

ANOTACIONES SOBRE LAS REGULACIONES DE MERCADOS AGRARIOS EN ESPAÑA

Por

JULIAN BRIZ ESCRIBANO (*)

S U M A R I O

I. INTRODUCCION.—II. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LAS REGULACIONES DE MERCADOS.—III. REGULACIONES POR EL SECTOR PRIVADO.—IV. REGULACIONES POR EL SECTOR PUBLICO.—V. LA REGULACION DE LOS MERCADOS AGRARIOS.—VI. REGULACION DE MERCADOS AGRARIOS EN ESPAÑA.—REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

I. INTRODUCCION

En las últimas décadas se ha venido agudizando, si cabe, la polémica sobre la oportunidad y conveniencia de regular los mercados agrarios, planteándose una serie de interrogantes de tipo general y específico.

Los cauces por los que deben moverse las posibles opciones, están obviamente enmarcados por el régimen político-económico en que se desenvuelven los distintos mercados, bien se trate de una economía dirigida, una de libre mercado o se encuentre en un tipo intermedio con apelativos como "social de mercado", que trata de conjugar una competencia en el desarrollo productivo con una preocupación social en la distribución equitativa de los recursos y bienes.

(*) Doctor Ingeniero Agrónomo.

Frases como "ni el comunismo de hoy es utopía marxista, ni el capitalismo ortodoxo es un sistema perfecto" (TRIAS FARGAS, *Ref. n.º 8*, pág. 26), se entremezclan con una serie de juicios de valor sobre la crisis de los sistemas económicos actuales, incapaces de resolver los problemas básicos del paro, la inflación, etc.

En medio de este confusiónismo, se encuentra el sector agrario, cuyos mercados por una serie de motivos peculiares requieren una atención especial de la sociedad.

Nuestra pretensión es recoger a continuación opiniones y teorías de diversos autores, sobre las regulaciones de mercados.

Los elevados costes que supone la puesta en práctica de una Política Agraria Común en ciertos países occidentales como la CEE (*Ref. n.º 5*) hace predecir que se va a un callejón sin salida.

Por otro lado, los reveses que viene sufriendo el sector agrario en los regímenes de economía central planificada, exige también una revisión en el funcionamiento de sus mercados y sistemas productivos. Entre una u otra alternativa, merece la pena hacer una serie de consideraciones de tipo general.

II. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS DE LAS REGULACIONES DE MERCADOS

Hay que considerar el mercado como un instrumento de regulación más que un objetivo a regular. El mundo actual es cada vez más complejo y exige una normativa jurídico-económica que canalice problemas de costes, beneficios, comportamiento de agentes comerciales, etc.

El espectro en que se puede mover la regulación o no regulación del mercado, es muy amplio. Desde la aplicación de la filosofía de completa libertad, el "laissez-faire" hasta el práctico total intervencionismo de las economías centralizadas.

Toda regulación supone un cierto control de forma más o menos directa. Con frecuencia se emplean una serie de afirmaciones o sentencias que sirven de patrón y orientación sobre la conveniencia o no de un tipo de regulación de mercado.

Expongamos algunas recogidas por MARTIN (Ref. n.º 7).

“Los mercados de competencia perfecta optimizan la eficiencia en la redistribución de los factores productivos y la formación de precios.”

“Todo movimiento a lograr una competencia perfecta o que estimule la mayor competencia supone un incremento en los beneficios sociales.”

“Precios por encima o por debajo de los niveles de competencia producen unas pérdidas netas a la sociedad”. (U.S. Congress “*Framework for Regulations. Study on Federal Regulation*”, Vol. VI. Document 96-13. Dec. 1978).

La teoría del “second best” afirma que una medida que acerque un mercado más próximo a las condiciones de competencia perfecta, no tiene necesariamente que mejorar el bienestar social, a menos que se cumplan (hecho prácticamente imposible en la realidad), todas las demás condiciones de la competencia perfecta.

De alguna forma, todo mercado, en un sentido amplio, tiene algún tipo de regulación, ahora bien, los tipos de regulación varían de unos a otros:

Por su simplicidad y sentido práctico, recogemos a continuación una clasificación de los tipos de regulaciones, señalada por SHAFFER (Ref. n.º 10).

a) Regulaciones de *tipo jurídico*, que fijan una serie de derechos y obligaciones de los individuos o instituciones. Definen lo que constituye o no delito, y la penalización a imponer en caso de infracción.

b) Regulaciones por *hábitos o costumbres*. Están estrechamente relacionadas con el capítulo anterior. Las costumbres se entroncan con el derecho común, en el sentido de que cuando no están explícitamente prohibidas son permitidas. A ello hay que añadir el propio control social.

c) Regulaciones a través *del propio sistema operativo* del mercado, y especialmente por el mundo empresarial. La discriminación de precios en el espacio, el tiempo y según el tipo de clientes constituye una muestra de este tipo de regulaciones. Es en definitiva un trasvase de recursos o de subsidios de unos clientes a otros; el apoyo de unos servicios comerciales sobrecargando los costes de otros, etc.

d) Regulaciones mediante *actividades fiscales* de la Administración (subvenciones, impuestos), servicios facilitados, etc. En esencia constituye también una transferencia de recursos de unos contribuyentes a otros.

En ocasiones se concreta en apoyo a una serie de instituciones, como las organizaciones cooperativas, a las que se exime del pago de impuestos. Otras veces son las entidades municipales o nacionales las que a través de sus propias empresas facilitan unos servicios públicos necesarios.

e) Regulaciones mediante la promulgación de unos *Reglamentos*. Constituyen en sí las regulaciones por antonomasia y especifican los derechos y obligaciones en un campo muy amplio. Desde la defensa del medio ambiente, a la protección del consumidor en los aspectos sanitarios, calidad de bienes y servicios; regulación de la competencia empresarial, etc.

