

GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA: EFICIENCIA Y EQUIDAD

Por
MANUEL LOPEZ BLANCO
CARLOS TIO (*)

I. INTRODUCCION

TODO proceso de reajuste productivo como el que está sufriendo la agricultura española obliga a replantearse los instrumentos que han sido utilizados en épocas recientes. La nueva situación económica generada a partir de la década del setenta empuja a derribar ideas preconcebidas, tópicos y verdades a medias con el objetivo de lograr una mayor eficiencia económica, es decir una mejor asignación de los recursos económicos de nuestra maltrecha economía.

Está claro que avanzar en la superación de la actual crisis económica exige olvidar muchas de las líneas de actuación de la política económica que sirvieron en los años cincuenta y sesenta en el marco de un proceso de desarrollo que tuvo su momento histórico y no va a repetirse. Esto es válido en política económica general y por lo tanto en política agraria.

La agricultura española ha mostrado en todo el período de crecimiento de las décadas pasadas su dinamismo, su capacidad

* Profesores de la Cátedra de Economía y Política Agraria de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
Revista de Estudios Agro-Sociales núm. 131. (Abril-Junio 1985).

de cambio, y en buena medida fue uno de los motores del espectacular proceso de desarrollo español. En la nueva economía que surgió como consecuencia de dicho proceso el papel de la agricultura se redujo, afortunadamente, adaptándose al más propio de una sociedad más avanzada. El sector agrario ocupa hoy un modesto 6-7% del producto interior bruto, aunque sigue ocupando casi un 16% de población activa. Estas cifras crecen de un modo significativo si contemplamos la agricultura en el complejo agroalimentario, o bien si descendemos a niveles geográficos más reducidos, de carácter regional.

La disminución y el cambio profundo de la agricultura ha traído a su vez cambios importantes en la estructura social y en la población española. El medio rural, como ha pasado en otros países, perdió muchos de sus moradores, perdió peso social e influencia política.

Este prolegómeno de ideas sobradamente conocidas por todos sería inútil si no fuera porque a veces se pierden las coordenadas reales de dónde estamos y de qué agricultura y país estamos hablando. Son frecuentes en la actualidad (León Benelbas (1), (2)) descalificaciones casi globales al diseño de la política agraria europea y española desde una perspectiva del culto a la «eficiencia económica», alegando la necesaria optimización del uso de los recursos productivos y a la necesidad de reducir el déficit público, condición necesaria para la eficacia de una política antiinflacionaria. El gasto público en agricultura parece a algunos economistas y hombres públicos un candidato ideal al recorte de sus dotaciones. Viejos argumentos se retoman, se rejuvenecen y se ofrecen como argumentos teóricos que favorecen la reducción de las dotaciones necesarias al gobierno de la agricultura.

Dos artículos recientes ((1) y (2)) del profesor Benelbas sintetizan esta posición que podemos calificar de neoclásica. El autor muestra su aversión hacia el gasto público en agricultura debido a una cierta ineficiencia económica y, aparentemente, debido a sus efectos regresivos sobre la distribución de la renta agraria, resultado en principio contrario a los objetivos de la política de precios agrarios. Hay una cierta obsesión por demostrar que el dinero con el que se sufragan los gastos en agricultura proviene de todos los ciudadanos y además se detrae de otras actividades que pudieran resultar más productivas.

Vamos a estudiar en el resto de este artículo las críticas al di-

seño del gasto público en agricultura que avanza el profesor Benelbas. Esto nos permitirá revisar los problemas estructurales y coyunturales de la agricultura española y la adecuación de la política agraria a los mismos. Nosotros utilizaremos en nuestro análisis los criterios de eficiencia y equidad que el profesor Benelbas maneja en sus artículos.

Primero, comentamos el rechazo del profesor Benelbas a la PAC. Segundo, analizamos la regulación de mercados agrarios en España. Tercero, evaluamos la política de precios bajo el criterio de equidad. Cuarto, analizamos la política de subvenciones a los inputs y las ayudas a la inversión en capital fijo y gastos en reforma de estructuras. Quinto, analizamos brevemente los casos del vino y del aceite de oliva. Terminamos con una serie de comentarios finales.

II. EL RECHAZO A LA PAC

El profesor Benelbas afirma:

«La creciente dependencia del Presupuesto que ha demostrado la agricultura española está en línea con la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea. La PAC es rechazada bajo el criterio eficacia y bajo el criterio equidad (...). Bajo estrictos criterios económicos esta tendencia (a la aproximación) es contraproducente...».(1), pág. 163).

La polémica respecto a los gastos en agricultura no es nueva. En la CEE llevan muchos años discutiendo la necesidad de racionalizar la PAC que gasta mucho dinero en generar unos excedentes que luego tiene que subvencionar para exportar. Pero es necesario distinguir dos debates distintos. Por un lado la necesidad de ajustar la PAC a las nuevas circunstancias provocadas por un crecimiento incontrolable de la producción agropecuaria y por otro lado lo que es el diseño de la PAC, sus principios y los mecanismos de regulación. Si en el primer debate todos podemos ponernos de acuerdo, respecto a la discusión de fondo no ocurre otro tanto.

La Comisión Europea ha argumentado con brillantez reiteradamente contra los tópicos interesados en que se refugian muchas de las críticas a la PAC. Hagamos un breve repaso. En pri-

mer lugar el síndrome de los precios internacionales. Nadie va a discutir las ventajas comparativas que se obtienen en distintos lugares del planeta en unas u otras producciones agrícolas. Si Europa tuviera que abastecerse de algunos productos en el mercado internacional, la demanda sería tan brutal que la estructura entera del mercado variaría. ¿Cuáles serían entonces los precios? ¿Qué podría ocurrir en una situación como la actual de enrarecimiento de los mercados de divisas? ¿Cómo podrían influir decisiones de política económica u otras de los países abastecedores en las perentorias necesidades alimentarias de los países importadores? ¿Cómo puede evaluarse el coste de una pérdida de independencia en materia de abastecimiento alimentario?

