
Luis Vicente Barceló Vila

*El principio constitucional de
la economía de mercado y la
política de mercados
agrarios en España*

1. INTRODUCCION

La Constitución española de 1978 ha proclamado en su artículo 38, solemnemente, el reconocimiento de «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Con ello, muchos autores liberales y empresarios de nuestro país, parecen darse por satisfechos invocando, con frecuencia, este precepto constitucional; los primeros para ofrecernos el mensaje de la dialéctica gratuita y eficiente del mercado, y los segundos para criticar a la Administración las medidas que adopta inconsecuentes con el principio, las pocas veces que se manifiestan de forma concreta, ya que, en palabras del actual Ministro de Economía y Comercio (1), las más de las veces lo hacen de forma abstracta.

Por otra parte, existe, actualmente, una literatura desbordante sobre la necesidad de considerar al mercado como principio informador de nuestra vida económica. Sin embargo, nuestro propósito aquí no es realizar una valoración de este u otro orden económico. Nos limitaremos a aceptar que tenemos que desenvolvernos —por mandato constitucio-

nal— en el marco de la economía de mercado. A partir de aquí, nuestro objetivo consiste en considerar dicho mandato como límite o condicionante con el que tiene que contar la política agraria española, propensa, como la mayoría de las actuales políticas agrarias de los países occidentales, a la regulación y a la intervención en el sector agrario al objeto de «equiparar el nivel de vida de todos los españoles» tal como lo impone el artículo 130 de la Constitución.

2. EL SOMETIMIENTO DE LA POLÍTICA AGRARIA AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Antes de entrar en lo que constituye el núcleo de este trabajo convendría realizar algunas precisiones acerca de la relativa ambigüedad con que —en nuestra opinión— se proclama en la Constitución española de 1978 el sistema de la economía de mercado. En efecto, el artículo 38 es el último del capítulo segundo titulado «Derechos y libertades» del título primero titulado «De los derechos y deberes fundamentales» y en él «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», y a continuación se añade: «Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

Es esta subordinación de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado a la planificación la que introduce un elemento de incontrovertible ambigüedad. Máxime si tenemos en cuenta que en el artículo 131 del título VII titulado «Economía y Hacienda» se establece de nuevo que «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

En resumen, pues, se reconoce la libertad de empresa (art. 38), la libertad de elección de profesión u oficio (artículo 35) y el derecho a la propiedad (art. 33); no se menciona

en términos generales la libertad de contratación de modo genérico que, junto con el derecho de propiedad y la competencia, constituyen a juicio de Rüstow (2) los rasgos básicos de la economía de mercado; se subordina la libertad de empresa a la planificación (art. 38) y se faculta al Estado para realizar una planificación equilibrada y armonizadora del desarrollo regional y sectorial y estimuladora del crecimiento (art. 131).

Compartimos, pues, la opinión de Donges (3) cuando afirma la ambigüedad con que se proclama la «economía de mercado» en nuestra Constitución de 1978.

Sabemos, además, que, como nos enseñara Müller Armack (4), lo que distingue la economía de mercado de un orden económico dirigista no son los objetivos que se establecen y persiguen, sino sus modos de comportamiento peculiares y su organización. Llegamos, pues, a la conclusión de que el sometimiento constitucional de la política económica general y la política agraria en particular al principio de la economía de mercado no puede ser más rigurosa que la propia claridad de su proclamación constitucional. Esta conclusión no debe interpretarse en un sentido de *bula papal* para que cualquier gobierno pueda realizar cualquier política agraria con prescindencia de su grado de concordancia con el principio de economía de mercado. Lo que sí se quiere significar, es que si ni siquiera la Constitución proclama de forma contundente y sin ambigüedades el tipo de orden económico en el que debe desenvolverse la convivencia de los españoles, la orientación de una política económica en el sentido de la economía de mercado depende más de la ideología del partido en el poder que de los imperativos de la propia Constitución. Difícilmente, pues, va a poder ser interpuesto con éxito ante el Tribunal Constitucional algún recurso contra alguna disposición administrativa que por su carácter atente al principio constitucional de la economía de mercado.