En toda regulación de mercados han de tenerse en cuenta una serie de elementos y condiciones, entre los que podemos mencionar, de acuerdo con SHAFFER (*Ref. n.º 10, pág. 725*), los siguientes:

1) *Grado de especificación*, es decir, si se trata de normativas generales o se desciende a detalles concretos. Así puede haber más regulaciones generales sobre seguridad social, competencia, etc. y aplicaciones a casos concretos en un sector determinado.

2) *Procedimiento y mecanismos* que se aplicarán para que dichas regulaciones se cumplan. Puede recurrirse al derecho común y a los Tribunales normales, o por el contrario, pueden constituirse instituciones con un objetivo específico como el Tribunal de Defensa de la competencia.

3) *Características de la estructura, conducta y funcionamiento* del mercado; así como la secuencia de influencia de uno en otro tipo. El tipo de regulación varía si se trata de mejorar la estructura del mercado, aumentar la transparencia para incidir en la conducta o buscar un funcionamiento con unos frutos aplicables a una política determinada.

4) Las *limitaciones* aplicables a la regulación así como los incentivos a conceder. En ciertos casos pueden imponerse unas cuotas al comercio exterior, a las producciones, o el propio sistema organizativo del mercado distribuyendo las

áreas de influencia de productores, industriales y comerciantes.

5) Definir los *límites de las diferentes jurisdicciones*. Esto tiene importancia tanto en lo que se refiere al tipo de empresa o sector afectado por una jurisdicción determinada, como a los propios poderes nacionales, regionales o locales.

Como objetivos en la regulación de mercados se suelen incluir: conjugar la protección a productores y consumidores, crear un ambiente adecuado para lograr una adecuada comercialización y transparencia de los productos; estabilidad en las cotizaciones, evitando riesgos que inhiban y desalienten al empresario, mejorar la eficacia productiva a través de una competencia viable, evitar un costo financiero en las intervenciones de la Administración, conseguir un adecuado nivel de abastecimiento que esté dentro de los límites estratégicos de seguridad oportunos; buena relación calidad-precio en los productos, coordinar las acciones dentro de la política económica del país con especial énfasis en el Comercio exterior, etc.

Como puede apreciarse, hay una serie de capítulos primordiales, algunos de ellos antagónicos y su importancia relativa está en función de las condiciones políticas, sociales y económicas existentes.

III. REGULACIONES POR EL SECTOR PRIVADO

Hay fundamentalmente dos tipos de regulación del sector privado en el mercado, bien a través de una regulación directa del funcionamiento o bien poniendo una serie de restricciones o condicionantes en la estructura y comportamiento del mercado que posteriormente van a repercutir en su normal desenvolvimiento.

La conveniencia de aplicar uno u otro tipo depende de las condiciones del mercado, pero en todo caso y bajo las circunstancias que suelen presentarse en la mayoría de los países desarrollados occidentales, con un sector privado significativo, la alternativa no suele presentarse simplemente si regular o abstenerse, sino la adopción del sistema más adecuado de regulación.

Tanto la *regulación directa* como la indirecta presentan una serie de ventajas e inconvenientes.

La primera actúa directamente sobre los aspectos que se quieren modificar o controlar, lo que obviamente presupone tener un buen conocimiento de la situación y de lo que se pretende. Exige un complejo aparato burocrático y ofrece también el inconveniente de incidir sobre los efectos pero dejando inalteradas las causas originarias. Sus efectos son más rápidos a corto plazo.

Los estudios en este área de regulación directa que afectan a la agroalimentación, pueden enfocarse desde un análisis de beneficio-coste de las distintas posibilidades de regulación que se presentan, hasta el control de precios y salarios, así como de márgenes comerciales en todas las fases.

Las *regulaciones indirectas* suelen tener un menor espectro de acción por lo que necesitan menos recursos de tipo administrativo-burocrático. Tratan de actuar sobre los orígenes, por lo que sus acciones no se aprecian en breve plazo, aunque pueden corregir los defectos en la propia raíz. No obstante la falta de información sobre las relaciones estructura-comportamiento-funcionamiento del mercado, es una seria dificultad para conseguir con eficacia los objetivos pretendidos.

Con las puntualizaciones anteriores, diversos autores (*Ref. n.º 3 y 4*) consideran que las investigaciones en este ámbito deben prestar especial atención a "los efectos distributivos del poder comercial", a la incidencia de las asociaciones empresariales tanto en la estructura, conducta y actuación del mercado; estudio detenido de las diversas alternativas que se ofrecen al legislador, insistir sobre la regulación vigente aumentando su eficacia, o plantearse la conveniencia de una nueva legislación.

IV. REGULACIONES POR EL SECTOR PUBLICO

En un sentido amplio la regulación de mercados supone un modelo completo de intervenciones gubernamentales, desde los controles legislativos y administrativos, a los impuestos, subvenciones y otras facetas de la actividad económica.

De forma esquemática, pueden considerarse tres tipos de intervenciones gubernamentales en el sistema económico (1).

a) Actividades políticas que implican a instituciones gubernamentales como participantes en actividades, como productores o consumidores de recursos económicos.

b) Control gubernamental y dirección en ciertas decisiones económicas de determinadas empresas.

c) Un amplio espectro de actividades administrativas, jurídicas y económicas que tratan de influir en el funcionamiento del mercado.

Hace aproximadamente un par de décadas, y como consecuencia de una falta de sistemática en los estudios de mercado, numerosos estudios ahondaron en lo que vino a llamarse "análisis estructural de un mercado", una especie de paradigma que resolvía algunos de los problemas planteados.

El conjunto de variables que inciden en un mercado se clasificaron en tres capítulos: estructura, conducta y actuación o funcionamiento del mercado; sirviendo de pauta para la realización de numerosos estudios, que de esta forma tenían una sistemática operativa similar y contractable.

Sin embargo, y a juicio de algunos autores, muchos de dichos trabajos han sido superficiales limitándose a describir las características del mercado, dimensión empresarial, sin aportar soluciones a los problemas planteados.

