzar la máxima productividad».

«Que haya libertad de movimientos para los empresarios y trabajadores agrícolas, para el capital y la tierra, que así pueden desplazarse a su uso más provechoso en el sector agrícola o en otro sector de la economía.»

«Que se conceda más confianza al comercio internacional, promoviendo las exportaciones de los cultivos en los que España tiene una ventaja comparativa y acudiendo a las importaciones para los productos que puedan obtenerse más baratos en el extranjero.»

Según el Informe del Banco, la agricultura española se encuentra en una fase en que, confiando principalmente en la economía de mercado, pueda evitar tanto la posibilidad de una escasez de productos, como lo que es de mayor importancia para el futuro: la acumulación de excedentes invendibles, que tan costosos han resultado en todos los países, pero que en España no se han producido.

Reconoce, asimismo, que este enfoque de la política, que tiende

a facilitar la obtención de recursos de la agricultura, no excluye la intervención del Gobierno para estabilizar las fluctuaciones del mercado, para promover la uniformidad de los productos, para poner en vigor medidas sanitarias y para eliminar los obstáculos en el funcionamiento de los mercados en las fases de transformación y distribución.

Dedica el Informe un apartado al trigo, e indica que la política de autosuficiencia en cereales panificables ha constituido uno de los puntos básicos de la política agrícola. Lo cierto es que esta política fué importante en cuanto al abastecimiento del mercado interior, pero la política agraria tuvo metas más amplias y ambiciosas.

Enumera el Informe las medidas fundamentales que ha tenido esta política para conseguir esta autosuficiencia, y que han sido las siguientes:

a) Exigir a los agricultores una determinada superficie mínima de cultivo.

b) Fijar precios para el trigo. Indica —sin duda debido a una interpretación errónea de la información que se les facilitó por los Organismos competentes— que los precios del trigo se fijaron a un nivel suficientemente elevado para atraer recursos, producción y retenerlos en ellos. Más adelante indicaremos cómo esta afirmación es parcialmente equivocada.

c) Un Organismo autónomo ha sido el único comprador y vendedor, estabilizando el mercado.

d) Este Servicio Nacional del Trigo ha facilitado créditos, semillas selectas, fertilizantes y asistencia técnica en condiciones favorables al cultivador de trigo.

Reconoce el Informe que esta política ha permitido aumentar la producción triguera en un 3 por 100 en los últimos diez años, alcanzando un nivel de autoabastecimiento completamente satisfactorio, ya que sólo en campañas de condiciones climatológicas muy adversas ha sido preciso realizar importaciones, en tanto que en otras se comenzaron a acumular ligeros excedentes que hubo que exportar en condiciones económicas poco favorables, pero que de haberse almacenado habrían reducido dichas importaciones.

Parecen acertados los puntos en que basa la política futura del trigo, una vez que está a punto de estabilizarse la producción necesaria para nuestro consumo interior. En primer lugar, pro-

ducir el trigo en la distribución general de cultivos anuales al coste más bajo posible dentro de las tierras que son naturalmente adecuadas para ello; en segundo lugar, reducir la magnitud de las fluctuaciones de un año a otro en la cosecha de trigo, a fin de estabilizar las rentas agrícolas.

Sin embargo, lo que no parece claramente expuesto, o al menos no se deduce de la lectura del Informe, son las medidas sustanciales para conseguir estos objetivos, y que, en síntesis, propone:

a) Eliminar todas las disposiciones que tiendan a establecer límites mínimos de cultivo del trigo.

Esta eliminación prácticamente está conseguida, puesto que los límites mínimos que se exigen se rebasan ampliamente por los agricultores, sin que les produzcan ningún trastorno en sus programas productivos de cada campaña. Por ello, aunque se eliminase esta limitación se introduciría una libertad en la legislación, que prácticamente está conseguida.

La política de fomento de producción de trigo en los últimos años, en líneas generales, es la que mantuvieron todos los países que han procurado favorecer una determinada producción agrícola, posiblemente matizada en nuestro país por una instrumentación obligada por las circunstancias de los años cuarenta, pero que subsisten legalmente, aunque alguna de ella carezca ya de eficacia práctica, como es la siembra obligatoria. Esta obligatoriedad ha permanecido en el tiempo, pero el agricultor produce trigo dentro de un sistema productivo de su explotación, pero no porque el precio sea excesivamente alto, sino más bien porque la regulación del mercado le produce una estabilidad en los ingresos y una seguridad de la venta de esta cosecha.

b) El Gobierno debería anunciar, según el Informe, que como base de su política el precio subvencionado del trigo se reducirá poco a poco y, finalmente, se eliminará. Indica, asimismo, que de esta forma desaparecería gradualmente la ventaja en el precio, que da lugar a que se dediquen a producciones de trigo recursos que debieran utilizarse para otros fines.

Esta es una afirmación que no refleja la realidad, por un lado; además, es contraria a las necesidades de los agricultores. En el cuadro adjunto se indican los precios del trigo, que han evolucionado de una manera mucho menos favorable que otros productos, tanto agrícolas como industriales, y, por consiguiente, la política de precios en el trigo no ha subvencionado de manera

excesiva a estos agricultores, sino que únicamente ha pretendido mantener un nivel de precios que garantizase a los mismos unos ingresos moderadamente razonables, junto con la salida asegurada de la compra por el Servicio Nacional del Trigo.

Indice de precios.

Años	Trigo	Leguminosas	Aceite	Vino	Ganado para abasto	Productos ganaderos	Productos industriales
1955	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1959	122,71	163,96	175,54	174,61	150,19	150,21	168,40
1960	123,19	158,41	181,46	220,36	141,94	148,65	173,40
1961	132,37	161,72	191,15	165,99	158,85	149,46	174,00
1962	134,67	170,98	209,86	187,98	183,44	155,72	176,20 (*)

(*) Media de enero a octubre.

Aunque sobre este extremo —por abordar un aspecto de carácter general relacionado con la regulación de los mercados agrarios— nos detendremos de forma más amplia, si conviene recordar que lo que estimula a una producción agrícola, tanto como su precio elevado, es la seguridad en su venta. Y de esto último es de lo que ha gozado el trigo, más bien que de precios altos.

Que el trigo haya gozado de un precio muy favorable, lo que ha hecho que se dediquen a su cultivo tierras valiosas que podían haberse utilizado para otros más intensivos y de mayor valor (pág. 418), es una afirmación un tanto aventurada que contiene el Informe. No debemos olvidar que si el precio del trigo en España se ha caracterizado por algo es por su bajo nivel, en comparación con los precios alcanzados por otros productos agrícolas y ganaderos. A este respecto cabe recordar que mientras que este precio no subió de manera sustancial, hasta 1952, el mercado negro absorbía una parte muy importante de la cosecha, en tanto que otros productos similares gozaban de libertad de mercado y, por ello, se dedicaban las tierras a otras producciones; de aquí la obligatoriedad de las siembras, con lo cual se obtuvieron sólo resultados limitados.

Según se indica en el cuadro adjunto, los precios españoles del trigo no son excesivos, no ya con relación a otros productos de la agricultura o de la industria española, sino con relación a los precios del trigo en el mercado europeo, que son con los que lógicamente deben compararse los precios de nuestros cereales, y no con los mundiales, que tienen unas características estructurales de producción muy distintas a las nuestras.