No se interpreten de ningún modo estas consideraciones como un canto autárquico. Ni la CEE, ni España, deben esforzarse en lograr absurdamente un grado de abastecimiento total en todos los sectores. Pero la protección a la agricultura europea es una necesidad que nace de la propia estructura social, económica y de la propia historia de esos países:

La guerra comercial entre EE.UU., la CEE y algunos países de la Commonwealth no es en estos momentos el objetivo principal de este análisis, pero no debe trivializarse la necesidad de la CEE de construir una política común agrícola protegiendo la producción doméstica. Tan solo queremos recordar en este aspecto una frase del conocido informe Gundelach (4):

«Conviene recordar también que la recesión ha provocado el paro de cerca de 7 millones de asalariados con un coste presupuestario directo para los países miembros de más de 30.000 millones de unidades cuenta. En un período de recesión económica, la PAC ha protegido el empleo y la renta de 8 millones de agricultores y obreros agrícolas. En fin, los que critican la cantidad de los gastos agrícolas en el presupuesto comunitario omiten que los gastos públicos en países altamente industrializados tales como EE.UU. son del mismo orden de magnitud que los de la CEE. En efecto estos gastos representan entre 1 y el 1,5% del PNB en la CEE y en EE.UU., mientras que en Japón representan cerca del 5%».

III. POLÍTICA DE PRECIOS Y REGULACIÓN DE MERCADOS

Los argumentos del profesor Benelbas con respecto a los mecanismos de regulación de mercados de la política agraria española pueden encontrarse en su primer artículo (1). Los siguientes párrafos entrecomillados ofrecen una versión quasilateral de los mismos.

«Una intervención en los mercados agrarios de carácter estabilizador sería un instrumento adecuado para evitar las ineficiencias en la asignación de recursos. Con este tipo de regulación no se incurriría en gasto público en promedios trianuales o quinquenales.

La evolución creciente del gasto público de intervención del FORPPA y SENPA indica que esta intervención no tiene carácter estabilizador sino que se intenta mantener un precio mínimo superior al de equilibrio, lo que implica un *exceso de oferta*. Este excedente hay que venderlo a un precio menor en el mercado nacional o internacional lo que genera pérdidas para los organismos interventores cubiertos con transferencias del Estado.

La evolución constatada (del gasto público en regulación de mercados agrarios) indica que se producen excedentes de carácter estructural.

Es decir la política de regulación de mercado ha tenido como objetivo el *incrementar* la renta de los agricultores y no se ha centrado exclusivamente en la estabilización».

Es evidente y así ha sido reconocido por la administración que la protección de la agricultura española (así como la protección de la industria) es un objetivo legítimo de la política económica. Dados los diferenciales entre los precios (de equilibrio) agrarios españoles y los mundiales la protección —de rentas de los agricultores vía precios—, genera un coste social para la economía española y redistribuciones de rentas, de consumidores a productores y de unas comunidades autónomas a otras como muy bien ha mostrado el prof. Barceló (3). Esta protección a la agricultura española se justifica con argumentos de equidad, dado que las rentas per cápita del sector agrario son alrededor de un tercio de las rentas no agrarias y el *sostenimiento* (y no incremen-

to) de al menos esa relación de rentas es lo más que ha conseguido la política de protección. Esta política no ha podido evitar, sin embargo, un cierto desplome de esa relación en los años 81 y 82 (Cuadro 1).

Otros argumentos que apoyan una política proteccionista son los de evitar una dependencia alimentaria importante en una situación internacional en la que el número de países exportadores de productos agrarios estratégicos (cereales, pienso, trigo, soja) es muy reducido. Esto puede llevar, si otros países además de España (p. ej. la CEE) suprimen la protección a esos sectores a la consolidación de un poder de mercado importante del lado de la oferta y la formación, más pronto o más tarde, de carteles tipo OPEP, y la formación de precios de monopolio (es decir ineficientes) en esas industrias agrarias.

Evitar o reducir los impactos que las fluctuaciones de los precios internacionales (que son importantes) y los cambios en los tipos de cambio de las monedas (que tan dramáticamente se han puesto de manifiesto últimamente) podrían tener sobre los mercados nacionales, constituye otro argumento básico en favor de la política de protección.

Estos argumentos en favor de la política de protección que hemos apuntado ya en el epígrafe anterior son de carácter bastante general. Una evaluación más precisa de la política de protección y del gasto público implícito en la misma requiere un análisis de la evolución de la agricultura española en el contexto de la crisis económica y del papel que el gasto público en agricultura y la P.A. en general, ha jugado en la reconducción de la agricultura española y de la economía española en general. Reflexionemos un poco sobre esto.

La agricultura, como es generalmente sabido, es un sector con unas características estructurales muy peculiares y que conviene recordar: a) Es un sector sometido a un progreso tecnológico muy rápido fundamentalmente ahorrador de mano de obra; b) la elasticidad-renta de la demanda de productos agrarios es, (cuestión empírica) relativamente reducida; c) la demanda de productos agrarios es, con respecto al precio, inelástica; d) la oferta agraria está sometida a fluctuaciones aleatorias importantes causadas, entre otros, por factores climáticos; e) los recursos utilizados en la agricultura (trabajo, capital, ganado, plantaciones, tierra) tienen una movilidad muy reducida por razones es-

tructurales (mercado de la tierra) coyunturales (mercado de trabajo) o por razones inherentes a dichos recursos (capital agrario), que no pueden utilizarse en otros sectores; 1) la irreversibilidad notable de la oferta agraria que se expande más fácilmente que puede contraerse.

