

LIMITACIONES DE LOS ACTUALES SISTEMAS DE CONTROL DE LA OFERTA AGRICOLA

Por
DENIS BERGMANN (*)

DESDE que la Europa agraria se ha hecho claramente excedentaria en la mayoría de los productos importantes de las zonas templadas y desde que, en 1984, se establecieron las cuotas lecheras, se han multiplicado los debates sobre los problemas de control de la oferta agrícola. Nuestro objetivo es intentar esclarecerlos mediante el análisis teórico y práctico de las posibilidades y las limitaciones de las intervenciones en estas materias y ofrecer un balance crítico de algunas experiencias. Este análisis nos proporcionará conclusiones bastante negativas.

Nuestro tema son las limitaciones de producción impuestas por el poder público a los agricultores, mediante la prohibición de cultivar un área mayor que la establecida (o de mantener más animales de los permitidos) o de vender una cantidad mayor que la fijada de uno o varios productos. Puede existir, también, una penalización económica que haga muy costosa la venta de los productos por encima de la cantidad autorizada. Finalmente, puede dejarse sin cultivar la totalidad o parte de las explotaciones afectadas por los programas de limitación de la oferta.

(*) Antiguo investigador del I.N.R.A.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

En todos estos casos, la limitación de la oferta impone unos límites máximos individuales para cada explotación incluida en el programa, aunque a veces la explotación de que se trate sea una industria de transformación y no una explotación agrícola. Por tanto, las restricciones sobre las decisiones de la explotación son muy estrictas debido al carácter individual del contingente, que a menudo se denomina cuota. Pero el término importante es: «individual».

Un caso completamente diferente es el de los contingentes globales (a veces llamados sistemas de «quantum»). Cuando la cantidad total producida o vendida en un espacio dado sobrepasa un límite determinado se aplican penalizaciones: se suspenden las compras de intervención a un precio de sostenimiento, con lo que los productores se ven obligados a vender las cantidades restantes a bajo precio; se deduce una tasa de corresponsabilidad; al año siguiente se aplica un precio de sostenimiento más bajo, mediante la utilización de una fórmula de precios en la que se incluye como variable la importancia del exceso... Pero, en estos casos, la presión que se ejerce sobre los agricultores para que reduzcan su producción es muy suave y diluida y se realiza a través del mecanismo de los precios. En efecto, a menudo existe un sistema de precios dobles con nivelación («pooling»). Mientras que las cantidades que rebasen el contingente global sean moderadas, como todavía ocurre en Europa, sus consecuencias serán limitadas. No nos ocuparemos aquí de estos modelos flexibles de aplicación global de contingentes. Queremos, sin embargo, señalar que en la terminología europea se les denomina a veces «umbral de garantía». Curiosa expresión, ya que se trata, más bien, de un límite.

I. INTENTO DE ANALISIS TEORICO

I.1. *Principios de base*

Para exponer brevemente la teoría de los contingentes individuales, lo más sencillo será, probablemente, compararlos con los otros dos grandes métodos de sostenimiento de precios: las compras de intervención y los pagos compensatorios («deficiency pay-

ments»). En los tres casos se trata de que los agricultores perciban un precio de sostenimiento P_s superior al precio P_m del mercado «libre».

Con el método de compras de intervención, esto se consigue a través de la presencia —en general continua e ilimitada— de organismos públicos dispuestos a comprar a precios P_s . Las cantidades adquiridas, a menudo poco importantes, son, sin embargo, suficientes para lograr el resultado deseado. El organismo de intervención se deshace de ellas —con pérdidas— mediante su desnaturalización (es decir, desviación hacia utilizaciones de inferior calidad: alcohol, alimentación animal) o el dumping. Los precios alimentarios se fijan en función del P_s . Por tanto, se produce una importante transferencia de los consumidores a los productores, pero el coste presupuestario es reducido o moderado.