Comparación entre los precios españoles y los del Mercado Común.

Productos	Unidades	Precios M. C.	Precios España	Nivel de los precios españoles respecto al M. C.
Trigo blando	Ptas/Kg.	4,95- 6,33	5,59	Análogo.
Cebada	»	4,59- 5,44	4,14	Más bajo.
Avena	»	4,08- 4,97	3,83	Más bajo.
Patatas	»	1,60- 4,20	3,46	Análogo.
Ganado bovino . .	»	23,28-29,55	22,59	Más bajo.
Ganado porcino .	»	27,00-40,89	34,54	Análogo.
Leche	»	3,07- 5,31	5,09	Análogo.
Huevos	Ptas/doc.	20,02-29,90	35,51	Más alto.

La posición mantenida en cuanto a la política de precios del trigo en el Informe del Banco Mundial se podría aceptar sólo en un plazo muy lejano, cuando la economía española —al no contar con la producción nacional del trigo para el abastecimiento de la población nacional— pudiese atender este consumo mediante importaciones adquiridas con divisas, obtenidas bien de la propia agricultura o bien de otros sectores; pero por el momento la cantidad de trigo que deje de producirse si este cereal quedase sin una garantía de precio al nivel europeo, como hoy día tiene, conduciría a una gravación de nuestra balanza de pagos, que no podría ser resuelta al menos en un plazo que estimamos sumamente lejano, y todo ello en perjuicio del desarrollo económico y especialmente del sector industrial.

El Informe indica que deberían proseguirse los esfuerzos encaminados a incrementar los rendimientos del cultivo del trigo mediante la utilización de semillas selectas, fertilizantes, aplicación de mejores métodos de cultivo, etc. Con esta serie de actua-

ciones estamos de acuerdo, puesto que todas ellas conducen a obtener el cereal en condiciones de productividad y de costes más favorables.

El trigo que se obtiene en explotaciones de productividad marginal, zonas en donde los agricultores tienen un nivel de vida reducido, no es consecuencia de esta política de fomento del trigo, ni de su precio elevado, según el Informe, sino más bien de la falta de incentivos que esta población ha encontrado para dedicar su actividad en otras ocupaciones. Además, muchos de estos agricultores, por la pequeña dimensión de sus explotaciones, son ajenos casi por completo al incentivo de un precio, pues el porcentaje de venta es muy reducido. Posiblemente, estas zonas produzcan en el futuro una fuerte corriente emigratoria hacia otras actividades, pero esa agricultura, también posiblemente, no irá toda al pasto o al monte, sino que puede evolucionar hacia una agricultura extensiva mecanizada, en donde, pese a su baja productividad, puedan obtenerse producciones a un coste más bajo. No hay que olvidar que los rendimientos en algunas regiones de ciertos países exportadores no tienen productividad mucho más alta que la de esas regiones, pero sí, en cambio, una organización productiva mucho más racional que la española en sus zonas marginales, que, repetimos, no son sólo consecuencia de la política triguera, sino también de otras circunstancias ajenas a la misma.

Afirma el Informe (pág. 419) que deberían suprimirse las exigencias relativas a la proporción específica de las tierras que deban dedicarse al cultivo del trigo. Estamos de acuerdo con esta orientación, pero también es cierto que el agricultor pone trigo en esas zonas, tanto de secano como de regadío, que el Informe presume que se siembra como consecuencia de esta legislación, cuando en la realidad se hace porque dentro de la alternativa normal de la región el trigo ocupa una extensión adecuada, y seguirá ocupando una importancia en los años próximos. Los cultivos más valiosos a que se refiere el Informe no tienen una demanda tan amplia que pueda disminuir esta producción triguera, que se obtiene sin ninguna dificultad a precios europeos, nivel al que debemos orientar nuestra política de precios agrarios.

Por ello, discrepamos totalmente de lo que se indica en el apartado b) de la página 419, acerca de que se eliminará la subvención en el precio del trigo, ya que, al parecer, se entiende que esta subvención es la diferencia de precio que existe entre el

trigo español y el trigo del mercado mundial. De realizarse esto, en un plazo prudente, habría que pensar en montar una industria que fuese capaz de crear las divisas necesarias para importar una gran parte del trigo que hoy consumimos y que produce nuestra agricultura. Desde luego, esta política no la sigue ningún país europeo occidental.

Sí queremos indicar, por su importancia, que el Informe del Banco (pág. 420) aconseja que «España debería producir trigo suficiente para satisfacer sus necesidades naturales, que van disminuyendo», aunque esta afirmación no es congruente con que pueda conseguirse a los precios de mercados mundiales, a pesar de que estamos convencidos de que pueden alcanzarse a los precios del mercado europeo.

Por último, indica el Informe que deberían construirse las instalaciones adicionales a fin de almacenar las cosechas para su exportación posterior o a fin de que sirva de reserva para regular el mercado interior.

Este aspecto es de sumo interés, puesto que si se destinase esta red de silos para regular otros mercados por el propio Servicio Nacional del Trigo, como se propone en el Informe, no cabe duda que la capacidad construida hoy día resultaría insuficiente para atender las necesidades que esta nueva regulación plantearía a dicho Organismo.

Por otro lado, conviene indicar que si, como hemos dicho con anterioridad, la demanda futura del trigo se mantiene estable o inferior a la presente en su conjunto, y aumentan los rendimientos del trigo, podrán disminuirse las zonas marginales de cultivo, que pueden cifrarse en un millón de hectáreas. Ello tendría como consecuencia una estabilidad mayor en las producciones de trigo; los costes más bajos, por lograrse en las explotaciones de una productividad más alta, además de una técnica agrícola mejor aplicada, con lo que la política de precios podría mantenerse a nivel moderado, según aconseja el Informe. Pero nunca estemos que ese nivel sea de precios internacionales, cosa que ningún país europeo pretende dentro de la política de unificación de mercados agrícolas que hoy está implantando el Mercado Común.

No hay que pasar por alto lo que se afirma al final de este apartado del trigo, con respecto a la necesidad de dejar para pastoreo gran parte de la meseta central española. Sin negar la conveniencia de que vuelvan a ser terrenos de pasto las zonas mar-

ginales y más onduladas, y reconociendo que la meseta española reúne condiciones difíciles para la agricultura, no creemos que necesariamente tenga que dedicarse de manera casi exclusiva al pastoreo de ganado lanar, volviendo —según dice el Informe— a unos aprovechamientos que tuvo en otra época. Si esto fué cierto hace siglos, indudablemente se debió a que las necesidades alimenticias de los españoles eran bastante menores que las de hoy; la población era mucho más reducida, y, por tanto, la vuelta a aquella situación vendría impuesta por condición de medio, pero no por condiciones de mercado interior. No hay que olvidar que las condiciones que se dan en nuestra meseta se encuentran también en otros países, en zonas en donde la agricultura tiene una productividad por hectárea similar a la nuestra, con unas condiciones climatológicas parecidas, pero con unas características estructurales de la empresa muy distintas; por tanto, lo que cabe pensar es volver en parte de las tierras marginales de la meseta al pasto, manteniendo como productivas agricolamente otras, pero con la transformación de las empresas de manera adecuada que permitan obtener el trigo en condiciones análogas a como ocurre en otros países, donde las explotaciones tienen unas dimensiones que permiten una mecanización suficiente. Es evidente que esta nueva agricultura en esta región, con explotaciones de una dimensión mayor que la presente, mecanizada, exigirá una población activa agraria mucho menor que la presente, con lo que venimos a estar de acuerdo con el Informe del Banco en el sentido de que la emigración de esta población hacia otras actividades tiene que ser muy intensa. Pero ello no implica necesariamente que esta zona tenga que volver de manera casi preferente al pastoreo de lanar, ya que creemos pueda dedicarse a la producción de cereales obtenidos en explotaciones mecanizadas, aunque con una mayor densidad ganadera, pues el equilibrio entre agricultura y ganadería en estos recursos es, indudablemente, muy necesario.