Estas características conforman una situación de mercados agrarios en los que los desplazamientos de la curva de oferta son más acentuadas que los de la curva de demanda con lo que los precios reales agrarios se ven sometidos a una presión constante a la baja (cuadro 1). Dada la rigidez de las estructuras agrarias y la inmovilidad de los factores —especialmente mano de obra—, esta tendencia a largo plazo genera una correspondiente presión a la baja en las rentas agrarias y posibles pérdidas de capital de los agricultores que han entrado en procesos de modernización fundados en expectativas de precios a largo plazo (al menos implícitas) que en general no se realizan. Esta tendencia al desplome de los precios agrarios se esconde tras las fluctuaciones aleatorias de los mercados agrarios que pueden resultar en subidas de precios importantes en el corto plazo (lo que constituye como reconoce el profesor Benelbas una de las justificaciones esenciales de la política de precios agrarios: la estabilización de los mercados).

La tendencia decreciente de los precios agrarios es un fenómeno positivo y es (o debe ser) un objetivo básico de la política económica. Producir más a menor coste. Si esta caída de los precios se produce a un ritmo compatible con el aumento de la productividad de los recursos empleados en el sector (mano de obra y capital), que en el caso de la mano de obra requiere un importante trasvase a otros sectores, las rentas agrarias pueden crecer simultáneamente, e idealmente, el diferencial rentas agrarias, rentas no agrarias podrían reducirse.

El aumento en la productividad de los recursos empleados en la agricultura es la resultante de un fenómeno complejo en el que, por un lado, hay una entrada neta de capital en el sector que financia los procesos de modernización de las empresas agrarias permitiéndoles producir más a un coste menor y en consecuencia permitiéndoles aceptar precios más bajos para su producción. Por el otro lado hay una desaparición de empresas agrarias infra-marginales y el travase de la mano de obra en ellas ocupada a otros sectores.

El control de la tendencia y del ritmo de este proceso de ajuste

global de la agricultura no es cuestión trivial y el control de los precios y de las rentas agrarias es una variable crítica en el gobierno de este proceso. La política de reforma de las estructuras agrarias es la otra variable crítica de la que hablaremos más adelante. El desplome de los precios agrarios y de las rentas de los agricultores ocasionaría fuertes pérdidas de capital a aquellos agricultores que han entrado en procesos de modernización, reduciría fuertemente el incentivo a la puesta en marcha de procesos adicionales de modernización y aceleraría potencialmente la salida de mano de obra del sector, cayendo la demanda de productos industriales y servicios. La absorción de esta fuerza de trabajo redundante sabemos que es un problema grave, todavía sin visos de solución, de la economía española.

La crisis económica actual ha frenado el ritmo de este proceso de ajuste y es posible que modifique su tendencia. Por un lado el menor ritmo —el estancamiento—, de crecimiento de la renta per cápita ha ocasionado un estancamiento paralelo en la demanda de productos alimenticios (el otro componente de la demanda el crecimiento de la población también se ha reducido fuertemente en la última década). La irreversibilidad de la oferta agraria y la inelasticidad de las curvas de oferta y demanda, por otro lado, hacen que el potencial para un desplome de precios y rentas agrarias sea grande. Este desplome no se produce debido a la existencia de una política de precios.

El trasvase de mano de obra se ha visto frenado por el importante aumento del paro en el sector no agrario.

Una reducción del nivel de protección y del nivel de rentas agrarias conjugada a una imposibilidad para el factor trabajo de emigrar a otros sectores puede generar consecuencias económicas y sociales indeseables entre las que podemos destacar una rerruralización a contrasentido, una vuelta a la agricultura de subsistencia en unas zonas y una agravación de los conflictos sociales en otras, y mayor presión sobre la tierra con el aumento del número de explotaciones inframarginales.

En los cuadros (1) y (2) podemos ver cuál ha sido el efecto de la política de sostenimiento de rentas en el período 1970-82.

Cuadros

	(1) Evolución Precios		(2) P.I.B. c.i./persona ocupada
	Agrarios	No agrarios	Agrario/No agrario × 100
1970	129,8	150,9	28,6
1971	138,5	163,1	33,1
1972	153,4	175,8	34,6
1973	171,8	195,3	35,3
1974	183,8	232,1	33,6
1975	214,3	271,5	36,2
1976	233,0	319,1	35,4
1977	301,2	390,8	36,3
1978	337,6	474,9	36,2
1979	365,0	555,5	33,9
1980	360,4	641,1	33,0
1981	390,4	727,4	29,0
1982	454,5	826,8	30,4
%	10,16	13,98	

Fuente: Pérez Blanco (5).

Vemos en estos cuadros que el efecto de la política de protección ha sido el de permitir un crecimiento de los precios agrarios inferior al de los precios no agrarios y mantener, que no mejorar, la proporción entre rentas agrarias y no agrarias.

Esta protección relativa de las rentas agrarias ha podido obligar a absorber excesos de oferta en algunos sectores que tienen un origen coyuntural (es decir, ligados al ciclo económico) y que naturalmente constituyen el coste de la política de protección y de ajuste del proceso de restructuración de la agricultura española. En otros sectores, aceite de oliva, vino (en los que poseemos ventajas comparativas), la aparición de excedentes estructurales está, como se menciona más adelante, ligada a la situación competitiva de los mercados internacionales, especialmente el mercado europeo en el que la agricultura española va a integrarse a corto plazo.

IV. POLITICA DE PRECIOS Y EQUIDAD

Un argumento con una cierta tradición y popular entre algunos economistas es que la protección a la agricultura tiene unos efectos regresivos sobre la distribución de la renta. Dada la diferencia en dimensión de los agricultores y por consiguiente de es-

estructuras de costes, aquellos agricultores con mayor dimensión intramarginales, los más ricos, se benefician en mayor proporción que los pequeños agricultores de la política de protección.