Con el método de los pagos compensatorios, el producto no es manipulado por ningún organismo estatal y el precio medio se establece al nivel del P_m . Un organismo estatal ofrece a cada productor un pago compensatorio igual a la diferencia entre el precio de sostenimiento (P_s previamente prometido) y el precio de mercado (P_m medio), multiplicado por la cantidad vendida. No se produce ninguna transferencia por parte de los consumidores, que pagan sus alimentos en función de un precio de mercado más bien bajo. En cambio, se produce una importante transferencia de los contribuyentes a los productores en forma de un importante coste presupuestario.

Finalmente, en el caso de los contingentes, la disminución del producto, que no puede producirse o venderse por encima de una determinada cantidad total:

$$Q = \sum q \text{ (las } q \text{ minúsculas son los contingentes individuales)}$$

da lugar a una transferencia de los consumidores a los productores parecida a la descrita en el caso de las compras de intervención. Pero no hay coste presupuestario (con excepción de los gastos de administración del sistema) siempre que Q se determine de modo que el producto se reduzca lo suficiente. El poder público no se ensucia las manos con la manipulación de los productos y no hay ni desnaturalización ni dumping, al menos mientras no se sobrepase Q .

1.2. *Crítica global del método*

Con el método de los contingentes individuales no se produce coste presupuestario (con excepción de los costes de administración) y, como acaba de indicarse, los organismos públicos no manipulan los productos, con los lentos procesos que esto implica. Frente a estas ventajas hay que tener en cuenta numerosos inconvenientes.

Se produce una importante transferencia de los consumidores de alimentos a los productores agrícolas, lo que afecta gravemente a los pobres y a las familias numerosas (esto es muy criticable, desde el punto de vista de la justicia social). Obsérvese que en el caso de las compras de intervención se produce una transferencia parecida y que, en los tres métodos examinados, los ingresos adicionales favorecen a los agricultores de forma proporcional a las cantidades producidas.

El sistema estudiado plantea importantes contradicciones microeconómicas a los agricultores. Por una parte, invita a aumentar la producción, debido al elevado y atractivo precio obtenido (tanto más en la agricultura, en la que el coste marginal es, a menudo, muy reducido en relación con el coste medio). Pero, al mismo tiempo, le impide hacerlo mediante la congelación de su contingente. Por tanto, se le incita a rebasar el contingente y al fraude, cuando es posible.

El tercer inconveniente consiste en que la asignación de un contingente individual para cada productor les proporciona unas rentas que la mayoría de los economistas condenan. Estas rentas se capitalizan en forma de aumento del valor de los bienes raíces, lo que eleva el coste global de la producción y dificulta aún más la instalación de agricultores jóvenes y la transmisión de las explotaciones de una generación a la siguiente. Por tanto, toda esta creación de rentas resulta nefasta e inútil.

Finalmente, el cuarto inconveniente principal de los contingentes individuales radica en que, en la práctica, se realiza a partir de una determinada base histórica-estadística. En cada explotación afectada de medidas por contingentes, la cantidad que se tendrá derecho a producir estará obtenida en función de la producción en el pasado. Este inconveniente es especialmente grave

en el caso de la C.E.E. En efecto, uno de los objetivos fundamentales de la creación de un gran mercado sin barreras consiste en facilitar la reordenación de las producciones agrícolas en las zonas donde los costes de producción sean más reducidos. Sin embargo, este proceso está lejos de haberse concluido, debido al bloqueo de los contingentes.

Es evidente que, para las regiones que, por diversos motivos, producen más de lo que deberían, de acuerdo con un esquema óptimo, la implantación de contingentes sobre una base histórica supone una ventaja. De este modo, se consolida su situación anterior. Sin embargo, para las regiones retrasadas con un potencial de desarrollo aceptable, la cristalización de las situaciones adquiridas resulta completamente nefasta. Por esta razón, los franceses y los irlandeses nunca deberían haber aceptado los contingentes lácteos (los irlandeses han obtenido, con razón, algunas excepciones). A España le interesaría replantear en un futuro el contingente implícito que bloquea el desplazamiento de los viñedos europeos hacia las zonas óptimas.

Las bases históricas tienen también el inconveniente de bloquear el dinamismo de los jóvenes que tratan de desarrollar su producción, en beneficio de los más mayores, que a menudo querían reducir la suya y trabajar menos, pero no se atreven para no reducir sus futuros contingentes (que tienen un valor).