Dentro de la estructura productiva en los próximos años, hay que tener en cuenta el aumento que se producirá en la demanda de productos ganaderos. Indudablemente, la superficie de trigo que pueda dejar de cultivarse por las razones expuestas anteriormente se destinará a la producción de piensos, pastos y forrajes que exigirá la mayor y mejor ganadería.

Es evidente que debe conseguirse, como indica el Informe del Banco, una estrecha relación entre la ganadería y la agricultura,

cosa que en España se logra en aquellas regiones en donde el clima es más favorable para la producción ganadera. Normalmente, el agricultor ha reconocido las ventajas de esta estrecha interdependencia entre ganadería y agricultura. La misma orientación también se está intensificando en las nuevas zonas de regadío, al menos en aquellas que están sometidas a la tutela por el Instituto Nacional de Colonización, donde se ha incrementado mucho la productividad agrícola y la ganadera, a base de que la mayor y mejor ganadería es la que ha permitido aumentar la rentabilidad de la producción agrícola.

Señalamos algunos aspectos referidos a los regadíos de Badajoz, que podemos tomar como muestra representativa de lo que viene ocurriendo en las nuevas transformaciones durante los últimos años. La mayor dedicación de esta agricultura de los nuevos regadíos hacia la ganadería permite una más amplia fertilización orgánica del terreno, lo que, además, admite que se pueda fertilizar con abonos minerales con una intensidad extraordinaria.

La enorme importancia que toma la ganadería en estos nuevos regadíos queda también puesta de manifiesto si se compara, en esta misma zona, el valor de las ventas de los productos agrícolas y ganaderos en el secano y en los colonos de regadío, en donde no solamente aumenta el valor de la ganadería en más de diez veces en el regadío que en el secano (contrariamente a lo que se pensaba de que esta zona de nuevos regadíos iba en perjuicio de una riqueza ganadera tradicional en la región), sino que, además, resulta más equilibrada la producción entre la ganadería y la producción agrícola. Aunque también es cierto que, precisamente en estas zonas, la mayor y mejor ganadería se consigue no sólo con ganado lanar, que es el típico de las regiones del secano español, sino con el ganado vacuno, destinado a la producción de leche y a la de carne. El ganado vacuno es el que ha cambiado por completo el panorama de la agricultura con relación al que tenía antes de su transformación en regadío. Y con ello apuntamos un hecho que consideramos de suma trascendencia y que no aborda el Informe del Banco Mundial, que dedica casi toda su atención —en lo que se refiere a la ganadería— al ganado lanar exclusivamente, olvidando que la estructura de la demanda del mercado español en el futuro también exige una atención importante hacia otras especies ganaderas, como la bovina, que pueden tener un gran incremento en los regadíos españoles.

Fertilización.

Tipos de explotación	Kg. por Ha. labrada				
	N	P ₂ O ₅	K ₂ O	Total principios fertilizantes	Estiércol
SECANO de Sta. Amalia.	9,5	13,8	15,4	38,7	550
REGADÍO:					
Colonos:					
De dos años	75,3	69,7	24,7	169,7	1.700
De cuatro años	71,1	68,5	35,7	175,3	3.850
De seis años	74,3	68,0	68,3	210,6	5.600
De ocho años	82,4	49,3	52,8	184,5	6.400
Pequeños propietarios	65,3	14,5	15,8	95,6	2.200
Grandes propietarios.	99,5	93,3	95,0	287,8	2.600
PAÍSES EUROPEOS (*):					
Holanda	91,8	48,9	66,1	206,8	
Inglaterra	33,6	35,7	34,5	103,8	
Suiza	12,6	37,1	33,7	83,4	
España	10,7	12,6	3,5	26,8	
O. E. C. E.	19,5	23,3	20,9	63,7	

(*) *Les engrais en Europe. 10^{ème} étude de la O. E. C. E. 1958-60.*

Producción final.

(Ptas/Ha. SAU)

Tipos de explotación	Agrícola	Ganadera	Otros Ingresos (*)	Total
SECANO de Santa Amalia ...	1.286	687	77	2.050
REGADÍO:				
Colonos:				
De dos años	8.454	3.656	—	12.110
De cuatro años	11.497	5.449	—	16.946
De seis años	12.976	5.647	—	18.623
De ocho años	16.141	8.994	—	25.135
Pequeños propietarios	10.484	1.946	53	12.483
Grandes propietarios	12.642	1.947	144	14.733

(*) Por alquiler de viviendas y maquinaria.

Sin embargo, esta relación entre ganadería y agricultura es más difícil de lograr en las tierras de secano marginal; allí la producción de ganadería hay que orientarla preferentemente hacia el ganado lanar, y en las zonas peores hacia el ganado cabrío. La producción de piensos obtenida de estas explotaciones, que se ha venido destinando preferentemente hacia el ganado de labor, al desaparecer dicho ganado y si en el futuro estas explotaciones tienden a hacerse de una dimensión mayor, lo que permite su mecanización, habría que orientarlas hacia la producción de ganado de renta. En este caso, la producción de huevos, carne de pollo y cerdo podría ser muy interesante dentro de estas zonas. No aporta ninguna orientación en este aspecto el Informe del Banco Mundial, limitándose sólo a especificar la conveniencia de aumentar la producción de queso de oveja en todas las zonas ganaderas más indicadas para esta especie ganadera. Sin embargo, creemos que el Informe del Banco da excesivo énfasis a las posibilidades que hay en este aspecto, toda vez que si mejorase la producción de leche con el mismo censo de ganado lanar destinado a este fin, en una proporción que va desde los 30 ó 40 litros por oveja y año hasta unos 150 a 200 litros, sería necesario aumentar cuatro o cinco veces la producción actual de queso de oveja; es decir, que pasaríamos a cien mil toneladas de queso de oveja al año, que habría que orientar casi exclusivamente a la exportación, puesto que no cabe pensar que, dado el gusto del consumidor español, sea capaz de absorber una cantidad tan ingente de queso de oveja.