3. EL GRADO DE DESAJUSTE DE LA POLÍTICA AGRARIA RESPECTO A LA ECONOMÍA DE MERCADO

Sea como fuere, el principio de la economía de mercado se halla recogido en la Constitución y el gobierno actual tiene el propósito de conducir a la economía española de acuerdo con los principios de competencia y libertad.

En cuanto a la política agraria, en concreto, el discurso de investidura del Presidente del Gobierno y la intervención del Ministro de Agricultura ante el Congreso de los Diputados del día 6 de junio de 1979, a la sazón Jaime Lamo de Espinosa (5), expresaba claramente el deseo de ajustar la política agraria al principio de la economía de mercado.

Ahora bien ¿Cómo se ajusta una política agraria a la economía de mercado? Con independencia de la dificultad que puede surgir al tratar de hacer compatibles este objetivo con los restantes que tenga planteados una política agraria (algunos de ellos también proclamados por la Constitución), el tema de cómo conseguir ajustarse a la economía de mercado posee un gran interés. Sobre todo, porque en política agraria el intervencionismo es tan elevado que lo que interesa plantearse es cómo apartarse lo menos posible de la economía de mercado.

Llegamos así a lo que va a constituir el núcleo de este trabajo. La política agraria española, al igual que la comunitaria, descansa en una política de rentas que utiliza a la política de precios como instrumento básico de actuación. La política de precios, a su vez, permite diferentes mecanismos de actuación acerca de los cuales caba plantearse su mayor o menor compatibilidad con la economía de mercado. Este análisis de compatibilidad puede realizarse atendiendo a dos criterios fundamentales: el criterio institucional y el criterio de la Economía del Bienestar.

4. EL CRITERIO DE EVALUACION INSTITUCIONAL

El criterio institucional se refiere a la organización de los procesos de producción, distribución, venta y formación de

precios. Es el tipo de análisis del que se sirvió Müller Arnack (4) al final de la década de los 40 para realizar una crítica de la economía dirigida que se había instaurado en Alemania durante la década de los años 30 como resultado del fracaso de la economía de mercado a partir de 1929. Crítica que se acompañaba de una rehabilitación de la economía de mercado y que iba a producir el alumbramiento de la «Economía Social de mercado» en la maltrecha Alemania de 1948 siendo el Ministro Federal de Economía a la sazón, en dicho país, Ludwig Erhard, y que tan brillantes resultados posibilitó al país del «milagro alemán».

No es nuestro propósito ofrecer una amplia caracterización de la economía de mercado en cada uno de los muchos aspectos que pueden ser tenidos en cuenta: su significación socio-política, las fuerzas históricas que condujeron a su establecimiento y a su posterior sustitución por un orden económico dirigido; sus efectos en el orden social, cultural y político; sus rasgos caracterizadores básicos en los aspectos industrial, monetario, tecnológico y empresarial; su relación con la épocas de auge y declive del comercio internacional, etc. Nos bastará, dentro de nuestra línea argumental, con indicar algunos extremos relativos a la formación de precios y a la competencia.

El mecanismo de precios formados en el mercado libre constituye, sin duda, un instrumento de señalización inapreciable a través del cual concuerdan racionalmente el consumo y la producción con un pequeño coste administrativo. En la economía de mercado existe una estricta orientación de todos los procesos económicos hacia el consumo, el cual transmite a las corrientes productivas las directrices a seguir a través de las valoraciones expresadas en los precios. La misma capacidad adquisitiva a disposición del consumidor no es más que el resultado de los ingresos obtenidos a base de los precios cotizados en el mercado, y, con ello, reconocimiento de la labor realizada con anterioridad al acto de cambio.

Con este sistema variable de precios se dispone de un aparato de indicaciones que señala la menor variación en la rareza de los factores de producción y conduce a la

oportuna modificación en el sentido de restringir la demanda o aumentar la producción.

En cuanto al principio de la competencia, propio de la economía de mercado, su ausencia provoca la aparición de concentraciones de poder político y económico dando lugar al surgimiento y consolidación de toda suerte de monopolios, cárteles, oligopolios y mercados imperfectos, y éstos, tal como nos demuestra la teoría de las formas de mercado, no tienden a ninguna situación clara de equilibrio. Allí donde dominan el mercado unos pocos oferentes se forma el precio según la política de precios que practique cada oferente aislado y según sea la reacción imaginada y real de sus concurrentes (Piénsese en modelos como el de Cournot, Edgeworth, Sweezy, Stackelberg, teoría de juegos).