El tema de la determinación de las bases para la aplicación de contingentes volverá a tratarse en el análisis del método desde el punto de vista práctico, que desarrollaremos ahora basándonos en ejemplos reales.

II. PRACTICA DE LA APLICACION DE LOS CONTINGENTES Y BALANCE DE ALGUNAS EXPERIENCIAS CLASICAS

II.1. *Las bases para la asignación de contingentes individuales fijos*

Los contingentes pueden hacer referencia bien a las superficies (o número de animales), bien a las cantidades vendidas.

En Europa, rara vez pueden aplicarse contingentes sobre las superficies. En efecto, ello supone el reconocimiento anual de los cultivos de cada parcela, lo que resulta casi imposible cuando se trata de parcelas pequeñas e irregulares. Aunque es menos difícil en el caso de los cultivos perennes, para los que existe un catastro. La aplicación de contingentes sobre la superficie supone, también, que el rendimiento se aproxime siempre a un máximo determinado. De no ser así, los agricultores pueden compensar fácilmente la disminución de la superficie aumentando el rendimiento, de forma que el conjunto del sistema resulta poco eficaz, tanto desde el punto de vista de sus objetivos como del de la asignación óptima de los recursos.

La aplicación de contingentes sobre las cantidades es, por tanto, el caso normal. Los agricultores deben entregar sus productos sometidos a contingentes a un pequeño número de lugares de paso obligados (fábricas de azúcar, centrales lecheras, silos para el almacenamiento de cereales...), en donde puede realizarse el control con pocos gastos. Los autores ingleses señalan que, en el caso de los cereales, esto es difícil de realizar debido al carácter liberal y no regulado del comercio del grano en su país. En este caso, habría que prohibir la venta directa, en la granja, del producto de que se trate (en este caso la leche) y prohibir o controlar de cerca la fabricación de productos de granja (quesos).

II.2. *Experiencia de las cuotas lácteas en la C.E.E.*

A pesar de su reciente creación, existe ya una importante bibliografía al respecto de la que pueden extraerse algunas enseñanzas, quedando claro que en este artículo se aborda un problema que rebasa con mucho el de la leche, por muy importante que éste sea. En marzo de 1984, cuando se implantaron las cuotas, se fijó un nivel global demasiado elevado: alrededor de 99 millones de toneladas (para C.E.E.-10), lo que representaba una disminución de sólo el 3%. Sin embargo, de acuerdo con cálculos realistas, el mercado apenas si absorbería 85 millones de toneladas. Evidentemente, esta cifra debe considerarse únicamente como una magnitud variable. Depende del consumo interno de la C.E.E.

—muy estable— y de las exportaciones solventes —mucho más variables—. Se acumulan existencias cada vez más importantes, que conducen a operaciones de dumping muy difíciles de impedir en el clima actual de las relaciones comerciales internacionales. Los costes que las acciones lácteas suponen para el F.E.O.G.A. son enormes. Esto explica la decisión, inusualmente enérgica, adoptada por el Consejo, en diciembre de 1986, de rebajar las cuotas en un 8,5% para la próxima campaña.

Finalmente, cuando se aplique esta reciente decisión, los ingresos de los productores de leche disminuirán considerablemente, que es precisamente lo que debía de evitar el sistema de cuotas. Pero antes de su aplicación, las operaciones de dumping eran casi insostenibles, debido a que las cuotas se habían fijado muy por encima de las salidas del mercado interior y exterior (a precios normales). Esto revela un fracaso, que se ha tratado de paliar con distintas disposiciones.

Por supuesto, desde el punto de vista de los ingresos de los productores, tiene el mismo efecto una disminución de los precios que una reducción de las cuotas de igual importancia. Pero, mientras que la disminución de los precios afecta por igual a todos los productores, la disminución del contingente global puede distribuirse de forma diferente entre las distintas categorías de productores. La autoridad nacional que gestiona el sistema puede decidir, por ejemplo, una reducción mayor de los contingentes individuales de los agricultores de mayor edad o de los «grandes» productores.