Reconociendo acertadas las orientaciones que se indican para esta especie de ganado en las zonas más indicadas para su cría, creemos que solamente es una visión muy parcial del problema que planteará la ganadería en los años próximos en el conjunto de la agricultura nacional. No indica el Informe de manera expresa la importancia que debe concedérsele en los nuevos regadíos (al menos en las zonas menos indicadas para los cultivos de exportación) a la producción de ganado, cuando es precisamente la finalidad más importante que estos regadíos puedan tener en el futuro. La obtención en dichos regadíos de las producciones agrícolas que el consumidor español demandará, dejará un amplio margen de producción para piensos y forrajes, que podrán transformarse en productos ganaderos.

El Informe se refiere también, de manera acertada, a las

orientaciones que deban darse a la producción de huevos y carne de pollo; orientaciones que ya se están realizando en España en los últimos años, obteniéndose avances realmente espectaculares en este sentido. Asimismo, la producción de huevos está adquiriendo una importancia verdaderamente notable también dentro del conjunto de la actividad ganadera del país.

Por último, dentro de este rápido esbozo que se hace de los problemas que plantea la ganadería en el conjunto de la agricultura, son muy atinadas las indicaciones que hace sobre la escasa atención que se ha prestado a las fases de comercialización de producciones ganaderas, que presenta a su vez unos problemas específicos muy singulares. Por otro lado, cabe destacar las sugerencias sobre los obstáculos que a esta comercialización establecen los impuestos y los gravámenes municipales. De esta manera, si la razón fundamental para ciertas trabas u obstáculos en la política municipal que afectaban de manera grave a los circuitos comerciales han desaparecido, y se prosigue la mejora de estos circuitos como consecuencia de la eliminación de estas trabas, cabe esperar que en el futuro los márgenes comerciales puedan reducirse bastante.

ESTABILIZACIÓN DEL MERCADO.

El informe del Banco Mundial se refiere a la estabilización del mercado, cuestión tan fundamental dentro del cuadro general de la política agraria, pero no con la claridad suficiente, sin duda porque es un punto de esta política que está sometido a juicios contradictorios entre los economistas, lo que se trasluce en esta parte del Informe.

Por un lado, dice «que tal vez el Gobierno tendrá que desempeñar, en grado cada vez mayor, y que exige algunos comentarios, la estabilización del mercado» (pág. 428). A continuación manifiesta que «la finalidad primordial de la estabilización del mercado debería ser la de eliminar las fluctuaciones estacionales en los precios durante el año agrícola, aunque tal vez sea necesaria cierta estabilización de una a otra campaña».

Paralelamente, se reconoce que hasta el presente la política de regulación de productos agrícolas y ganaderos en España no ha creado excedentes, al igual que ha sucedido en otros países, y que esta regulación ha permitido mantener precios estables con

unas intervenciones reducidas, excepto en lo que se refiere al trigo.

Conviene recordar, por un lado, las características de la agricultura, que determinan la casi obligada necesidad de regular sus mercados, y, por otro, las finalidades esenciales que persigue esta regulación; todo ello para centrar debidamente las opiniones contenidas sobre la estabilización del mercado en el Informe del Banco.

La producción agraria se caracteriza por una serie de factores que no se encuentran en otras actividades económicas, en unos casos; y en otros, se dan de forma mucho menos acusada. El carácter biológico de la producción agraria y la influencia del medio natural en la misma introducen incertidumbres en los programas productivos del empresario, al mismo tiempo que condicionan la localización de la producción; el empresario no puede producir lo que desea, sino lo que el medio natural le permite dentro de límites bastante estrechos. Este carácter biológico de la producción agraria ocasiona la estacionalidad de la producción, y, excepto en algunos casos, la producción y la oferta no tienen un significado análogo; la producción se logra en un período de tiempo muy corto, mientras que la oferta, si es de un producto perecedero, coincide casi con el período de recogida, y si es más conservable, se puede dilatar en el tiempo, cubrir toda una campaña y en algunos casos más. Pero lo que es verdad es que el agricultor no puede modificar su producción, una vez programada, como consecuencia de las circunstancias del mercado; su reacción tiene que producirse en campañas sucesivas, al contrario de lo que sucede en las actividades industriales, en donde, si bien el empresario también programa su producción, puede ir modificando ésta en el transcurso del proceso productivo, como consecuencia de las situaciones que puedan producirse durante un futuro inmediato.

Es decir, que en un plazo corto, como la demanda en ese tiempo puede considerarse normalmente estable, la oferta, es decir, la dimensión de la producción agrícola en la campaña, determina el nivel de precios; de aquí un grave peligro para el empresario, puesto que ello incide de manera importante en su nivel de ingresos. Como consecuencia de la variabilidad de las producciones derivadas de la condición biológica de la producción agrícola y ganadera y de la incertidumbre que el medio natural introduce en esta producción, el nivel de las cosechas, y, en cierto modo,

como consecuencia de ello, el de las producciones ganaderas, están sometidas a una gran variabilidad. Esta variabilidad es función preferentemente de los rendimientos unitarios, ya que las superficies sembradas suelen ser más estables, por ser mucho más rígida la evolución en la distribución de los cultivos; evolución que se produce en el transcurso de un período de tiempo mucho más largo. Si recordamos que el coeficiente de variabilidad del rendimiento de aceite en seco, en España, es cerca del 45 por 100, y el del trigo en seco del 22 por 100, por poner dos cosechas de tanto peso, sacamos la consecuencia de que esta variabilidad —que es la que influye en el nivel de la cosecha, como ésta a su vez influye en el nivel de los precios— determina una incertidumbre en el nivel de los ingresos, cosa que no ocurre en otros sectores económicos.

Cabría pensar que si el agricultor tuviese alguna influencia en la formación de los precios esta circunstancia podría atenuarse, pero la realidad indica que sucede todo lo contrario. La agricultura se caracteriza por la pequeña escala de producción de la empresa, de forma que el agricultor no tiene prácticamente ninguna influencia en la formación de los precios de los productos agrícolas y ganaderos, ya que para él el precio es un dato y, por consiguiente, no está influido por los costes de producción a corto plazo, que es el período al que nos estamos refiriendo en este comentario. Posiblemente, en el sector agrario es donde se pueden encontrar con más generalidad los mercados en competencia, aunque también es cierto que en los circuitos comerciales del productor al consumidor se dan actividades transformadoras o de servicios que pueden ejercer un cierto grado de monopolio de compra a los agricultores y de venta a los consumidores, lo que ciertamente no alivia la situación de los agricultores.

Si recordamos que en España la agricultura viene soportando un exceso de población, como consecuencia de la evolución demográfica y de la reducida expansión de otros sectores, que no han sido capaces de absorber este exceso de población agraria, aparece también, de manera clara, el escaso nivel de ingresos del conjunto de los agricultores con relación a otras actividades. Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el sector agrario en nuestro país es un sector deprimido, aunque, naturalmente, como ocurre en todos los sectores económicos, existen grupos más beneficiados que otros dentro del mismo sector agrario.