Las experiencias económicas mundiales de la década de los 20 y de los 30 pusieron de manifiesto grandes deficiencias del mecanismo de mercado, sobre todo, en lo que se refiere a la formación de los precios agrícolas. La agricultura mundial mostró un comportamiento competitivo que contradecía los preceptos de la teoría del equilibrio. Esta última se fundaba en la suposición de la observancia de ciertas reglas de funcionamiento mediante las cuales se verificaba la tendencia al equilibrio. Se suponía que al disminuir el precio, la reducción de la oferta amortiguaba la caída del mismo, originando finalmente tendencias al alza. Pero en la realidad, solamente una parte de la agricultura mundial seguía tal norma. La gran depresión que, aproximadamente, desde 1924 se produjo en los precios mundiales de las materias primas y de los productos agrícolas condujo a una correspondiente disminución de la producción sólo en las explotaciones agrícolas organizadas de forma capitalista, las cuales, gracias a una contracción de la producción pudieron evitar un descenso todavía más pronunciado de los precios. Los campesinos sin organización capitalista, en cambio, respondieron a la caída del precio aumentando la producción para intentar mantener el nivel de ingresos. Pero el balance global no fue la reducción cuantitativa que se requería para alcan-

zar el punto de equilibrio. La caída del precio no fue así acompañada por una disminución de la producción y condujo, en una época de precios ascendentes para los productos industriales, a una caída general de los precios agrícolas. Por otra parte, debido a la inelasticidad —precio de la demanda de alimentos, tampoco la demanda actuó en un sentido equilibrador.

La conclusión es que la función equilibradora del precio puede fracasar y fracasa en el caso de los productos agrícolas. La agricultura necesita, pues, un trato diferente.

No obstante, la necesidad de regular los precios en el ámbito agrario no implica en absoluto renunciar a los benéficos efectos de la competencia y al abandono total de los principios de la economía de mercado. La ausencia total de competencia en el mundo agrario conduciría a una pérdida de productividad. Tampoco la necesaria regulación de los precios justifica la multiplicación del intervencionismo más allá de lo estrictamente necesario.

Conocida es la teoría de Ludwig von Mises (6) que afirma que en una economía intervenida se da un fenómeno de crecimiento acumulativo de las intervenciones requerido por las propias intervenciones existentes. En el FORPPA, en la Dirección General de Industrias Agrarias y en la Dirección General de Política Arancelaria e Importación existen abundantes pruebas de la teoría de von Mises. Los transformadores de maíz por vía húmeda utilizan como factor productivo básico el maíz (sometido como se sabe al régimen de derecho regulador). A partir de él obtienen glucosas, féculas, altos polímeros y *gluten feed*. el grupo de empresas es demasiado pequeño para ser de estructura competitiva. La glucosa es sustitutiva del azúcar, que es otro producto regulado desde origen hasta el escalón consumidor con precios máximos autorizados. El régimen de comercio de las féculas es bilateral. La glucosa no se importa. Las distorsiones de mercado e intervencionismo se encuentra aquí por allá donde se mire y ello conduce a que los transformadores de maíz por vía húmeda estén continuamente solicitando una nueva distorsión: el establecimiento de un con-

gingente arancelario libre de derechos, que no han tenido la fortuna de conseguir.

Por el contrario, los transformadores de maíz por vía seca, utilizado en la fabricación de la cerveza, sí que lo consiguieron en 1979, en una situación de abigarrado y complejo marco de distorsiones intervencionistas.

Desde un punto de vista institucional, la regulación de precios agrícolas tiene una justificación que se halla en el fallo de la economía de mercado en proveer una situación de equilibrio estable. A partir de aquí se admite la intervención de manera genérica, pero, una vez admitida, es necesario poner freno a la ley de crecimiento de las intervenciones de Von Mises. No contamos, sin embargo, con criterios que nos permitan cómo medir el grado de desajuste respecto de la economía de mercado de una política agraria, o lo que es equivalente, una teoría de la intervención óptima en este contexto del análisis institucionalista.