Este argumento es lógicamente deficiente y empíricamente ha sido demostrado en algunos de sus aspectos ser falso.

La desigualdad en la distribución de la renta agraria es un hecho previo a la política de precios y que está causado por la desigual distribución de los recursos fijos, tierra y capital, de la agricultura entre la población agraria. Esto no es nuevo y no es muy diferente de lo que pasa en otros sectores de la economía. La reducción de la desigualdad entre las rentas es un objetivo legítimo y aceptado en principio —aunque frecuentemente no en cuanto a los medios de conseguirla—, por la mayoría de los grupos sociales. Cuando se dice que la política de precios es regresiva en cuanto a la distribución de la renta, qué se está diciendo ¿qué unos precios de garantía superiores a los de equilibrio o a los precios internacionales *aumentan* la dispersión entre las rentas agrarias? ¿Se está diciendo que una reducción de la protección *reduciría* la dispersión entre las rentas agrarias? Es nuestra opinión que esa posibilidad nunca ha sido teóricamente demostrada y que no hay ni el mínimo asomo de evidencia empírica que la sostenga.

La política de protección de las rentas agrarias es por el contrario igualitaria si consideramos que su objetivo es el de equiparar las rentas agrarias a las no agrarias. O, al menos, el evitar un desplome brusco de la relación entre esas rentas.

El profesor Barceló (3) ha mostrado que la política de protección es también igualitaria en el sentido de que genera transferencias de rentas de los consumidores (en su mayoría residentes en zonas urbanas y que gozan de mayores rentas per cápita) a los productores y de las regiones ricas industrializadas a las regiones pobres agrarias.

Por último, una reducción del nivel de protección, suponiendo que la distribución de la renta agraria permanece inalterada, y aceptando la hipótesis del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta, generará probablemente, pérdidas de utilidad relativamente mayores en aquellos agricultores con rentas más bajas que en los que posean las rentas más altas. Por esto, una reducción del nivel de protección puede crear una mayor desigualdad en la distribución de utilidades que es en última instancia lo que más importa.

V. POLITICA DE SUBVENCIONES A LOS INPUTS Y A LA INVERSION EN CAPITAL FIJO Y ESTRUCTURAS

La política de Subvenciones a los inputs a la que el profesor Benelbas hace, más justamente en este caso, objeto de sus críticas, puede considerarse como una política complementaria a la política de sostenimiento de rentas. Teniendo en cuenta que hay un límite superior al crecimiento de los precios agrarios impuesto por las necesidades de la lucha contra la inflación el sostenimiento de las rentas puede hacer necesario el subvencionar los inputs variables de la agricultura, reduciéndose los costes y aumentando el margen bruto de explotación. Esta política tiene efectos indeseables sobre el consumo de inputs, y sobre el nivel de outputs que hacen todavía más costosa la política de sostenimiento de rentas.

Entre estas subvenciones indeseables destaca la subvención al gasóleo que incentiva el consumo de un input escaso con un fuerte impacto en la balanza de pagos y cuyo uso debería por el contrario desincentivarse.

La subvención a los fertilizantes constituye un caso aparte y ha de considerarse más como una compensación de los efectos indeseables que la protección a la industria de fertilizantes, que se encuentra ahora en un proceso de reconversión muy necesario, tendría sobre el sector agrario. Es pues incorrecto considerar a esta subvención como formando parte de la política de sostenimiento de las rentas agrarias.

La crítica del profesor Benelbas al gasto público en agricultura continúa con una serie de observaciones —críticas—, en torno al gasto público en la reforma de las estructuras agrarias. Habíamos visto que, en nuestra concepción de la evolución de la agricultura, la política de estructuras era el otro pilar fundamental en el gobierno del sector. Su objetivo siendo el de reducir el número de explotaciones, aumentar su tamaño medio, reducir los costes medios y facilitar el descenso de precios agrarios, sin que esto repercuta adversamente en las rentas agrarias. Es decir, se trata de una política que busca lograr, a largo plazo, una mayor eficiencia en el sector y en consecuencia, reducir, por innecesario, el margen de actuación de la política de sostenimiento de rentas.

En este sentido la crítica del profesor Benelbas a la política de precios y a la política de estructuras parece a primera vista contradictoria. Veamos con más detalle sus críticas a políticas concretas.

(a) Concentración Parcelaria.

El profesor Benelbas menciona el coste por hectárea concentrada en 1984 que es de 40.000 pts. A continuación dice: «considerando el *beneficio incremental* por hectárea consecuencia de la concentración, parece difícil que este tipo de actividad pública dé un rendimiento adecuado» (1).

El profesor Benelbas no proporciona al impaciente lector, una cifra para ese beneficio incremental, ni la metodología mediante la cual se llega a esa cifra, teniendo en cuenta las dificultades de estimar los beneficios de un programa como el de C.P. la tesis del profesor Benelbas parece sin fundamento y arriesgada. ¿Es partidario el profesor Benelgas de eliminar el programa de concentración parcelaria?

(b) Subvenciones a la inversión en explotaciones viables.

El profesor Benelbas retoma, como vamos a ver, un viejo argumento:

«El concepto de explotación viable es criticable desde el punto de vista de la eficiencia económica porque se trata de subvencionar las inversiones en una empresa agraria que va a continuar siendo marginal» (1).

El argumento del profesor Benelbas suena extrañamente antieconómico. En un mercado de competencia perfecta ¿qué es una empresa marginal? ¿No es quizás aquella que es capaz de retribuir todos los factores de producción, trabajo y capital en especial, según su precio de mercado? ¿Existen industrias de competencia perfecta en las que no existan empresas marginales? Es evidente que el único tipo de industrias en las que no existen empresas marginales son aquellas con características monopolísticas u oligopolísticas (olvidémonos por un momento de la competencia imperfecta), es decir, aquellas que se alejan del criterio de eficiencia tan caro al profesor Benelbas.