Más recientemente puede apreciarse un mayor compromiso y preocupación en resolver cuestiones de carácter práctico, tanto en defensa de la competencia y lucha monopolística (2), transparencia del mercado (3), etc. En este sentido un nuevo paradigma en el estudio de mercados recogería los cuatro capítulos siguientes: estructura, conducta, funcionamiento y regulación del mercado.

(1) Para un análisis más detallado puede consultarse: KAHN, A. E.: *"The economics of regulation: principles and institutions"*. New York: J. Wiley and sons 1970.

(2) Para mayor detalle puede consultarse P. HELMBERGER, G. CAMPBELL "Organization and Performance of Agricultural Markets" incluido en *"A survey of Agricultural Economics Literature"*. Univ. of Wisconsin 1979.

(3) D. DAHL "Market Structure Analysis and Research". Staff Paper P 69-16. Univ. Minnesota 1969.

En todo caso la secuencia y método de trabajo puede variar según las circunstancias y hábitos del autor. Por lo general suele iniciarse el análisis por aquellas facetas más características y acusadas del mercado: márgenes excesivos, conflictividad laboral, obsolescencia empresarial, y a partir de ahí ampliar el estudio habida cuenta de las interrelaciones entre las diversas materias.

En esencia, lo que se busca con este enfoque es un sentido práctico, al incluir en las "regulaciones" las posibles soluciones o alternativas a seguir. Ello no implica necesariamente una regulación del mercado en el sentido estricto de la palabra, sino propuestas concretas que permitan abordar los problemas.

Siguiendo a D. DAHL, y con el convencimiento de la necesidad de establecer unas normas para el análisis de la estructura de un mercado, dicho análisis ha de partir del conocimiento de los problemas existentes en su actuación o funcionamiento, para después descubrir las causas que los originan. En otras palabras, estudiar en primer término la sintomatología, para poder predecir con exactitud las motivaciones y aplicar la terapia correspondiente.

El problema está en que muchos análisis de mercado se limitan a una parte expositiva de la situación (con frecuencia sin contrastar) y olvidan la búsqueda de soluciones, que supone indudablemente un mayor riesgo y compromiso.

La búsqueda de soluciones ha de hacerse en diversos campos: político, jurídico, económico y social que actúan a corto, medio o largo plazo.

En el área política se definen las bases sobre las que deben moverse las diversas acciones, si se trata de un sistema liberal o intervencionista, el rol del Estado ante situaciones de crisis, procedimiento para adoptar modificaciones básicas de funcionamiento, es decir, vía parlamentaria, decisión Administrativa, etc.

En el aspecto jurídico, han de definirse temas como funcionamiento empresarial, leyes de defensa de la competencia y lucha contra monopolios, regulación de la información, normas de calidad, etc.

El ámbito social contempla conceptos como justicia distri-

butiva, marco de relaciones laborales, protección del consumidor, etc.

Finalmente el área económica es la que suele tener un tratamiento más amplio y exhaustivo, tanto desde un punto de vista macro como microeconómico. Las regulaciones de precios, incentivos económicos, política fiscal, márgenes comerciales, etc., son algunos de los temas incluidos en este capítulo.

V. LA REGULACION DE LOS MERCADOS AGRARIOS

A nadie le cabe la menor duda sobre la necesidad básica que para la sociedad representa el sector agroalimentario. Los alimentos podrán estar más o menos elaborados, mejor o peor presentados, pero son imprescindibles para la especie humana.

En este sentido puede afirmarse que el futuro del sector está asegurado. Las interrogantes se plantean en términos de su actuación, si está dentro de lo que puede o cabe esperarse de él.

Aunque en la mayoría de los países occidentales el sector agroalimentario viene teniendo una actuación aceptable, especialmente si se compara con otros sectores con un mayor grado de concentración del poder económico, es evidente que aún quedan muchas lagunas por cubrir.

Son especialmente significativas en este área lo que ha dado en llamarse "Ineficiencias-X" (4) (no minimización de costes y tendencia a elevarlos hacia el precio de venta, influencia de las características empresariales, etc.).

La situación de crisis económica, energética y de materias primas por la que atravesamos, es proclive a ciertos abusos de mercado por parte de las empresas, entre las que se incluyen las agroalimentarias. Se vulneran con frecuencia las reglas de competencia y no es tarea fácil discernir las causas.

Barreras arancelarias y de todo tipo dificultan las relaciones internacionales. Incluso dentro de áreas de mercado común se aprecian interferencias de tipo gubernamental

(4) Para más detalle puede consultarse: LIEBENSTEIN, H.: "*Beyond Economic Man*". Harvard University Press Cambridge. Mass. 1976.

apoyando a sus empresas nacionales, mediante fondos públicos.

Aunque a corto plazo son comprensibles algunas de estas acciones, especialmente en situaciones de alto desempleo, a medio y largo término suponen una seria traba para la distribución eficaz de los recursos productivos, y en todo caso una actitud injusta hacia otros núcleos sociales.

Hay también barreras creadas por las propias empresas para eliminar o disminuir la competencia. La publicidad, las marcas, el control de la distribución a través de cadenas comerciales, etc., facilitan la situación.

Las innovaciones tecnológicas, sistemas de patentes, etc., son otra fuente de barreras en los mercados.

Hay finalmente que llamar la atención a aquellas actuaciones de los poderes públicos que entrañan transferencia de fondos y apoyos más o menos directos a los sectores.

En la medida en que la disponibilidad de ayuda es limitada, hay empresas que no pueden acceder a ella creando una discriminación y distorsionando las fuerzas del mercado. Ello no presupone la inhibición total de la Administración, que debe velar por el bienestar social, sino que exige un análisis previo muy profundo, estudiando todos los posibles efectos, sus pros y sus contras.

La regulación de los mercados agroalimentarios supone una serie de costes y beneficios a la sociedad, cuya contrastación permite enjuiciar su conveniencia o no.