Del mismo modo, puede ser más generosa con los jóvenes, con los productores de las zonas de montaña o con los titulares de un plan de desarrollo. El resultado neto es, por tanto, un aumento del poder de la administración, lo que para muchos economistas es lamentable. Esto no significa que los reglamentos no se establecieron con la mejor intención. Pero ante la complejidad y la diversidad de la realidad, las limitaciones rígidas, que se encuentran en la base del sistema, no pueden ser siempre las mejores.

De forma específica, en Francia, y a fin de mantener una tendencia general favorable a las pequeñas explotaciones se negaron, en principio, las cuotas suplementarias a los productores que ya superaban los 150.000 L/año. Esta cuota corresponde a 30 vacas

con un buen rendimiento. Sin embargo, parece que tienen más futuro los rebaños de 40 ó 50 vacas por lo menos. Consecuentemente, ante la fuerte competencia internacional que está imponiéndose, la normativa aprobada en Francia compromete las oportunidades de los productos lácteos de este país.

Esta observación, muy francesa, nos obliga a plantear una pregunta más general.

II.3. *Las consecuencias de los contingentes sobre la distribución de las rentas*

Tal como se ha explicado en el análisis teórico, la aplicación de contingentes conduce, por la penuria, a una transferencia de los consumidores a los productores. Desde el punto de vista de los consumidores y salvo en sociedades muy ricas donde, incluso, los pobres dedican una pequeña parte de sus rentas a la alimentación, sus efectos también son regresivos: los pobres y las familias numerosas son los más afectados.

Desde el punto de vista de los productores, en el marco de una aplicación de contingentes que reduzca en un mismo porcentaje el derecho de producción de cada productor, se produce a la vez un aumento de los ingresos de los productores, debido al sostenimiento de los precios (que se fijan al nivel del Ps en vez del Pm) y una disminución de sus ingresos debido a la disminución de las cantidades que pueden vender. El segundo movimiento es más débil que el primero: en caso contrario, la intervención no tendría sentido.

En un sistema con tasas uniformes de contingentes para todos los productores, el alza de sus ingresos en porcentaje es la misma, pero, está claro, en valores absolutos son proporcionales a la cantidad producida. Los «grandes» salen más beneficiados que los «pequeños» productores. Esto es el origen de un debate que debemos tratar de resolver.

Cualquier política agrícola dirigida a incrementar las rentas mediante medidas relativas a los precios beneficia, principalmente, a los grandes productores. Tal política, aunque reproduce la realidad de las estructuras productivas de la mayoría de los paí-

ses, sorprende a quienes desean una política agrícola igualitarista.

Un primer elemento se refiere a la situación de la fiscalidad progresiva sobre las rentas agrarias. Cuando funciona bien, las importantes transferencias parecen más aceptables. Por otro lado, hay que reconocer que ningún sistema que dependa del volumen de ventas podrá solucionar los problemas de las rentas de los productores que tienen cinco vacas. Por tanto, la desigualdad en valores absolutos, de las transferencias asociadas a los contingentes constituye un dato de base que debe aceptarse. Evidentemente, se produce también en el caso de los otros dos grandes métodos de sostenimiento de los precios.

Mediante ciertas disposiciones administrativas puede reducirse ligeramente la desigualdad citada. Pero tal, como se ha indicado anteriormente, la posible intervención de la Administración en la práctica puede resultar poco conveniente.

II.4. *¿Son una solución los contingentes vendibles?*

La experiencia más amplia en materia de contingentes vendibles es la de Canadá, donde existe esta fórmula desde hace más de diez años (aunque las cuotas sólo pueden negociarse dentro de cada provincia). Los análisis publicados en los que se trata de emitir un juicio sobre estos programas son, en conjunto, bastante críticos. Ciertamente la rigidez es menor y, por tanto, la asignación de los recursos está menos distorsionada. Pero el sistema provoca la creación de importantes rentas en beneficio de algunos agentes económicos, en particular de aquellos que venden sus cuotas. Debido a que, con frecuencia, el nivel del coste marginal de la leche es muy bajo en comparación con su coste medio, los productores están dispuestos a pagar mucho por el derecho a producir un litro de leche adicional. En consecuencia, se produce una viva competencia respecto de los vendedores y el precio de compra de las cuotas se eleva. De este modo, se han llegado a fijar precios de cuota —para la producción de una vaca— ocho veces superiores al precio de la vaca (*The Economist*, 15 de noviembre de 1986). De hecho, parece ser que este precio fluctúa enormemente en función de las variaciones de la rentabilidad de la producción láctea, vin-

culada ella misma a la variación de la proporción: precio de la leche/precio del alimento del ganado. Evidentemente, estas fluctuaciones son un defecto del sistema en un mundo que busca cierta estabilidad.