La política de promoción de explotaciones viables busca eli-

minar explotaciones intramarginales —es decir, aquellas que no permiten retribuir a los factores de la producción su precio de mercado—, y convertirlas en explotaciones marginales en el buen sentido que nosotros le damos al concepto marginal. Es evidente que la dimensión mínima viable debe ser definida teniendo en cuenta expectativas de precios y de rentas a largo plazo y que debería evitarse al crear empresas que se convirtieran en intramarginales a corto o medio plazo. Lo que parece interesante conseguir es explotaciones que generen un cierto nivel de autofinanciación o capacidad de crédito y posean un cierto dinamismo que les permita ajustarse a condiciones cambiantes del mercado. Es decir, que les permita crecer, llegado el caso, en función de sus propios medios, la supervivencia o la desaparición de empresas marginales sería en ese contexto un fenómeno normal y similar al que se produce en los otros sectores de la economía.

La concentración parcelaria y el programa de promoción de explotaciones viables no son solamente programas con un fundamento sólido en los criterios de eficiencia. Ambos programas tienen como resultado una mejora en la distribución de la renta al reducir el diferencial de rentas dentro del sector agrario y en consecuencia entre el sector agrario y el sector no agrario. Es decir, ambos tipos de programas satisfacen simultáneamente en sentido amplio, los criterios de eficiencia y equidad. Precisemos, no estamos diciendo que se trata de programas, que en un sentido estricto de teoría económica, cabría calificar de Pareto-óptimos. Ambos implican transferencias de recursos de unos grupos sociales a otros. Lo que estamos diciendo es que esas transferencias de recursos —vía administración pública—, tienen como objetivo mejorar la eficiencia de la agricultura española y redistribuir la renta agraria en forma más equitativa.

Estos programas estructurales permitirán también, como hemos mencionado ya, reducir el papel de sostenimiento de rentas de la política de precios y su utilización exclusiva como instrumento de estabilización de mercados. Con lo que se reducen los costes sociales y las transferencias de rentas (la ineficiencia y la inequidad que denuncia el profesor Benelbas) ocasionadas por la política de protección.

Llegados a este punto, cabe todavía, cuestionar si el nivel de transferencias realizado a través de estos programas es óptimo, es decir ¿se gasta demasiado o demasiado poco en C.P. y en promo-

ción de explotaciones viables? Una respuesta no superficial a este interrogante requeriría una investigación de largo alcance. Podemos sin embargo presumir que, dada la lentitud observada en la transformación de las estructuras agrarias españolas y teniendo presentes los problemas de competitividad que se avecinan con la previsible entrada de España en la CEE se ha gastado más bien demasiado poco que demasiado. La recomendación sería pues, incrementar el nivel de gasto en estos programas más bien que reducirlo. A menos que se desee jugar a la ventaja comparativa estática (y sin contrapartidas por el lado de la CEE que ya sabemos que no gusta de este tipo de juegos) y que venga lo que sea.

(c) Regadío.

El gasto público en regadíos ha tenido un nivel elevado en el período que nos interesa. El profesor Benelbas constata igualmente en su artículo que el coste medio por hectárea regada es de 791.000 pts.

A partir de estas dos constataciones, el profesor Benelbas efectúa una serie de observaciones inconexas sobre las probabilidades de generar excedentes que hagan más costosa la regulación de los mercados y sobre la posibilidad de un desplome de precios y rentas de los agricultores (a largo plazo suponemos). Es evidente que ambas posibilidades no se pueden dar simultáneamente en los mismos mercados. O se permite la caída de precios y rentas y el coste de la intervención en los mercados se minimiza o se mantienen los precios y las rentas con un coste mayor de la política de sostenimiento de rentas.

Es posible mostrar que los incrementos en la superficie regada resultante del gasto público y privado en regadío ha sido utilizado en gran parte en la sustitución de importaciones (especialmente maíz y cebada) o en la producción de productos de exportación (hortalizas). En ambos casos, es improbable que se produzca un desplome de precios o, bajo una política de sostenimiento de rentas, que se incrementen los excedentes. En el caso del maíz y la cebada porque el mercado doméstico aún con la producción adicional del regadío es deficitario. En el caso de las hortalizas, los precios se forman a nivel del mercado europeo y los incrementos anuales en la oferta agregada, resultante del incremento anual en la capacidad productiva española no han teni-

do en el pasado, aparentemente, un efecto depresivo sobre los precios. Por los demás, los productores españoles gozan en el mercado europeo de ventaja comparativa por lo que pueden ser considerados productores intramarginales y por tanto, con una cierta capacidad de aceptar una tendencia decreciente en los precios.

Dado que existe una amplia capacidad de sustitución de importaciones y un potencial para la exportación en qué emplear los nuevos regadíos, el profesor Benelbas apunta, correctamente, que hay que evaluar la rentabilidad económica de la inversión pública en regadíos. Igualmente correcta parece ser su idea de utilizar los precios internacionales (precios frontera) en esa evaluación económica como aconseja la teoría del análisis coste-beneficio. El problema es decidir qué precios internacionales se deben utilizar en esta evaluación. Todos conocemos las grandes fluctuaciones que han sufrido los precios internacionales de productos agrarios en los últimos años. Es igualmente patente la dificultad de extraer una tendencia, al alza o a la baja, de esa historia pasada de los precios internacionales. Otro tanto se puede decir de los tipos de cambio de las monedas, que es un factor importante en la conversión de precios internacionales en precios frontera.