Una práctica recomendable es efectuar el análisis beneficio-coste en la estructura-conducta y funcionamiento del mercado antes y después de adoptar la medida regulatoria lo que clarifica y simplifica notoriamente la metodología. Sin embargo, y a pesar de ser un procedimiento propugnado por numerosos autores, hay que reconocer la serie de dificultades, que implica el análisis estático restringido, aplicando la hipótesis "ceteris paribus", el evaluar los beneficios y costes especialmente los de tipo indirecto, etc.

Todo ello ha movido a diversos estudiosos (Ref. n.º H, pág. 810) a considerar otros índices más subjetivos pero que abarcan aspectos de indudable interés, tales como nivel de aceptación empresarial, grado de satisfacción del productor y

consumidor, etc. Las regulaciones estadounidenses a nivel federal se agrupan en tres grandes capítulos:

- a) Control de calidad y seguridad.
- b) Protección contra prácticas desleales en el mercado y falsa información sobre el producto.
- c) Programas de apoyo al sector agroalimentario.

Hoy día, en la mayoría de los países, puede afirmarse, que un buen funcionamiento de la economía pasa inevitablemente por la existencia de un sector agrario organizado, productivo y moderno. Dadas las peculiares características de la agricultura (incertidumbre, aspecto estratégico alimentario, incidencia social, etc.), para lograr que ocupe el puesto que le corresponde en la sociedad, hay que tratar de limar los agravios comparativos con los otros sectores económicos y conseguir los cambios oportunos. La reconstitución económica, en una economía de mercado puede plantearse esencialmente por dos vías diferentes:

- a) Por acción directa vía precios y subvenciones alterando por consiguiente la mecánica operativa del mercado.
- b) Utilizando la propia estructura del mercado y sus fuerzas de interacción, pero tratando de corregir los desequilibrios existentes, impulsando aquellos sectores más débiles de forma que se logre una buena situación de competencia viable.

Es en esta segunda faceta donde se encuadran las medidas gubernamentales de reforma de estructuras, estímulo a organizaciones de agricultores (cooperativas, asociaciones de productores agrarios, etc.) que aumenten su poder negociador.

Naturalmente, toda reordenación del sector productor en cuanto a mayor control y disciplina de los mercados es mirada con recelo por los restantes sectores afectados desde comerciantes a consumidores.

Se ataca a ciertas organizaciones de mercado de ser inflacionistas y de provocar ciertas prácticas restrictivas de la competencia.

Diversos trabajos realizados en los efectos de las "órdenes de mercados" de EE.UU. (Ref. 4, pág. 812) muestran que en lo concerniente al sector hortofrutícola, las actuaciones en lo

que se refiere a la normalización y selección de tipos no suponen efectos alcistas en los precios. Ni siquiera los programas que implican control cuantitativo de la oferta pueden acusarse de inflacionistas, pues si bien es cierto que a corto plazo evitan el hundimiento de los precios, es decir, en otras palabras el abaratamiento del producto al consumidor, a medio y largo plazo suponen una mayor estabilidad del mercado y con ello un estímulo para incrementar la oferta.

Conclusiones similares se obtienen en el sector lechero, donde las órdenes de mercado no presuponen un control directo de la oferta, y una revisión de la situación en la última década muestra que los precios al consumo de este producto ha sido inferior al índice general de precios a nivel consumidor de productos alimentarios.

Por consiguiente puede afirmarse, que una buena ordenación de los mercados agrarios, con una distribución adecuada del poder negociador, va en beneficio tanto de productores como de consumidores, confiere un mayor grado de estabilidad y eficiencia a las operaciones comerciales, y en definitiva alivia las siempre costosas intervenciones estatales en productos agrarios, para evitar hundimientos catastróficos del sector.

El mercado, como señala Williamson (5), no tiene sólo una proyección económica, en cuanto a las transacciones comerciales, sino que afecta a la propia estructura empresarial. Las condiciones ambientales de competencia, transparencia de la información, etc., son básicas para las decisiones del empresario, que se enfrenta a una serie de alternativas con diversos riesgos y beneficios y que en definitiva le incluyen dentro de un amplio espectro que va desde la competencia perfecta hasta los grados máximos de integración y control.

Dos hechos que conviene separar en todo proceso de integración económica son las economías de escala y el poder negociador; que no van necesariamente unidos.

En tanto que las economías de escala pueden tener un efecto beneficioso para la sociedad al disminuir los costes y elevar la productividad, la alteración del equilibrio negociador

(5) WILLIAMSON, O.: "Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications". The Free Press, 1975.

es más discutible. En muchos casos la concentración del poder económico en un mercado tiene por único objetivo incrementar la posición negociadora, en detrimento de las otras organizaciones de la cadena comercial.

Aunque este aspecto puede contemplarse desde un ángulo positivo en cuanto a incremento de la competencia, no es menos cierto, como señala Yon (6), dicha posición de fuerza conlleva una serie de ventajas y descuentos frente a los abastecedores. En el caso de que sean cooperativas de productores, las facilidades exigidas por los intermediarios pueden cubrirse mediante los fondos públicos asignados a ellas. Si se trata de empresas particulares, el cumplir las exigencias comerciales impuestas a corto plazo, puede suponer a largo plazo una descapitalización, incapacidad de remunerar adecuadamente al capital dificultando nuevas inversiones, renovación de equipo y tecnología, etc. De esta manera una reducción de precios o desviación de los márgenes comerciales lleva implícito una ineficiencia en la distribución de los recursos productivos y un mal funcionamiento del mercado.

Otro factor de discriminación del sector agroalimentario, lo constituye la influencia de los sindicatos laborales en los niveles de precios. Como señalan diversos autores, por lo general los sindicatos agroalimentarios tienen una menor influencia y cohesión que los de aquellas industrias y sectores con las que se relacionan, lo que debilita en definitiva su posición en la sociedad. En otras palabras, las exigencias de los otros sectores con una situación de mayor fuerza que el agroalimentario, se traduce en la aceptación por parte de este de la mayoría de sus exigencias, que trata de repercutir a lo largo del proceso comercial en los consumidores finales, y caso de no ser factible se traduce en una deficiencia de su propia organización y capacidad productiva.

Los aspectos financieros son también decisivos en la evolución y comportamiento del sistema agroalimentario.