No obstante, D. R. Harvey (1984) considera que, en el caso de la C.E.E., estos inconvenientes podrían paliarse. Las ventajas del sistema de contingentes vendibles serían mayores a condición de que se estableciesen mecanismos de compensación para quienes saliesen perdiendo. Este análisis es interesante, pero no me resulta suficientemente convincente ante la realidad europea. Parece, por tanto, difícil definirse claramente en favor o en contra de los contingentes vendibles.

II.5. *Conclusión parcial*

El balance de conjunto de las medidas «clásicas» de aplicación de contingentes de la oferta agrícola es, por tanto, claramente negativo. De ahí la voluntad, que parece dominante en la C.E.E., de poner fin a las cuotas lácteas —lo prueba la reciente decisión de reducir notablemente su importe—, así como la resistencia de algunos aspectos menos clásicos que parecen más prometedores.

III. CONTRAPARTIDAS ECOLOGICAS Y ABANDONO DE TIERRAS

Aún quedan dos métodos de reducción de la oferta agraria que merece la pena estudiar.

III.1. *Compensación de los inconvenientes de la restricción de la oferta mediante ventajas ecológicas*

Las transferencias, que constituyen la base de los métodos clásicos para restringir la oferta, pueden hacerse más aceptables si se acompañan de consecuencias positivas sobre otros elementos, en especial el medio ambiente. Es cierto que esto no suprime los inconvenientes, pero puede contrarrestarlos parcialmente.

Así pues, las últimas medidas adoptadas en Dinamarca, por las que se obliga a los productores de leche a que prevean el almacenamiento de las deyecciones de sus animales en recintos estancos susceptibles de absorber la producción de seis meses, desplazan la curva de la oferta hacia la izquierda, es decir hacia un mayor coste. Esto constituye, a iguales condiciones, un método de limitar la oferta. Pero este método presenta, claramente, algunas ventajas que no encontrábamos en los métodos clásicos.

Pueden citarse muchos ejemplos de este tipo de medidas. En la actualidad, una de las más importantes se refiere a la prohibición de las hormonas sintéticas de crecimiento en la alimentación de los bovinos.

Se ha propuesto incluso que, para reducir algunas formas de contaminación, se graven de forma específica los abonos (Weinschenk, 1984). No obstante, este método parece brutal.

El análisis beneficio-coste («cost-benefit analysis») permite evaluar de manera fiable, en la medida de lo posible, sus ventajas y elegir los métodos que mejor compensen parte de las transferencias producidas. Pero no hay que hacerse ilusiones; en la mayor parte de Europa, la agricultura no ataca al medio ambiente. Este se degrada, principalmente, debido a la urbanización desordenada, a la contaminación industrial y al turismo incontrolado...

III.2. *Retirada de determinado porcentaje de tierras sembradas de uno o varios cultivos*

Es el método utilizado en los Estados Unidos y que se conoce por el nombre de «set-aside». Para tener derecho a los préstamos sobre las cosechas («loan rate») y, sobre todo, a los pagos compensatorios, en virtud de los cuales los agricultores perciben, actualmente, precios de sostenimiento muy altos para el trigo y el maíz («target price»), deben comprometerse a no utilizar una superficie que ha sido en torno a un 20% de las superficies anteriormente sembradas con estos dos cultivos.