Estamos de acuerdo con la afirmación del Informe en el sentido de que el Gobierno tendrá que desempeñar un papel cada vez más importante en la estabilización de los mercados agrarios; no cabe volver, en esta cuestión, a mantener posiciones liberales en el sentido de que la iniciativa privada de los agricultores, dentro de una economía de mercado libre, determinará por sí sola una situación óptima, tanto en el nivel productivo como en la distribución de la riqueza agraria. A este respecto, compartimos totalmente la opinión de que «la complejidad objetiva del funcionamiento económico de la agricultura da lugar a una serie de intervenciones en todos los países si no se quiere que la agricultura sea postergada» (2). Precisamente, este economista no se singulariza por la defensa de las intervenciones económicas, ya que viene denunciando de forma clara las intromisiones monopolísticas y las trabas en los circuitos económicos y en el sistema productivo español.

Población activa y producto interior bruto en 1961.

SECTORES	PRODUCTO INTERIOR BRUTO		POBLACION ACTIVA		PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR PERSONA ACTIVA	
	Millones pesetas	Porcentaje sobre el total	Miles personas	Porcentaje sobre la activa total	Pesetas	Porcentaje sobre renta por activa total
Sector Agrario (*).	151.534,9	27,3	4.737	40,1	31.990	68,1
Sector Industrial.	173.707,0	31,3	3.888	32,9	44.680	95,1
Sector Servicios .	229.891,5	41,4	3.185	27,0	72.180	153,6
TOTAL NACIONAL.	555.133,4	100,0	11.810	100,0	47.000	100,0

(*) Incluida pesca.

FUENTE: *La Renta Nacional de España en 1961*. Consejo de Economía Nacional. *Estimación de la población activa al 31-XII-62*. Dirección General de Empleo.

La inelasticidad de la demanda de productos del campo en un mercado en concurrencia debilita la posición del agricultor cuando este mercado no se halla regulado; por ello, puede afirmarse que las políticas de mantenimiento de precios son ampliamente usadas en todos los países y especialmente en las agriculturas más evolucionadas, que se encuentran precisamente en los países más desarrollados. Esta política, en el fondo, equivale a una política

(2) RAMÓN TAMAMES: "La agricultura española frente a la integración". *Moneda y Crédito*, diciembre 1962; separata, pág. núm. 7.

de salarios en la industria; para una gran mayoría de los agricultores castellanos, por ejemplo, un alza en los precios del trigo equivale sólo a una mejora de sus salarios.

Los fines de la política que regula los mercados agrarios son tres:

1.º Elevar el nivel de ingresos de los agricultores, reduciendo las diferencias que existen entre este sector y los otros de la economía.

2.º Reducir las oscilaciones de los precios que introduce la naturaleza de la oferta y del mercado de los productos agrarios.

3.º Orientar las producciones.

Como se ve, si se considera necesaria la regulación de los mercados agrícolas y ganaderos, los objetivos de esta regulación no pueden limitarse sólo a reducir las oscilaciones de precios dentro de una campaña, pues aunque esta finalidad tenga interés, las otras dos que hemos anunciado no lo tienen menos.

Dentro de una política económica que pretenda aumentar la riqueza y procurar una mejor distribución social de la misma, no cabe duda que la política agraria pretenderá también una mayor producción y una mejor distribución de los ingresos entre los agricultores que han contribuido a crearla. Claro está que ello no significa que pretendamos afirmar que no deben producirse cambios importantes, tanto en el número de agricultores como en la estructura de las empresas, pero lo que sí es cierto es que, en el fondo, esta política debe tratar de elevar el nivel de ingresos de la población activa agraria, al mismo tiempo que le procure un bienestar lo más próximo posible al que disfrutaban otras ocupaciones que normalmente radican en las áreas urbanas.

Esta meta de elevar el nivel de vida de los agricultores es admitida hoy día en todos los países como uno de los objetivos más importantes de la política agraria. A este respecto, cabría recordar el ejemplo, tan debatido en estos últimos tiempos, de la política del Reino Unido de subsidios a la agricultura, cuya finalidad no sólo está en procurar un nivel productivo que alivie la balanza de pagos inglesa, sino ofrecer unas posibilidades de vida a los agricultores en armonía con los que tienen otras actividades en el país. Asimismo, la política agraria alemana, como consecuencia de su adhesión a la política agraria del Mercado Común, está persiguiendo actualmente unos objetivos para procurar a los agricultores un nivel de vida y un bienestar que fije

en el campo a una población que permita producir una cantidad de alimentos que considera precisos para lograr un mínimo de subsistencia en casos de excepción. Si el agricultor no tiene el nivel de vida y el bienestar que ha alcanzado el resto de la población alemana, emigrará a otras actividades donde le ofrecieran unas posibilidades mayores que la agricultura, dejada al libre juego de la oferta y la demanda. Pero el ejemplo mayor, por su amplitud y actualidad política, nos lo ofrece el propio Mercado Común, que si bien procura ir introduciendo una política liberal en la producción industrial, dentro del área para la agricultura trata de establecer de manera uniforme una política de protección y de regulación, único camino viable para conseguir un aumento de la riqueza agraria y una mejor distribución social de la misma.

Ya el Banco Mundial reconoce, como hemos indicado, la importancia que esta regulación de mercados tiene en la reducción de las oscilaciones dentro de la campaña de los precios agrarios, pero, sin embargo, no subraya el interés que esta política ofrece para orientar las producciones, máxime cuando el propio Informe, en otros apartados, manifiesta de manera acertada que la oferta agraria en el futuro debe tener muy presente las demandas —tanto del mercado interior como exterior— y en plazo prudencialmente largo. Estas demandas presentarán una estructura muy distinta de la presente y, por consiguiente, la oferta deberá ser a su vez diferente de la actual. Por ello, la regulación de los mercados agrarios, como instrumentos para orientar las producciones, adquiere un interés primordial, ya que acorta el plazo de adaptación y permite alcanzar las metas previstas sin pérdida de recursos y en condiciones económicas más convenientes. No cabe duda de que la forma de regular los mercados y la constelación de precios que se establezca orientará de manera indudable la producción agraria hacia las metas previstas, sobre todo si la evolución natural de nuestra economía, dentro del Plan de Desarrollo que se va a iniciar, favorece unas explotaciones agrarias que en su conjunto sean más sensibles a los incentivos del mercado. Por tanto, esta orientación productiva que pretende la política de precios puede tener resultados positivos mucho más rápidos que en épocas pasadas. En España tenemos ejemplos de la importancia de esta política para lograr objetivos de producción determinados. Recordemos el incremento espectacular en la producción de al-

godón en los últimos años, como consecuencia de la regulación de su mercado, que ha permitido prácticamente eliminar las importaciones de esta fibra y, posiblemente, en fecha próxima podrá obtenerse al mismo precio a que lo vende el agricultor norteamericano, que no es precisamente el precio al que lo vende su Gobierno en el mercado mundial.