La predominancia de pequeñas y medianas empresas, muchas de tipo familiar-artesanal en este sector, y las

(6) Yon, B.: "Price formation and the performance of the agro-food system. An overview". OCDE, 1980.

mayores dificultades que encuentran respecto a las grandes empresas para acceder al mercado financiero, son barreras a tener muy en cuenta para evitar discriminaciones y actuaciones deficientes en el mercado.

VI. REGULACION DE MERCADOS AGRARIOS EN ESPAÑA

En los comienzos, nuestra agricultura tradicional abarcaba todas las funciones dentro del proceso productivo:

- a) Aprovechamiento de factores productivos (semillas, abonos, maquinaria, etc.).
- b) Producción básica propiamente dicha (labores de siembra, recolección de cosechas, cría de ganado, etc.).
- c) Actividades relacionadas con el almacenamiento, comercialización de los productos, incluyendo un elevado nivel de autoconsumo y reempleo.

A medida que se ha ido introduciendo un mayor grado de especialización, las distintas funciones señaladas fueron adquiriendo una estructura diferenciada, pudiendo distinguirse de forma genérica un subsector de aprovisionamiento, otro de producción (conocido usualmente como agrario) y un tercero de comercialización e industrialización. En terminología inglesa al conjunto de dichos subsectores se les ha denominado "Agribusiness".

Desde el punto de vista de la regulación de los mercados agrarios, resulta primordial conocer la interrelación y valor relativo de dichos subsectores.

En la medida que la agricultura depende más del aprovisionamiento y de la comercialización, supone en principio un mayor avance tecnológico, un mayor flujo con los otros sectores económicos, y simultáneamente un mayor riesgo.

La regulación de los mercados no puede obviar estas características intrínsecas del sector agrario, ya que como apunta COCHRANE (7) la actividad de la Administración tiene un amplio abanico de actividades. Por un lado promueve un aumento de producciones a través de mejoras tecnológicas y por otro se ve obligada a enfrentarse con problemas de excedentes.

(7) COCHRANE, W. W.: "The city man's guide to the farm problem". University of Minnesota. 1965.

Si bien es cierto que una mayor apertura de los agricultores hacia el exterior aumenta su sensibilidad a las oscilaciones de los mercados, como contrapartida hay un mayor margen de maniobra para la regulación y apoyo tanto de los poderes públicos como de sus propias organizaciones profesionales. Además de las tradicionales medidas de compras de productos regulados en campaña, cabe actuar abaratando costes de los factores productivos o mejorando los canales comerciales, buscando otros mercados, etc.

Aunque de una forma genérica, se puede intentar detectar a nivel macroeconómico, la interacción de la agricultura con los otros subsectores de aprovisionamiento y comercial, mediante dos índices: el de "integración en la actividad económica global", y el de "vocación comercial".

Ambos índices, aplicados al caso de la agricultura española nos ofrecen los siguientes resultados.

El índice de "integración en la actividad económica" reflejado en la relación porcentual: Gastos fuera del sector/Producción total, recoge por un lado el flujo económico del sector agrario con los no agrarios y es función también de las condiciones naturales del medio. En efecto la mayor dependencia puede implicar una demanda de inputs más selectiva (semillas selectas, piensos compuestos, etc.) o también una mayor pobreza de recursos naturales que obliga a un abastecimiento del exterior.

En el cuadro n.º 1, se recoge el valor de dicho índice en las distintas provincias para el año 1978. Como puede observarse, los índices más elevados corresponden a las provincias catalanas, Zaragoza, Madrid, Valladolid, etc., donde o bien existe una ganadería intensiva sin base territorial o bien hay cultivos intensivos en hortofruticultura, etc.

A nivel regional destaca el Nordeste con un 42,9 por ciento de gastos de fuera del sector sobre la producción total.

Por el contrario, los coeficientes más bajos se dan en áreas (Galicia y Cornisa Cantábrica, Andalucía, etc.), con una ganadería extensiva o con condiciones naturales favorables para la agricultura, con cultivos que en todo caso exigen menos gastos exteriores.

El otro concepto mencionado es la "vocación comercial"

de la producción agraria (8) que la define como la relación porcentual de la Producción Final sobre la Producción Total. Así, cuando dicho índice es elevado, implica un bajo reemplazo y una elevada proporción de la producción vertiéndose al mercado. Por el contrario un reemplazo elevado supone una menor aportación a los circuitos comerciales y en consecuencia una "menor vocación comercial".

Cuadro núm. 1

**INDICES DE "VOCACION COMERCIAL" E
"INTEGRACION EN LA ECONOMIA"**

Provincias	$\frac{\text{P. Final}}{\text{P. Total}} \cdot 100$	$\frac{\text{Gastos}}{\text{Producción Total}} \cdot 100$
Coruña	66,9	17,9
Lugo	68,6	17,1
Orense	71,1	22,2
Pontevedra	66,1	22,8
GALICIA	68,0	19,4
Alava	80,1	25,3
Guipúzcoa	77,3	25,8
Oviedo	64,8	17,6
Santander	67,6	16,7
Vizcaya	80,3	33,4
NORTE	69,2	19,9
Huesca	84,4	31,0
Logroño	87,2	29,0
Navarra	89,6	23,7
Teruel	84,9	24,4
Zaragoza	88,0	36,4
EBRO	86,8	29,9
Baleares	80,8	31,2
Barcelona	87,3	44,8
Gerona	79,5	43,7
Lérida	87,8	41,0
Tarragona	93,2	52,2
NORDESTE	86,5	42,9

(8) Para mayor detalle puede consultarse "Cuentas del Sector Agrario, n.º 5". S.G.T. del M.º de Agricultura.