No pueden subestimarse las consecuencias de este abandono de cultivos, en cuyos detalles no podemos entrar ahora. Pero, señalaremos que, de este modo se «retiran» las peores parcelas. En

cualquier caso, en la práctica, se producen retrasos en los trabajos y, a veces, no se llevan a cabo los programas de siembra en algunos terrenos en los que estaba previsto hacerlo. Nada impide a quienes no participan en el programa incrementar la superficie sembrada. Por otro lado, la ejecución y la supervisión de este programa exige una importante infraestructura administrativa y la toma de fotografías aéreas. En Estados Unidos se ha desarrollado todo esto en los últimos cincuenta años, pero en Europa se necesitarían varios años de inversiones.

En definitiva, la mayoría de los autores consideran que los efectos del programa de «set-aside» sobre el volumen de la producción de trigo y de maíz son bajos, debido, en particular, a su carácter anual.

III.3. *Abandono de tierras a largo plazo*

En este caso, y siguiendo con el ejemplo de Estados Unidos, las posibilidades parecen más prometedoras.

Por supuesto, existen muchos productores para quienes el coste marginal es muy pequeño. Para ello sigue siendo interesante producir aunque sea a precios muy bajos. Por tanto, para incitarles a que renuncien completamente a su profesión o, por lo menos, al cultivo de una de sus explotaciones, hay que ofrecerles indemnizaciones por abandono sustanciales, equiparables al valor de la producción suprimida. Se corre, también, el riesgo de incluir en el programa de retirada de tierras, explotaciones o parcelas que de todos modos iban a ser abandonadas en breve (o que producían productos no excedentarios).

A pesar de estos riesgos e inconvenientes —hay más—, este tipo de programa puede interesar a los verdaderos productores con tierras bastante buenas que aceptarían renunciar a producir a cambio de una indemnización anual que correspondiese, más o menos, a lo que percibirían por el arrendamiento de tierras similares. Al menos esta es la opinión de un conocido experto, el profesor K. L. Robinson (1986), que recomienda la ampliación de estas medidas, mientras que la Ley agraria de 1985 únicamente prevé la financiación de algunas tierras frágiles y amenazadas por la erosión (volvemos a encontrar el aspecto ecológico).

Evidentemente, estos programas de retirada de tierras son complejos y pueden tener consecuencias negativas a largo plazo. Pensamos, claro está, en sus consecuencias sobre el empleo y sobre las actividades de servicios a la agricultura, en uno u otro sentido. La sociedad americana, muy móvil y poco protegida, los acepta, probablemente, mejor de lo que sucedería en Europa. Pero la idea básica es coherente. Uno de los obstáculos fundamentales para su realización práctica es el de la fijación de la indemnización anual de retirada. Hay que ofrecer un precio atractivo para obtener un volumen suficiente, pero debe evitarse pagar demasiado por tierras mediocres o que se van a abandonar de forma «natural».

Los programas de estímulo al abandono total de la producción láctea —que existen a ambos lados del Atlántico— se basan en una lógica similar a la del abandono de tierras. Son eficaces, pero tanto más costosos cuanto que el sostenimiento de los precios es elevado. Nos enfrentamos, aquí, con una contradicción fundamental de todos los métodos de restricción de la oferta: si los precios de sostenimiento son poco atractivos, no son necesarias las cuotas o las retiradas de tierras o de vacas, sino que los agricultores se desanimarían ante el nivel de los precios.

III.4. *El caso de los cultivos perennes*

Cuando existe un desequilibrio duradero entre la oferta y la demanda, el abandono de algunas superficies mediante primas por arranque (con prohibición de replantar, claro está) parece una medida razonable. Por lo menos presenta la ventaja de atacar los problemas de fondo, mientras que las intervenciones como la destilación obligatoria o fomentada pueden reiniciarse cada año. No obstante, la experiencia vitícola francesa y europea impone algunas limitaciones a este último juicio positivo.

La dificultad para calcular las indemnizaciones por arranque es naturalmente mayor en el caso de los viñedos que en el de las llanuras de trigo homogéneas. Sobre todo en viticultura (o en olivares y otros huertos) el empleo por hectárea es, por lo menos, 20 veces superior al del cultivo extensivo de cereales. En la actual

situación del empleo rural, un importante programa de arranque de viñedos tendría, por tanto, graves consecuencias sociales. Tendría, también, por lo menos en algunas zonas, consecuencias ecológicas nefastas en el caso de abandonarse los viñedos y los olivares. Por tanto, hay que tener en cuenta la fragilidad de los suelos y la fragilidad social antes de poner en marcha un programa de arranque. Nada indica que este programa no sea posible si se realiza un esfuerzo de concertación y de consideración de los aspectos de política regional y, sobre todo, con bastante dinero.