El Informe del Banco defiende una regulación de los mercados agrarios con cierta flexibilidad, en cuya posición estamos por completo de acuerdo. No hay que olvidar que esta regulación pretende eliminar los defectos que tendría un mercado libre, dadas las características que ofrece la producción agraria, pero no por ello esta regulación debe ser tan rígida que elimine totalmente los aspectos favorables que tiene un mercado libre. Si es adecuado defender al agricultor de una disminución anormal de los precios, es también conveniente para el mismo permitirle que venda sus cosechas al mejor comprador, uno de los cuales, necesariamente, debe ser el órgano regulador del mercado. Por otra parte, este Organismo debe también ser defensor de los consumidores o usuarios de las producciones agrícolas e impedir alzas anormalmente altas que se producirán en años de cosecha escasa, y para ello debe permitir un juego libre en la formación de los precios dentro de una zona de cotizaciones libres, pero no fuera de ella. Esta forma de organizar el mercado, manteniendo una zona en la cual podrían jugar los precios, debería conocerla el agricultor para todas las producciones importantes antes de que realice sus planes de siembra y producción, con el fin de que pueda reaccionar debidamente a los objetivos que la política agraria pretende; el objeto es atender las metas productivas deseadas. De esta forma, seguiríamos unas rutas paralelas a las que emplea hoy día el Mercado Común, y el agricultor se acostumbraría a emplear unos métodos comerciales análogos, cosa muy a tener en cuenta, ya que siempre son peligrosos los cambios bruscos en los hábitos de los agricultores. Ante la posibilidad de nuestra asociación al Mercado Común, no estaría de más que fuésemos empleando los mismos sistemas que tendríamos que usar al pertenecer a dicha agrupación.

Por lo expuesto en párrafos anteriores, no podremos estar, en absoluto, de acuerdo con lo que se indica en el Informe (pág. 340): «No deben tenerse en cuenta conceptos tales como el coste de producción, o paridad de renta, o poder adquisitivo, al determinar el

nivel de los precios garantizados, ya que la finalidad del programa consiste en reducir las inestabilidades de precios, pero no asegurar a los agricultores un nivel determinado de renta». Si el programa de precios consistiese sólo en eliminar las fluctuaciones, pero estabilizándose el reducido y bajísimo nivel de vida de los agricultores españoles, verdaderamente sería consolidar una situación perjudicial para un sector tan importante del país. Indudablemente, la preocupación del Informe es mantener unos niveles de precios bajos, pensando en que estos niveles se aproximen cada vez más a los mundiales, aunque para determinadas cosechas pudiesen lograrse en un plazo largo, como consecuencia de una evolución en la dimensión de las explotaciones y en la organización productiva de las mismas. Hay que tener muy presente que las políticas agrarias de los países más evolucionados consisten en proteger su agricultura y procurar unos niveles de precios que aseguren un nivel determinado de renta. Sería raro encontrar qué país desarrollado no sigue esta política. No cabe admitir, por tanto, que sigamos una política distinta, sacrificando en este caso al 40 por 100 de la población activa a que lleve una vida a nivel colonial, en beneficio de los otros sectores de la población española.

Son muy elogiosas las frases que dedica el Informe del Banco Mundial al Servicio Nacional del Trigo, «que es el Organismo mejor preparado para asumir la responsabilidad de administrar el programa de estabilización del mercado en su conjunto», en tanto que aboga por la eliminación progresiva de ciertos organismos de abastecimiento que han ido perdiendo su función. Es ésta una afirmación de fondo que conviene subrayar. Dentro de la política de producción y consumo hay que conjugar los intereses de ambos sectores: los productivos y los consumidores, y no postergar los primeros a los segundos, como generalmente suele ocurrir, por tener éstos más medios a su alcance para presionar a la Administración. Si recordamos que el porcentaje de la alimentación del pueblo español que procede de la agricultura nacional se aproxima al 100 por 100, ello quiere decir que no conviene olvidar este hecho dentro de la política de abastecimientos y no incidir en la producción española a través de un comercio de importación reducido, pero que puede ocasionar alteraciones profundas en el resultado económico de los empresarios. En la política de abastecimientos, y estamos de acuerdo con el Informe del Banco Mundial, debe tener una importancia mucho mayor el

sector productivo de la que hoy tiene, dentro de un programa con visión suficiente que elimine —cosa factible— la situación coyuntural que determina alzas de precios en ciertas épocas para los productos alimenticios y que tratan de corregirse cuando se han producido, precisamente, por un planteamiento desfasado en el tiempo del problema y por una falta de previsión que conjugue la oferta y la demanda.

RESUMEN

El Informe del Banco Mundial, al analizar las perspectivas para la producción agrícola, afirma dos cosas: la primera, que la política agraria ha tenido un éxito importante en lo que se refiere al logro de un nivel productivo satisfactorio para abastecer el mercado interior y las exportaciones tradicionales; la segunda, que no se han creado excedentes difícilmente vendibles, preocupación ésta que ha presidido la política agraria en el último periodo. Considera que en el futuro uno de los objetivos que debe perseguir la política agraria española es atender la mayor y distinta demanda interior de productos agrarios; la dificultad esencial de esta cuestión no estriba en su planteamiento cualitativo, sino en la determinación cuantitativa de dicho objetivo.

A este respecto hay que destacar la importancia que esta cuantificación tiene en el planteamiento de la política de producción de frutas, que es básica para poder orientarla debidamente y resolver las discrepancias actuales que existen entre los que sienten temor de crear excedentes en la producción, de los que piensan, por el contrario, que el incremento y el fomento de estas producciones sería un planteamiento lógico, dadas las condiciones naturales españolas, pues con ello se evitaría dejar desatendido una parte del mercado interior, sin duda hoy insatisfecho por los precios muy elevados de las frutas, en tanto que los mercados europeos, tradicionales consumidores de estos productos, vienen cubriendo las mayores demandas en su mayor parte con las cosechas obtenidas en países de condiciones análogas a las nuestras.

El Informe del Banco considera como punto clave para programar la demanda futura, y, por tanto, para programar la estructura productiva de la agricultura española en los próximos años, el llegar a una conclusión firme sobre la estabilidad o inclusive el ligero decrecimiento en el consumo total de trigo de los últimos años; este hecho se puede admitir siempre y cuando se prosiga una política de precios que mantenga una cierta armonía y coherencia entre los distintos precios de los productos agrícolas y ganaderos en España. Ello tiene como consecuencia obligada la conveniencia y necesidad de que el Organismo regulador del mercado del trigo se oriente hacia una actuación más amplia, ordenando también el mercado de piensos, con el fin de estimular y fomentar estos productos, que son los que precisa una mayor y mejor ganadería que la presente. En este sentido, el Informe del Banco aconseja conceder una atención a la producción de piensos y forrajes en los nuevos regadíos, lo que está de acuerdo con las orientaciones que se vienen dando en las nuevas zonas de transformación, como se demuestra en las encuestas realizadas en los regadíos del Plan Badajoz.

Por lo que se refiere a las políticas para facilitar cambios en la utilización de los recursos, el Informe del Banco considera que debe orientarse la política agraria adecuadamente, utilizando una instrumentación apropiada a los momentos actuales y suprimiendo todas aquellas medidas de

carácter coercitivo y limitativo que tuvieron su razón en períodos anteriores, en los cuales nuestro país se encontraba en circunstancias muy distintas de las presentes y cuando los medios con que debía contar la política agraria para fomentar las producciones no eran los de que hoy puede disponer. Es más acertado en vez de mantener una legislación restrictiva, favorecer la asistencia técnica y estimular a los Organismos para que orienten a los agricultores hacia una organización productiva, acorde con los fines de la política agraria. A este respecto, hay que recordar que los principios aprobados por el Gobierno, y que se consideran fundamentales para iniciar el Programa de Desarrollo Económico, han indicado de manera clara que conviene revisar todas las disposiciones de carácter limitativo o restrictivo que afecten a la agricultura, tanto en su fase de producción como de distribución.