Provincias	$\frac{\text{P. Final}}{\text{P. Total}} \cdot 100$	$\frac{\text{Gastos}}{\text{Producción Total}} \cdot 100$
Avila	74,8	15,3
Burgos.....	82,7	38,6
León.....	71,2	13,5
Palencia	81,9	23,2
Salamanca	71,4	21,1
Segovia	83,3	37,0
Soria	84,8	44,3
Valladolid	90,2	44,4
Zamora	76,7	25,3
DUERO	79,0	28,2
Albacete	89,0	21,0
Ciudad Real	86,0	20,6
Cuenca	86,6	23,6
Guadalajara	86,0	31,4
Madrid.....	84,0	49,2
Toledo	85,0	27,2
CENTRO	85,7	27,0
Alicante	95,5	27,5
Castellón	93,9	30,0
Murcia.....	91,1	28,0
Valencia	95,4	29,6
LEVANTE.....	93,9	28,8
Badajoz	83,2	27,0
Cáceres.....	85,0	21,5
EXTREMADURA	83,9	25,0
Almería	91,9	17,7
Granada	86,8	16,3
Jaén.....	91,6	15,4
Málaga	88,6	14,8
ANDALUCIA ORIENTAL.....	89,9	16,1
Cádiz	88,3	14,1
Córdoba	88,4	21,4
Huelva	83,4	20,8
Sevilla	87,0	22,6
ANDALUCIA OCCIDENTAL.....	87,2	20,2
Las Palmas	91,6	35,4
Santa Cruz de Tenerife.....	95,2	29,2
CANARIAS	93,6	31,9
España	83,1	25,9

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Como puede apreciarse en el citado *cuadro n.º 1*, las provincias con mayor vocación comercial, se encuentran ubicadas en áreas hortofrutícolas (Valencia, Murcia, Alicante, Tarragona, Almería y Las Canarias), pues dichos productos se destinan casi íntegramente al consumo humano de forma directa.

Por el contrario, las áreas con una ganadería asentada en los recursos naturales (pastos, forrajes, etc.) tienen un elevado reempleo, y por tanto un bajo índice de vocación comercial (provincias gallegas, León, etc.).

El concepto de regulación de mercado es muy amplio, y puede hacerse de forma más o menos institucionalizada según el tipo de producto, el sistema sociopolítico, y los fondos disponibles.

La cuestión está en que con frecuencia, la regulación de los mercados agrarios, se centra más en los problemas que presentan unos determinados productos en una fase de comercialización que en los factores que han provocado esa situación. En otras palabras, se atiende más a los efectos que a las causas, lo que dificulta la adopción de soluciones eficaces.

Refiriéndonos a productos en los que existe la modalidad de precios de regulación, en el *cuadro n.º 2* recogemos una relación de aquellos regulados durante la campaña 1978-1979, en España, así como la ponderación de las producciones y el período de aplicación.

La constelación de precios varía desde aquellos que sólo disponen de garantía a la producción, hasta los que tienen la gama completa desde intervención inferior a protección al consumo.

Las medidas reguladoras pueden plantearse desde una óptica generalista o desde otra particular y específica.

Es evidente que no puede prescindirse de un apoyo coyuntural en unos casos concretos, donde las subvenciones directas pueden resultar justificadas en aras de una mayor eficacia. Pero ello no nos debe llevar a una balcanización de la economía, apoyando de forma discriminada a ciertos sectores.

PRODUCTOS REGULADOS (CAMPAÑA 1978-79)

PRODUCTO	Tipo de precio	Ponderación producciones (Prod. total)	Período de aplicación
Trigo blando	Garantía, T. III	8,24	1.6.79 31.5.80
Cebada	B. garantía, T. II	10,25	1.6.79 31.5.80
Avena	B. garantía, T. II	0,79	1.6.79 31.5.80
Centeno	Base garantía	0,40	1.6.79 31.5.80
Maíz	Base garantía	3,46	1.9.79 31.8.80
Sorgo	Base garantía	0,30	1.9.79 31.8.80
Leguminosas pienso	Base garantía	0,66	1.6.79 31.5.80
Arroz cáscara	Garantía T. II	1,00	1.9.79 31.8.80
Girasol (grano) ...	Garantía contrac.	1,45	1.8.79 31.7.80
Remolacha	Base tipo 16. ^º ...	4,64	1.7.79 30.6.80
Caña de azúcar ...	Base tipo 12, 1. ^º	0,18	1.7.79 30.6.80
Algodón	Mínimo categ. I	1,14	1.10.79 30.9.80
Vino	Garantía Indicativo Intervención Sup.	6,36	1.9.79 31.8.80
Aceite de oliva ...	Adquisición de 0,5 ^º a 1 ^º	5,93	1.11.78 31.10.79
Carne de vacuno .	Garantía Interv. inferior Indicativo Interv. superior	13,27	1.3.79 28.2.80

PRODUCTO	Tipo de precio	Ponderación producciones (Prod. total)	Período de aplicación
Carne de porcino.	Garantía	11,53	1.3.79
	Interv. inferior		28.2.80
	Indicativo		
	Interv. superior		
Carne de pollo ...	Base intervención	8,73	1.4.79
	Intervención		31.3.80
	Indicativo		
	Protec. consumo		
Huevos	Base intervención	7,34	1.4.79
	Intervención		31.3.80
	Indicativo		
	Protec. consumo		
Leche	Mínimo		1.7.79
	Indicativo		31.12.79
	Interv. superior		
		100,00	

Fuente: Ministerio de Agricultura.

A la larga conlleva un descenso en la productividad de las empresas, menores puestos de trabajo y peor remunerados, oferta deficiente de productos y más caros y en definitiva un deterioro en el bienestar social.

El grado de regulación de los mercados agrarios, está en función también del espíritu proteccionista o literal de la economía, existiendo argumentos en favor o en contra de las posibles actuaciones.

Entre los aspectos negativos que pueden derivarse de un sistema de regulación de mercados vía precios y subvenciones, hay que señalar los elevados gastos financieros que exigen una mayor presión tributaria; la prioridad de las motivaciones políticas sobre las económicas; la orientación de las inversiones agrarias hacia los productos regulados en detrimento de una utilización óptima de los recursos produc-

tivos; las mayores oportunidades para la agricultura capitalista que para la familiar y tradicional lo que supone en aquella unos posibles beneficios extraordinarios y para ésta un nivel de subsistencia, las expectativas inflacionistas de los sectores productivos para evitar la erosión de sus ingresos, etc., etc.