IV. CONCLUSION

Nuestro análisis se ha expuesto de forma condensada. Merece la pena recordar que, en enero de 1966, la Dirección General de Agricultura de la Comisión, publicó un informe sobre la «limitación de la oferta de productos agrícolas mediante medidas administrativas». Se trata de un informe de 278 páginas, en la edición francesa, elaborado por dos grandes expertos alemanes, G. Weinschenck y G. Schmitt y constituye un complemento muy útil a este artículo.

Nuestras principales conclusiones son muy claras. La limitación de la oferta conlleva una contradicción fundamental. Por una parte se incita, mediante precios elevados, a que los agricultores produzcan aún más y, por otra, se les impide producir mediante la aplicación de contingentes. ¡Esto raya con el sadismo! La limitación de la oferta produce transferencias de los consumidores a los productores, con consecuencias regresivas sobre la distribución de las rentas. Los contingentes paralizan la competencia e impiden una redistribución más eficaz de las producciones.

Existen muchas dificultades administrativas para su puesta en práctica. Es mucho más fácil comprar toneladas de mantequilla o de trigo que regular los que sucede en millones de explotaciones agrícolas.

Más allá de estas críticas, hay que situarse en un contexto más general para emitir un juicio completo.

El primer hecho esencial es que Europa tiene una producción mayor de la necesaria de un número creciente de productos y que

los excedentes aumentan regularmente. Tal situación excedentaria conduce a prácticas de dumping que resultan desastrosas en una Comunidad muy abierta al exterior y que debe evitar por todos los medios dar mal ejemplo en materia de intercambios internacionales. Las consecuencias de este dumping son nefastas para muchos terceros países y, combinado con el que practican otros países, conduce a una disminución del nivel medio de los precios mundiales.

Por otro lado, hay que subrayar la irresistible presión que la tecnología moderna ejerce sobre una agricultura muy sofisticada, como la europea. Los aumentos de productividad, tanto del trabajo como de las tierras, son considerables; lo que debería conducir a bajas de precios, ya que es implícito a la agricultura no poder conservar para sí sus progresos y tener que transferir sus ganancias a otros sectores o grupos sociales (proveedores, transformadores, comerciantes, consumidores).

Es muy difícil frenar la excelente maquinaria de investigación que ofrece innovaciones a la formidable máquina tecnológica que es la agricultura de punta. El conjunto se asemeja a uno de esos petroleros gigantes avanzando a toda velocidad; mientras se espera a que reduzca su marcha, el coste económico de la P.A.C. es cada vez más insostenible.

Para resolver este problema, pueden tomarse en consideración dos grandes políticas: la baja de los precios de sostenimiento y la restricción autoritaria de la oferta. Según el análisis económico que acabamos de realizar, el primer método es preferible, siempre que se corrijan sus consecuencias más penosas mediante ayudas directas para sostener las rentas. No obstante, a este nivel no se trata de un análisis económico, sino de una elección política.

¿Por qué han hecho los políticos una elección errónea?

Hay que subrayar, en primer lugar, que los agricultores y sus organizaciones dan un enorme importancia a los precios e, incluso, a los precios nominales. Han luchado durante decenas de años por lograr intervenciones de sostenimiento de precios. El abandono de los mecanismos para el sostenimiento de los precios les parecería un retroceso insoportable.

En segundo lugar —aunque es casi superfluo recordarlo—, el horizonte de planificación de los políticos es mucho más redu-

cido que el de los economistas. Se sentirán satisfechos si, mediante el control de la oferta, logran evitar la baja de los precios durante unos pocos años.