El Informe del Banco destaca la conveniencia de una mejora en el funcionamiento de los mercados, devolviendo una mayor libertad a los agricultores y asegurando que los sistemas de elaboración y distribución funcionen más competitivamente; asimismo, considera muy importante que prosiga, sin interrupción, la política encaminada a facilitar a los agricultores los recursos técnicos y de otra índole necesarios para alcanzar la máxima productividad.

Reconoce, no obstante, que dentro de esta orientación no puede excluirse la intervención del Gobierno para estabilizar las fluctuaciones de los mercados, para promover la uniformidad de los productos, para poner en vigor medidas sanitarias y para eliminar los obstáculos en el funcionamiento de los circuitos comerciales.

Por lo que se refiere al trigo, el Informe le dedica una especial atención, reconociendo que la política triguera en España ha permitido un incremento sustancial de la producción, que está llegando a cubrir las necesidades del mercado interior. Propone, en cambio, que se modifique sustancialmente la política triguera, en el sentido de eliminar la legislación que establece las superficies mínimas de siembras, con lo cual estamos de acuerdo, por ser una disposición superflua; pero también indica que el Gobierno debería anunciar, como base de su política, que el precio del trigo, que lo califica de subvencionado, se irá reduciendo poco a poco y se eliminará al final dicha subvención. Esta afirmación parece poco meditada, toda vez que los países importadores protegen sus trigos, fomentan su producción, no solamente con el fin de evitar fluctuaciones en sus precios dentro de una campaña, sino también con objeto de elevar el nivel de vida de los agricultores trigueros y orientar la producción debidamente. Las medidas a tomar para la política triguera, así como la ordenación de los mercados en general, contenidas en el Informe del Banco, ofrecen contradicciones apreciables.

Afirma que el objetivo de la regulación de los mercados debe ser exclusivamente reducir las fluctuaciones de los precios en una campaña y no mantener un nivel de ingresos en el sector agrario. Este planteamiento del problema lo consideramos como sumamente restringido, ya que la política de mantenimiento de precios y regulación de mercados en la agricultura tiene un triple objetivo: eliminar la diferencia entre los niveles de ingresos del sector agrario con los restantes sectores económicos; eliminar las fluctuaciones de los precios y, por tanto, las incertidumbres en los ingresos para los empresarios, y, por último, orientar la producción. Esta regulación de los mercados agrarios viene obligada por las características de la producción de la agricultura, que no es preciso recordar, pero que aconseja a los Gobiernos de los países económicamente más desarrollados mantener una intervención en favor de la agricultura, con el fin de eliminar las desigualdades que existen en contra del sector y sin lo cual se produciría cada vez un desequilibrio más agudo en contra de la población agraria, lo que no beneficia en absoluto el desarrollo económico que hoy día pretenden, en general, todos los países.

R É S U M É

Le Rapport de la Banque Mondiale, en analysant les perspectives pour la production agricole, affirme deux choses: la première, que la politique agraire a eu un succès remarquable, en ce qui se rapporte à l'obtention d'un niveau productif satisfaisant pour fournir le marché intérieur et les exportations traditionnelles; la seconde, qu'on n'a pas créé des excédents difficiles à vendre, préoccupation qui a présidé la politique agraire de la dernière période. Le Rapport considère qu'un des objectifs que la politique agraire doit poursuivre à l'avenir est celui de satisfaire à une demande plus grande et différente des produits agraires; la difficulté essentielle de cette question ne se base sur sa qualitative planification mais sur la demande quantitative de cet objectif.

A ce sujet il faut faire remarquer l'importance que cette quantification a dans la planification de la politique de production de fruits, laquelle est fondamentale pour pouvoir orienter la politique de production et pour résoudre les actuels désaccords existantes parmi ceux qui ont peur de créer des excédents dans la production, et ceux qui par contre, pensent que l'augmentation et le développement de ces productions seraient une planification logique, vu les conditions naturelles espagnoles. Avec tout cela on pourrait éviter de ne pas fournir suffisamment une partie du marché intérieur, insatisfait sans doute aujourd'hui par les prix trop élevés des fruits, tandis que les marchés européens, traditionnels consommateurs de ces produits, couvrent la plupart des grandes demandes avec les récoltes obtenues dans des pays aux conditions analogues aux nôtres.

Le Rapport de la Banque Mondiale considère comme point clef pour programmer la demande future et par conséquent, pour programmer la structure productive de l'agriculture espagnole dans les prochaines années, d'arriver à une ferme conclusion sur la stabilité ou à un léger décroissement dans la totale consommation de blé pendant les dernières années. Ce fait pourra être admis dans le cas d'obtenir une politique de prix gardant une certaine harmonie et cohérence entre les différents prix des produits agricoles et d'élevage en Espagne. Cela a comme conséquence obligée la convenance et la nécessité d'orienter l'Organe régulateur du marché du blé vers un plus grand agissement, réglant aussi le marché des céréales secondaires, afin de stimuler et de développer ces produits qui ont besoin d'un élevage plus grand et meilleur que l'élevage actuel. Dans ce sens, le Rapport de la Banque conseille de faire attention à la production de céréales secondaires et de fourrages des nouveaux terrains irrigables, ce qui est d'accord avec les orientations données dans les nouvelles zones de transformation, comme on peut démontrer par les enquêtes menées à bout dans les zones irrigables du Plan Badajoz.

Le Rapport de la Banque, par rapport aux politiques qui facilitent les échanges dans l'emploi des ressources, considère que la politique agraire doit être orientée d'une manière adéquate, utilisant une instrumentation appropriée aux moments actuels et supprimant toutes les mesures à caractère coercitif et limitatif qui ont eu leur raison dans des périodes antérieures. A ces périodes, notre pays était dans des circonstances très différentes aux circonstances actuelles et les moyens avec lesquels la politique agraire devait compter pour développer ses productions n'étaient pas les moyens dont elle peut disposer aujourd'hui. Il est plus logique, au lieu de maintenir une législation restrictive, de favoriser l'assistance technique et de stimuler les Organismes pour qu'ils orientent les agriculteurs vers une organisation productive, d'accord avec les buts de la politique agraire. A ce sujet, il faut rappeler que les principes approuvés par le Gouvernement, considérés fondamentaux pour commencer le Programme de Développement Economique, ont signalé d'une manière claire qu'il est convenable de passer en revue toutes les dispositions à caractère limitatif ou restrictif affectant l'agriculture, de même dans sa phase de production que dans sa phase de distribution.

Le Rapport de la Banque fait remarquer la convenance d'améliorer le fonctionnement des marchés, rendant une plus grande liberté aux agriculteurs et assurant un fonctionnement plus compétitif des systèmes d'élaboration et de distribution; il considère de même très importante la suite non-interrompue de la politique dirigée à faciliter aux agriculteurs les ressources techniques et d'une autre nature nécessaires pour atteindre le maximum de productivité.