Como contrapartida, la regulación de los mercados permite estabilizar los precios interiores dentro de una banda de oscilación, con independencia de las alteraciones internacionales, corregir la discriminación de rentas que sufren los agricultores respecto a los demás sectores económicos, garantizar un nivel de autoabastecimiento mínimo, ofrecer un número notorio de puestos de trabajo en aquellos cultivos sociales, dar un horizonte de seguridad calidad-precio a los consumidores, etc.

Como colofón, vamos a comentar brevemente, algunos aspectos de la regulación de mercados agrarios en España. La creación del FORPPA (Ley 26/1968) supone una institucionalización de la regulación de producciones y precios agrarios, ya que dicho organismo tiene entre otras la función de proponer al Gobierno los niveles de precios en las diferentes campañas, considerando los costes de producción, la defensa del poder adquisitivo del consumidor y naturalmente, la rentabilidad y el interés social que pueden tener en un determinado momento las actividades productivas.

Aunque las peculiaridades en la regulación dependen de cada producto, tal y como se recoge en el citado *cuadro n.º 2* se sigue el modelo clásico acuñado en los países occidentales. Se establece una banda de libre fluctuación, entre un límite inferior que corresponde al precio de protección al agricultor y otro superior de protección al consumidor. Con el fin de mantener las cotizaciones en dicho margen, se suele adoptar un amplio abanico de medidas.

En la regulación de mercados agrarios españoles, se contemplan una serie de ayudas de tipo tradicional que se reflejan en el *cuadro n.º 3*.

Se pueden agrupar en tres grandes capítulos: ayudas directas, créditos y acciones indirectas, cuya evolución puede apreciarse en el trienio 1976-1979.

Por su volumen económico ocupan la primera posición los

Cuadro 3
EVOLUCION DE ALGUNAS DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS PARA LA AGRICULTURA DE
MERCADOS AGRARIOS ESPAÑOLES

(En millones de pesetas)

Concepto	1976		1977		1978	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
AYUDAS DIRECTAS						
Primas a la producción	5.372	100	2.782	52	5.691	105
Primas al almacenamiento	565	100	773	136	1.096	193
Primas al transporte	25	100	66	264	337	1.348
Transf. de productos	378	100	836	221	348	92
Restituciones	822	100	969	117	984	119
CREDITOS						
Compras de productos	20.154	100	18.525	91	38.023	188
Créditos a particulares	9.561	100	8.140	85	4.470	46
ACCIONES INDIRECTAS						
Mejora Estr. Productiv.	296	100	146	49	209	70
Mejora Estr. Comercial.	14	100	10	71	200	1.428

Fuente: Ministerio de Agricultura y elaboración propia.

créditos destinados a la compra de productos; que se ha incrementado de 20 a 38 mil millones en dicho trienio.

Entre las ayudas directas, las primas a la producción superan los 5.000 millones de pesetas con fuertes oscilaciones de un año a otro. En un segundo plano y con tendencia a aumentar aparecen las primas al almacenamiento, al transporte, transformación de productos y restituciones.

Finalmente, tenemos las acciones indirectas, localizadas en la mejora de estructuras productivas cuya importancia ha disminuido paulatinamente en los 296 millones a 209, y la mejora de estructuras comerciales que a pesar de haber recibido mayor atención en 1978, en los años anteriores estaban a un nivel prácticamente simbólico de 10 a 15 millones de pesetas.

Resumiendo, nuestra regulación de mercados agrarios se caracteriza esencialmente por una serie de estímulos a la producción y en menor medida apoyos a ciertas funciones de comercialización. El intervencionismo en la compra de productos, en la modalidad de créditos, supone sin lugar a dudas la partida más significativa, siendo casi testimonial los apoyos en la mejora estructural.

Cuadro núm. 4

**SUBVENCIONES OFICIALES AL SECTOR AGRARIO
SEGUN FINALIDADES (En millones de pesetas)**

Finalidades	1978		1979	
	Millones de pesetas	Po.centaje	Millones de pesetas	Porcentaje
Infraestructura y construcciones agrarias.....	976	6,4	1.458	6,8
Defensa y mejora de la producción agraria.....	10.401	68,8	16.523	77,2
Comercialización.....	3.064	20,2	2.706	12,6
Industrialización.....	203	1,3	226	1,1
Mejoras sociales, de gestión y otros.....	454	3,3	482	2,3
Totales.....	15.098	100	21.395	100

Fuente: "La Agricultura Española" S.G.T. M.º de Agricultura y elaboración propia.

En otras palabras, hay un fuerte desequilibrio entre los fondos destinados a la regulación vía precios y la mejora de estructuras productivas en organismos destinados a la regulación de los mercados.

Si atendemos al capítulo de subvenciones oficiales durante el bienio 1978-1979, según las distintas modalidades, en el cuadro adjunto se observa que la mayor parte de las subvenciones oficiales se destinan a la mejora y defensa de la producción agraria, en valores alrededor del 70 por ciento del total.

La comercialización que venía suponiendo la quinta parte, se vio relegada tanto en valor absoluto como relativo, suponiendo en 1979 un 13 por ciento. Los demás conceptos se han mantenido prácticamente inalterables, y en su conjunto las subvenciones se incrementaron en el bienio 1978-1979, en un 41 por ciento, superando los 21 mil millones de pesetas.

En cuanto a inversiones públicas en el sector agrario, puede resultar de interés contrastar algunos de los datos del cuadro n.º 5.

Cuadro núm. 5
INVERSION PUBLICA AGRARIA
(En millones de ptas.)