Parece también como si los responsables políticos no quisieran tomar conciencia de la realidad de la situación agrícola ni explicar claramente a los agricultores cuál es el verdadero futuro de su sector. La agricultura es un sector en declive que debe utilizar menos tierras y menos hombres. Un análisis lúcido de este futuro debería incitar a los políticos a hacérselo comprender a los agricultores y, sobre todo, a los candidatos a la profesión de agricultor, con el objeto de desanimar a muchos de ellos. Pero en esta materia hay que mantener cierto equilibrio: el sector necesita una vanguardia dinámica a la que sí hay que incitar para que sirva de ejemplo.

Una última explicación justifica la elección de los responsables políticos: el ajuste mediante la disminución de los precios es demasiado brutal para los europeos que tienen el gran mérito de haber constituido una sociedad en la que, por ejemplo, sus miembros están más protegidos que los americanos.

Por tanto, la preferencia de los dirigentes políticos, por medidas de restricción de la oferta y por la aplicación de contingentes tiene su explicación, aunque no la justifica. Dentro de algunos años, se caerá en la cuenta de que el sistema de los contingentes conduce a contradicciones y conflictos insoportables y que, para atenuar las tensiones, habrá que aceptar la disminución de los precios. Esperemos que esta toma de conciencia se produzca pronto y que los economistas dediquen sus esfuerzos a estudiar los mecanismos de ayudas directas a las rentas, necesarias para que la baja de los precios sea menos grave.

RESUMEN

En este artículo se analiza críticamente, tanto desde una perspectiva teórica como práctica, una serie de medidas «clásicas» de aplicación de contingentes de la oferta agrícola.

La crítica al método de contingentes para sostenimiento de precios agrícolas se basa en sus efectos socioeconómicos regresivos sobre la redistribución de rentas y de la producción y en la paralización de la libre competencia.

Se valoran, asimismo, otros sistemas de reducción de la oferta agrícola, tales como la retirada de determinados porcentajes de tierras sembradas de uno o varios cultivos y el abonado de tierras a largo plazo, medidas que, sin embargo, no llegan a dar una solución satisfactoria al aumento de los excedentes en la Europa comunitaria.

R E S U M E

Dans cet article il est fait une analyse critique, aussi bien du point de vue théorique que pratique, d'une série de mesures «classiques» visant à l'application des contingents de l'offre agricole.

La critique au système des contingents pour le soutien des prix agricoles, porte sur les effets socio-économiques regressifs de celui-ci, pour ce qui est de la redistribution du revenu et de la production, et sur la paralysie de la libre concurrence qui en découle.

Il y est également examiné d'autres systèmes de réduction de l'offre agricole, tels que le retrait de certains pourcentages de terrains produisant une ou plusieurs cultures, et l'abandon à long terme d'autres terrains. Néanmoins, il apparaît que ces mesures n'apportent pas de solution satisfaisante à l'accroissement des excédents agricoles dans l'Europe communautaire.

Pour l'auteur, la solution aux graves problèmes issus de cette situation, se situerait du point de vue économique, dans la baisse des prix de soutien des produits agricoles et non pas dans une restriction autoritaire de l'offre, alors que les responsables politiques de la P.A.C. semblent avoir choisi cette dernière option, pour le moment.

S U M M A R Y

This article critically analyzes a series of «classic» measures applying quotas in agricultural supply, from both a theoretical and practical point of view.

Criticism of the quota method for the support of agricultural prices is based on its regressive socioeconomic effects on the redistribution of income and production, as well as on the paralyzation of free competition.

Other systems of reducing the agricultural supply are also analyzed, such as removing certain percentages of land cultivated with one or more crops, and the abandonment of areas on a long term basis. These measures, however, do not quite provide a satisfactory solution to increased agricultural surplus of the European Community.

According to this author, the valid alternative to solve the serious problems stemming from this situation lies, from an economic point of view, in lowering the support of agricultural product prices, and not in an forced limitation of supply, which latter option has been the one favored up to now by the C.A.P. policy makers.

Figura n.º 1
 REPRESENTACION MUY SIMPLIFICADA DE LOS TRES GRANDES METODOS DE SOSTENIMIENTO
 DE LOS PRECIOS DE UN PRODUCTO AGRICOLA