Nonobstant, il reconnaît que dans cette orientation l'intervention du Gouvernement ne peut être exclue pour stabiliser les fluctuations des marchés, pour promouvoir l'uniformité des produits, pour mettre en vigueur des mesures sanitaires et pour supprimer les obstacles dans le fonctionnement des circuits commerciaux.

Le Rapport dédie une spéciale attention au blé, reconnaissant que la politique du blé en Espagne a permis une substantielle augmentation de la production, laquelle est en train de couvrir les nécessités du marché intérieur. Par contre, il propose de modifier substantiellement la politique du blé, dans le sens de supprimer la législation qui établit les superficies minimums de semailles. Nous en sommes d'accord car cette disposition est superflue, mais cela indique que le Gouvernement devrait annoncer, comme base de sa politique, que le prix du blé, qualifié par le Rapport comme subventionné, sera réduit peu à peu et sa subvention sera finalement supprimée. Cette affirmation a l'air d'être peu déditée, car les pays importateurs protègent leurs blés et développent leur production, non seulement pour éviter les fluctuations des prix dans une année agricole, mais pour augmenter aussi le niveau de vie des cultivateurs du blé et orienter la production d'une manière convenable. Les mesures à adopter pour la politique du blé, ainsi que le règlement des marchés, en général, renfermées dans le Rapport de la Banque, nous offrent de remarquables contradictions.

Le Rapport affirme que l'objectif de la régulation des marchés doit être exclusivement celui de réduire les fluctuations des prix d'une année agricole et de ne pas maintenir un niveau de revenus dans le secteur agraire. Nous considérons que cette planification du problème est extrêmement restreinte puisque la politique de maintien des prix et de régularisation des marchés a dans l'agriculture un triple objectif: supprimer la différence entre les niveaux de revenus du secteur agraire avec les autres secteurs économiques; supprimer les fluctuations des prix et, par conséquent, les incertitudes des entrepreneurs par rapport à leurs revenus, et finalement, orienter la production. Cette régularisation des marchés agraires est imposée par les caractéristiques de la production de l'agriculture, qu'il n'est pas nécessaire de rappeler. Elle conseille aux Gouvernements des pays économiquement plus développés de maintenir une intervention en faveur de l'agriculture, afin de supprimer les différences existantes contre le secteur agraire. Sans cela un déséquilibre plus aigu se produirait contre la population agraire, ce qui ne bénéficie nullement le développement économique prétendu aujourd'hui par tous les pays.

SUMMARY

The Report of the World Bank while analyzing the prospects of agricultural production points out two factors: first, the important success of the agrarian policy referring to the attainment of a satisfactory production level to supply the needs of the local market and the traditional export; second, that surpluses hard to dispose of have not been accumulated, preoccupation which has governed the agrarian policy in the last period. It considers that in the future one of the goals that must prompt the Spanish agrarian policy is to pay attention to the greater and different local demand of agricultural products; the prime difficulty is not the matter of qualitative planning, but its quantitative determination of that aim.

In this connection it must be brought out the importance that in drawing

the policy of fruit production has the quantitative consideration, which is capital to orientate it duly and to solve the present disparities in those who fear to create the formation of a surplus production; in those who think, on the other side, that the increment and promotion of these productions would be a logical planning, bearing in mind the natural Spanish conditions, as with it to leave unattended a good size of the local market, would be avoided, undoubtedly unsatisfied to day on account of the very high prices of fruits, in the meantime that the european markets, traditional consumers of these products, absorb the greater demands with the crops obtained in countries with similar conditions as ours.

The Report considers as a key point to plan the future demand and, therefore, to plan the productive structure of Spanish agriculture in the next years, to reach to a firm conclusion on the stability or even on the light decline in the last few years total consumption of wheat; this fact is admissible whenever a policy of prices which support a certain harmony and coherence among the different prices of the agricultural and livestock products be pursued in Spain. It brings as compulsory consequence, the convenience and need for that the regulating Body of the wheat market be orientated towards a larger operation arranging likewise the secondary cereals market, in order to stimulate and promote these products, which are needed by a greater and better livestock than the present one. In this sense, the Report advises to pay special attention to the production of secondary cereals in the new irrigated areas, in accordance with the orientations given in the newly transformed areas, as it is proved in the enquiries conducted in the irrigated areas of the Plan Badajoz.

As regard with the policies to facilitate changes in the utilization of resources, the Report considers that the agrarian policy must be adequately directed, utilizing legislation appropriated to the present times and cancelling all the coercive and limitative measures that were possible in other times, when our country found itself in different circumstances than these prevailing to-day and when the means at the disposal of the agrarian policy to encourage the productions were not exactly as the means at hand in the present moment. It is better, instead of restrictive legislation, to favour technical assistance and give encouragement to the Organisms in order to direct the farmers towards a productive organization in accordance with the ends of the agrarian policy. To this respect it must be born in mind the principles approved by the Government, considered basic to implement the Programme of Economic Development, which have clearly shown that it is convenient to revise all the regulations of a limitative or restrictive character affecting the agriculture, to its production and distribution as well.

The Report of the World Bank notes de convenience of improving the working of the market, giving a greater measure of freedom to the farmers and assuring the competitive working of preparation and distribution systems; considering, as well, very important to continue without interruption the policy to facilitate technical and other resources to the farmers necessary to reach the highest productivity.

The Report admits, nevertheless, that within the frame of this orientation, the State intervention to stabilize the market fluctuations can not be excluded altogether, to promote the uniformity of the products and to implement sanitary regulations and to remove obstacles in the working of commercial circuits.

The Report dedicates special attention as fas as the wheat is concerned, admitting that wheat policy in Spain has brought a substantial increment of its production, which is nearly covering the needs of the local market. It proposes, on the other hand, the substantial amendment of that policy in order to eliminate the legislation fixing the minimum cultivation areas, on which point we are agree because it is a superfluous regulation, but it also reports that the Government should announce, as a foundation of its policy, that the price of the wheat, which the Report defines as subsidized,

will be reduced by and by, until the total removal of the subsidy. This opinion seems improperly thought of, bearing in mind that the importing countries give protection to their wheat, develop their production, not only with the purpose to avoid price fluctuations in the season, but also in order to raise the standard of living of the wheat farmers, and to direct the production duly. The measures contained in the Report of the World Bank for the wheat policy, and the regulation of markets, in general, offer appreciable contradictions.

The Report says that the objective of market regulation must be solely to reduce the price fluctuations in a season and not to maintain an income level in the agricultural sector. We find this presentation of the problem extremely restrictive, as the price support policy and market regulation in agriculture has a threefold objective: to eliminate the disparity between the agricultural sector income level and the remaining economic sectors; to stop price fluctuations and, therefore, to remove the uncertainties of incomes for the farmers, and lastly, to direct the production. This agrarian market regulation is compelled for the characteristics of agriculture production, which is not necessary to remember, but advises to the Governments of countries with a more developed economy to maintain an intervention in favour of agriculture, in order to eliminate the differences existing against the sector and without which an every time sharper lack of equilibrium would be produced against the agrarian population, which does not benefit at all the economic development that nowadays every country pretends.