Porcentaje Concepto	1978		1979	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Reforma de las estructuras y de la empresa agraria ..	6.893	12,9	13.658	22,9
Política social y extensión agraria	2.857	5,4	5.311	8,9
Ordenación de las producciones	3.442	6,4	5.422	9,3
Comercialización e Industrialización agrarias	837	1,5	2.821	4,7
Ordenación del espacio rural y defensa de la naturaleza	3.837	7,3	9.210	15,6
Infraestructura y transformación en regadío	30.805	57,7	21.202	35,6
Investigación agraria	853	1,5	1.118	1,8
Otros	3.907	7,3	716	1,2
Totales	53.431	100	59.458	100

Fuente: Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura y elaboración propia.

Como puede apreciarse, el concepto de mayor importancia lo constituye la infraestructura y transformaciones en regadío aunque su importancia ha disminuido del 58 al 36 por ciento.

La reforma de las estructuras y de las empresas agrarias adquiere una importancia considerable, habiéndose duplicado prácticamente el volumen de las inversiones públicas.

En cuanto a su repercusión en los mercados agrarios de forma más directa, hay que señalar la inversión en ordenación de producciones que supone un 9 por ciento y la comercialización e industrialización agrarias que a pesar de su incremento no llega al 5 por ciento del total.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. BRIZ y otros. *"España y la Europa Verde: El mercado común agrario"*. Editorial Agrícola Española. Madrid, 1979.
2. DAHL, D. *"Market Structure Analysis and Research"*. Staff Paper, p. 69-16. Univ. of Minnesota 1969.
3. HELMERGER, P. y CAMPBELL, G. "Organization and Performance of Agricultural Markets" incluido en *"A survey of Agricultural Economics Literature"*. Univ. of Wisconsin, 1979.
4. HELMUTH, J. W. "Product Market Regulation: Implications for research". *Am. Journ. of Agric. Econ.* Nov. 1979, Vol. 61.
5. KAHN, A. E. *"The economics of regulation: principles and institutions"*. New York. J. Wiley and sons. 1970.
6. LIEBENSTEIN, H. *"Beyond Economic Man"*. Harvard University Press. Cambridge Mass. 1976.
7. MARTIN, M. y DAHL, R. P. *"Social costs of regulating railroad grain rates in the upper midwest"*. Univ. of Minn. Bull 319. 1979.
8. MULLER-ARMACK, A. *"Economía dirigida y economía de mercado"*. Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1963.
9. MUELLER, W. F. "Food Industry Structure and Performance". *Am. Jour. of Agric. Economics*. Vol. 61. November 1979. (pág. 798-800).
10. SHAFFER, J. D. "Observations on the Political Economics of Regulations". *Am. Jour. of Agric. Economics*. Vol. 61. Nov. 1979.
11. WILLIANSON, O. *"Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications"*. The Free Press, 1975.
12. YON, B. *"Price formation and the performance of the agrofood system. An overview"*. OCDE 1980.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es ofrecer algunas facetas que se presentan en las controvertidas regulaciones de mercados, centrandó la atención en el sector agrario y de forma específica en el caso español.

Las referencias son de tipo genérico, iniciándose con un comentario sobre los elementos condicionantes más significativos tales como grado de especificación, procedimiento utilizado, mecanismos de regulación y limitaciones que presentan.

El posible doble enfoque de una regulación desde el punto de vista público o privado sirve de pórtico para iniciar los comentarios a las regulaciones agrarias. La situación de crisis económica, energética, barreras arancelarias, innovaciones tecnológicas, etc., son elementos a tener en cuenta.

Se pasa revista a ciertos aspectos de la regulación de mercados en España, tratando de detectar, a nivel macroeconómico, la interacción de la agricultura con los subsectores de aprovisionamiento y comercial a través de una serie de índices. Con frecuencia la regulación de los mercados agrarios se centra más en los problemas que se presentan en la fase comercial que en los factores que provocan dicha situación.

Finalmente, se hace un breve análisis de la metodología utilizada en nuestro país, desde una doble vertiente de regulación vía precios, o a través de paquetes de medidas complementarias, tales como ayudas directas e indirectas y créditos, llevados a cabo por el organismo encargado de establecer dicha normativa, o sea el FORPPA.

RESUME

L'objectif de cet article est de présenter certains aspects des régulations que certains contestent, en centrant l'attention sur le secteur agricole et plus spécialement sur le cas espagnol. Les références appartiennent au type générique. L'article s'ouvre sur les éléments déterminants les plus significatifs, tels que le degré de spécification, les procédés, utilisés, les mécanismes de régulation et les limitations qu'ils présentent.

Les deux manières possibles d'envisager une régulation, du point de vue public et du privé servent à commencer les commentaires sur les régulations agricoles. La situation de crise économique, énergétique, les actions réciproques de l'agriculture et des sous-secteurs d'approvisionnement et du commerce à travers une série d'indices. Fréquemment, la régulation des marchés agricoles est plus centrée sur les problèmes qui se présentent dans la phase commerciale que sur les facteurs qui provoquent cette situation.

Enfin, on fait une brève analyse de la méthodologie utilisée dans notre pays, à un double point de vue la régulation par les prix ou par rectes et des crédits, assurés par l'organisme chargé d'établir ces règles, le FORPPA.

SUMMARY

The object of this article is to present some aspects of the disputed

market regulations, with attention centred on the agrarian sector and particularly the case of Spain.

The references are of a generic type, beginning with comments on the most significant conditioning factors, such as the degree of specification, procedure employed, regulation mechanisms and shortcomings that appear.

The possible double approach to a regulation from the public or private point of view leads on to comments on the agrarian regulations. The situation of economic and energy crisis, customs barriers, technological innovations, etc., are factors to be taken into account.

Certain aspects of the regulation of markets in Spain are reviewed, in an attempt to detect, at macroeconomic level, the interaction of agriculture with the supplying and commercial subsectors through a series of indices. The regulation of the agrarian markets often concentrates more on the problems that occur in the commercial phase than on the factors that cause this situation.

Finally there is a brief analysis of the methodology used in Spain, from a double approach of regulation via prices, or through packages of complementary measures, such as direct or indirect aids and credits carried out by the body entrusted with establishing this regulation, the FORPPA.