Estas dificultades que hemos mencionado hacen que la elección de precios frontera utilizables en la evaluación económica de inversión en regadíos sea, dentro de un cierto margen, arbitraria. Arbitrariedad que repercute en las tasas de rendimiento interno (TRI) asociadas a cada hipótesis sobre el nivel de precios.

Vemos así que en la elección del nivel óptimo de gasto en regadíos el cálculo de las TRI, posiblemente, no aporte una información decisiva. Otros elementos han de entrar en la determinación de cuál sea el nivel óptimo de inversión en regadío.

Una parte importante de la puesta en regadío se produce en el marco de la reforma de las estructuras agrarias, es decir en el marco de los programas del IRYDA. Como resultado de esos programas el IRYDA transforma cierta superficie en regadío que utiliza para la creación de nuevas explotaciones. Este programa contribuye al objetivo equidad al mejorar la distribución de la propiedad de la tierra y por tanto de la distribución de las rentas agrarias.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica el gasto en

regadíos mejora (aumenta) la proporción tierra/trabajo ya que la inversión en regadío aumenta la capacidad productiva de la superficie disponible e incrementa la demanda de mano de obra por hectárea. Es decir contribuye a resolver el desequilibrio básico de la agricultura española —que está en el origen de la baja productividad del factor trabajo—, y que es una relación trabajo/tierra demasiado alta. (L. Benelbas (2), Pérez Blanco (5)). Por lo mismo la inversión en regadíos aumenta la productividad del capital y del trabajo mejorando la remuneración de estos factores de la producción (mejorando la distribución de la renta dentro de la agricultura y a escala nacional).

También desde el punto de vista de la eficiencia la conversión de tierras de secano en regadío elimina o reduce fuertemente la aleatoriedad de la producción. Si los agricultores tienen aversión al riesgo, y en esto parece existir un consenso, una menor aleatoriedad de la producción permite prescindir de estrategias reductoras de riesgo (y simultáneamente de renta promedio que es el costo de un menor riesgo) tales como diversificación o el mantenimiento de una dotación de recursos fijos que permita una mayor flexibilidad a costa de una menor eficiencia.

VI. EL VINO Y EL ACEITE DE OLIVA

En el segundo de sus artículos (2) el profesor Benelbas identifica finalmente aquellos subsectores agrarios en los que parece que se producen excedentes estructurales. Estos son el vino y el aceite de oliva. La recomendación del profesor Benelbas para acabar con estos excedentes es simple:

«Una reordenación de las ayudas (se refiere a las de la Dirección General de la Producción Agraria) concentrándolas en la subvención para el arranque de plantaciones que generan excedentes, tales como el aceite de oliva y el viñedo y para la constitución de empresas agrarias que pueden producir a costes competitivos en los mercados internacionales, podría ser un ejemplo de priorización». ((1), pág. 168).

Nuestra opinión es que, si exceptuamos el sector hortofrutícola, tal vez los dos sectores más competitivos de la agricultura

española son el aceite de oliva y el de vino. Parece trivial intentar dar explicaciones cuando se trata de sectores tradicionalmente exportadores y además cuando los precios en España son espectacularmente más bajos que en los vecinos países productores de Europa. Los excedentes de aceite de oliva y de vino, estamos de acuerdo en que son indeseables, hay que intentar acabar con ellos, pero no tienen su origen en la escasa competitividad de estas producciones españolas en los mercados internacionales. El origen de estos excedentes es el proteccionismo comercial de los demás. Si algunos países europeos no añadieran sacarosa para enriquecer el grado alcohólico de sus vinos, si nuestros caldos pudieran competir libremente en el mercado europeo, seguramente en lugar de arrancar viñedo y olivar lo que tendríamos nosotros que hacer es matar vacas. A nadie se le ha ocurrido todavía poner de moda el exterminio masivo de vacas, afortunadamente, tal vez porque no se ven los excedentes. Pero siguiendo la lógica liberal de muchos, aunque no se ven, que ya se verán, los excedentes en España tal vez sean de vacas.

Es evidente que Europa no tiene excedentes de grasas vegetales. Su grado de autoabastecimiento en este sector no llega al 25% de sus necesidades de consumo. ¿Por qué aparece entonces un excedente de aceite de oliva? Porque la PAC no prevee una protección en frontera en el sector de semillas oleaginosas, y esto es así porque la CEE primitiva no era apenas productora de grasas vegetales, excepto Italia, y por tanto tenía poco que proteger.

Los excedentes no los provoca, pues, la existencia de una política de precios y ordenación de mercados agrarios. En todo caso, viven provocados por la fijación del nivel de esos precios, que efectivamente, a veces han sido muy elevados debido a presiones de tipo social o político.

Pero hay también otros motivos más complejos que provocan los excedentes agrícolas. El estancamiento de la demanda de muchos productos alimenticios se ve acompañada, como ya hemos mencionado, de una cierta irreversibilidad de la oferta que obedece a muchos factores. En muchas regiones españolas, el elemento esencial de esta rigidez de la oferta son las restricciones del medio físico y de la climatología. En las laderas de Andalucía Oriental donde predomina el olivo, puede alguien explicarnos ¿qué tipo de empresas agrarias pueden producir a precios compe-

titivos en los mercados internacionales algo que no sea aceite de oliva?

En muchos casos la única alternativa que puede darse al viñedo y al olivar es el abandono del cultivo. Efectivamente hay muchas zonas en nuestro país que podrían dejar de cultivarse con ahorro de gasto público. Pero ¿ha evaluado alguien el coste que en muchos aspectos podría tener el despoblamiento de extensas áreas del interior peninsular? Produce escalofríos la ligereza con que, a veces, se habla del bienestar social.

Para definir el equilibrio en un mercado y su precio de equilibrio, lo primero que hay que hacer es delimitar el mercado. La situación es muy distinta si consideramos la actual situación de nuestro país aislado, si lo consideramos en el marco de una CEE ampliada a 12 miembros o si consideramos un mercado abierto sin protección en frontera.

La posibilidad de un mercado totalmente abierto es una alternativa que no consideramos real. Su concepción responde al modelo abstracto de la libre competencia, y la discusión nos apartaría de nuestro objetivo. Es un debate ya demasiado antiguo.

Volviendo al mundo real, las dos alternativas de aislamiento o adhesión a la CEE dificultan enormemente la adopción de decisiones. Seamos claros, España, reducido su mercado a las fronteras actuales, tiene que hacer un esfuerzo como sea para acabar con los excedentes estructurales de vino y aceite de oliva. España, como país miembro de la CEE puede aspirar a una cierta especialización y nuestra ventaja comparativa en esas producciones respecto a otros países productores europeos debe permitirnos en el futuro ganar cuota de mercado en esos sectores.

VII. CONCLUSIONES

Es evidente que la política de precios y regulación de mercados tiene como objetivos básicos la estabilización de los mismos y el sostenimiento de las rentas de los agricultores. Es sabido igualmente que esta política implica una protección frente al exterior y ocasiona costes sociales y transferencias de rentas de consumidores y contribuyentes a agricultores y de unas regiones o comunidades autónomas a otras. Estos costes sociales y estas transferencias han sido plenamente asumidas por la sociedad es-

pañola —aunque no sin algunas críticas, como hemos visto—, ya que se considera que los beneficios de estas políticas que hemos enumerado anteriormente, y que pueden evaluarse en términos de eficiencia y equidad, superan ampliamente los costes.

Mantener un equilibrio entre los costes sociales y transferencias de renta de un lado y entre los beneficios para los agricultores del otro, es una tarea delicada que se ejerce en un contexto político en el que los intereses concentrados de unos —agricultores—, se contraponen a los intereses difusos de otros —consumidores, contribuyentes—. Hay pues una tendencia, en ciertas circunstancias políticas, a sobreproteger la agricultura, a conceder subidas de precios que, mantenidas en el tiempo, pueden originar incrementos permanentes en la capacidad productiva que causen un desequilibrio estructural en los mercados agrarios.

Durante la fase baja del ciclo económico hay igualmente una tendencia —para una estructura dada de regulación de mercados—, a que los costes, especialmente el presupuestario, de estas políticas se disparen. La política de precios agrarios actúa así como una especie de estabilizador automático, en forma similar al seguro de desempleo, con la ventaja de que conserva empleos y puede al mismo tiempo ser utilizado como un instrumento en la política antiinflacionaria. Es evidente en esta fase del ciclo la necesidad de reducir el déficit público y esto puede llevar a negar los beneficios de la política agraria y a sobreestimar sus costes y a identificar como déficit estructural lo que puede no pasar de problema coyuntural. Es igualmente posible y algunos lo hacen, caer en la tentación de reclamar un rediseño estructural de una política global cuando los problemas que se discuten pueden haber sido causados por unos niveles inadecuados en los parámetros de la política o pueden no haber sido causados ni por la estructura ni por los parámetros de la política.

La salida de la actual crisis económica exige una mejor asignación de recursos, pero no sólo en la agricultura. La política agraria practicada en la pasada década, tanto en España como en la CEE, puede considerarse como de transición entre la fase del desarrollo económico del periodo 1959-1973 y una política agraria reajustada para los años futuros.

Los reajustes que deban ser introducidos en la actual política agraria, deberían guiarse, todos estamos de acuerdo en eso, por

los criterios de eficiencia y equidad, pero el análisis crítico que hagamos de los instrumentos de la política agraria debe ser riguroso y tener en cuenta los condicionamientos de la economía española real y no simplemente partiendo de las hipótesis inconstables de un modelo abstracto.

La eliminación de excedentes no puede convertirse en función objetivo de la política agraria. El mismo concepto de excedente nos introduce en un terreno difícil. Si excedente es toda cantidad producida que no se vende a los precios normales existentes en el mercado, la cuantificación del excedente nos obligaría a considerar, en primer lugar las características del mercado, en segundo lugar considerar el carácter de esos «precios normales», que si provocan excedente no serían exactamente los de equilibrio en competencia perfecta, etc... Pero también deberían considerarse otra serie de elementos que complican enormemente el problema, ¿cuál es el coste de oportunidad para otras producciones, utilizando los mismos recursos productivos? ¿Compensa al Gobierno practicar directamente el dumping de los mercados exteriores, o sería más económico una política alternativa con reajuste social, emigración y tal vez despoblamiento en ciertas áreas del país?

La aparición de excedentes estructurales es una consecuencia indeseable, no siempre provocada por la política de precios y regulación de mercados. Esta tiene un carácter estabilizador de precios, al tiempo que garantiza el abastecimiento de productos alimenticios de primera necesidad. La política de precios agrarios también permite, al menos, el mantenimiento de las rentas agrarias en relación con las de otros sectores, a pesar de mantenerse la enorme distancia que separa a unas de otras.

Las diferencias de rentas intra-sectoriales son previas a la política de precios y tienen su origen en la desigual distribución de la tierra y el capital entre los agricultores. Nadie ha demostrado que la política de precios, o su ausencia, pudiera aumentar o disminuir la dispersión de rentas del sector agrario. Ahora bien, lo que parece evidente es que, si aceptamos la hipótesis del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta, una disminución de la protección a la agricultura generaría probablemente pérdidas de utilidad relativamente mayores en aquellos agricultores con rentas más bajas que en los que poseen rentas más altas.

Por lo que respecta a la inversión en infraestructura, la con-

centración parcelaria y la promoción de explotaciones viables son programas con un fundamento sólido en los criterios de eficiencia y, además, provocan una mejora en la distribución de la renta al reducir el diferencial de rentas dentro del sector agrario y mejorando la relación con el sector no agrario.

Las inversiones en regadíos contribuyen a generar importantes aumentos de productividad, mejoran la distribución de la renta y no existen razones para suponer que contribuyan a la aparición de excedentes. Más bien al contrario. Efectivamente, las dos producciones aparentemente excedentarias en España, vino y aceite de oliva, proceden de cultivos tradicionales del secano español, la viña y el olivar, y apenas se riegan. Los incrementos en la superficie regada han sido utilizados en gran parte en la sustitución de importaciones, especialmente maíz y cebada o en la producción de productos de exportación, como las hortalizas. En ambos casos es improbable que se puede producir un desplome de precios o, bajo una política de sostenimiento de rentas, que se incrementen los excedentes.

Respecto a la evaluación de la rentabilidad de estas inversiones, parece exacto utilizar los precios internacionales, como precios frontera. El problema es decidir ¿qué precios internacionales?, dadas las enormes fluctuaciones de precios en el mercado internacional, así como las oscilaciones en los tipos de cambio de las monedas. La arbitrariedad en la elección de dichos precios y tipos de cambio se traslada a las tasas internas de rendimiento de los proyectos de inversión.

Las inversiones en infraestructura agraria no cumplen exclusivamente un papel directamente ligado a la empresa. Su papel multiplicador de la inversión privada es notable y en buena medida sus efectos se difunden a otros sectores económicos de las comarcas beneficiadas. Hay zonas en nuestro país donde el agua es la frontera entre el bienestar y el progreso económico y la emigración y el despoblamiento.

Como corolario de las contradicciones ocultas en muchas críticas habituales a la política de gasto público en la agricultura se han considerado los dos sectores con excedentes estructurales en España, el vino y el aceite de oliva. Se trata de dos productos donde, si existieran precios internacionales significativos, la competitividad de las producciones españolas es muy elevada. Sin embargo, los excedentes en estos dos casos no se producen ni

por la política de precios ni por las inversiones en infraestructuras ligadas a ambos cultivos sino, simplemente por el proteccionismo de otros países frente a nuestras producciones. Efectivamente los precios de ambos productos pueden considerarse aproximadamente como la mitad de nuestros competidores europeos. Se trata de cultivos del secano español que han ocupado las peores tierras, zonas de ladera muchas veces, no mecanizables en su recolección. Se trata sin duda, y su supervivencia a lo largo del tiempo es el mejor argumento en su defensa, de los cultivos óptimos para el medio físico y las condiciones climatológicas de la mayoría de las zonas que ocupan. En cualquier caso, las condiciones de acceso a la CEE, van a condicionar la definición de políticas óptimas para estos dos sectores siendo, por tanto, prematuro emitir prescripciones antes de que dichas condiciones sean conocidas y hallan sido evaluadas.

BIBLIOGRAFIA

- (1) LEÓN BENELBAS: «Instrumentos de Política Agraria. Consideraciones sobre Gasto Público, Eficiencia y Equidad». Información Comercial Española, Enero-Febrero, 1985.
 - (2) LEÓN BENELBAS: «Dotación de Recursos Humanos y Desequilibrios de Mercados Agrarios». Papeles de Economía Española, 21, 1984.
 - (3) LUIS V. BARCELÓ VILA: «Coste Social y Efectos Redistributivos de la Protección Económica de la Agricultura». Papeles de Economía Española, 1980.
 - (4) Informe Gundelach. Commission des Communautés Europeennes COM (80) 800 final. Bruselas, 5 Diciembre, 1980.
 - (5) JOSÉ MARÍA PÉREZ BLANCO: «Rasgos Macroeconómicos Básicos de la Evolución de la Agricultura Española 1964-82: Crisis Actual». Papeles de Economía Española, 16, 1983.
-

RESUMEN

Tomando como punto de partida el comentario a los trabajos del profesor BENELBAS sobre la función del gasto público en la agricultura y la eficacia económica, los autores revisan en este estudio los problemas estructurales y coyunturales de la agricultura española y la adecuación de la política agraria a los mismos. Ello da lugar a un análisis de la regulación de mercados agrarios en España, a una evaluación de la política de precios bajo el criterio de equidad y a unas consideraciones sobre la política de subvenciones a los inputs y ayudas a la inversión en capital fijo, analizándose brevemente los casos del vino y del aceite de oliva para terminar con una serie de comentarios finales.

RESUME

Prenant comme point de départ le commentaire relatif aux travaux du professeur BENELBAS sur le rôle des dépenses des deniers publics en matière d'agriculture et l'efficacité économique, les auteurs passent en revue, au cours de cette étude, les problèmes structurels et conjoncturels de l'agriculture espagnole et la mesure dans laquelle la politique agricole y répond. C'est là ce qui donne lieu à une analyse de la réglementation des marchés agricoles en Espagne, à une évaluation de la politique de prix au point de vue de l'équité et à des considérations au sujet de la politique de subventions aux entrées et d'aides aux investissements en capitaux fixes. Ensuite, on analyse brièvement les cas du vin et de l'huile d'olive. Enfin, on termine l'exposé par une série de conclusions.

SUMMARY

The comments on Prof. Benelbas works dealing with government spending on farming and economic efficiency have been used by the authors as the basis to review the structural and economic problems at this time of Spanish agriculture and how farm policies should be planned to meet those challenges. Therefore, the possible approaches to regulate farm markets are studied and price policies are evaluated based on a fair-deal criterium. Also, subsidized inputs and incentives for investment on capital assets are included with a brief review of the wine and olive oil sectors and ending with some miscellaneous comments.