Una conclusión que sí que parece incontrovertible a partir de lo expuesto es que desde el punto de vista institucional, organismos como el S. E. N. P. A. y la C. A. T. no tienen su existencia justificada.

En un afán de valorar las distintas clases de intervención cabría realizar una clasificación dicotómica entre las restricciones cuantitativas (o contingentación) y las restantes intervenciones de mercado.

En efecto, el mecanismo de contingentación (o control de oferta) confiere al sistema la máxima rigidez al tiempo que es el más inconstitucional, toda vez que se opone a la libertad de empresa —que como ya hemos visto— se halla explícitamente reconocido en la Constitución española. Los restantes mecanismos: precios de garantía, stocks reguladores, subvenciones unitarias, compras y ventas del Estado, restringen el grado de libre competencia, rasgo esencial en una economía de mercado según gran número de autores, pero no expresamente reconocido en la Constitución.

Toda política de contingentación entraña una serie de efectos indeseables:

-
- Endurecimiento de las estructuras productivas. No existe garantía de que los productos se produzcan por *quién* y dónde deben ser producidos.
 - Redistribución de rentas agrarias desde los productos no contingentados hacia los contingentados.
 - Redistribución interpersonal de rentas en favor de los beneficiarios de los contingentes.
 - Redistribución interregional de rentas.

Tal vez por esta razón, en la C. E. E., que cuenta con uno de los más abigarrados sistemas de protección a la agricultura del mundo, la contingentación se encuentra prácticamente ausente. Tan sólo el azúcar se halla sometido a un sistema de control cuantitativo.

En España la contingentación actualmente se halla mucho más extendida. En el escalón productivo se encuentran contingentados la remolacha y el tabaco. En la memoria de los españoles y de los valencianos, en particular, todavía se conserva aquella limitación de las plantaciones de cítricos del Régimen franquista en 1953. En el comercio exterior los contingentes a la importación están completamente generalizados e incluso existen dos productos hortofrutícolas en fresco de exportación sometidos a contingentes.

Aquí, sin embargo, debemos detenernos para hacer algunos comentarios acerca de estos últimos casos. El tomate y el pepino son dos de los principales productos de exportación que se exportan en su mayor parte a la C. E. E. Esta última, obstaculiza nuestras exportaciones por medio de un sistema de tasas compensatorias que no son más que unos aranceles variables (al igual que los derechos reguladores) tanto más elevados cuanto más por debajo se sitúen los precios de mercado por debajo de los precios mínimos a respetar. Pero es que, además, el mecanismo de la tasa compensatoria produce un diabólico círculo vicioso ya que el nivel de precios a respetar se incrementa progresivamente con la propia cuantía de la tasa compensatoria. El resultado es que resulta necesario a toda costa eludir el pago de las tasas compensatorias so pena de tener que dar por finalizada prematuramente una campaña de exportación. Esta circuns-

tancia unida al hecho de que la demanda europea de tomate y pepino son altamente inelásticas respecto del precio hacen de la contingentación un método eficaz en este caso para el control de la oferta, el cual resulta indispensable para evitar la aplicación de tasas y evitar la súbita conclusión de una campaña de exportación (7). La conclusión es que, aunque indeseable por muchas razones y aunque se configure con el más rígido mecanismo de intervención de los mercados y de marcado carácter inconstitucional, por ser contraria a la economía de mercado, existen casos excepcionales en los que su aplicación resulta necesaria para evitar perjuicios muy elevados.

La política de exportaciones agrarias, en manos del Ministerio de Comercio (hoy Economía y Comercio), ha tratado de maximizar el ingreso por exportaciones con una lógica impecable:

a) Una política de impulso de la publicidad y promoción para intentar modificar las preferencias de los consumidores en favor de los productos españoles.

b) Una política de concentración de la oferta exportadora para contraponer a las potentes unidades de compra extranjeras, adecuadas unidades de venta e influir así sobre la redistribución general de márgenes comerciales en favor de los agentes económicos que operan de fronteras para adentro.

c) Una política de auto regulación de la oferta por parte de algún sector.

d) Una política de fomento a través de subvenciones implícitas por vía Desgravación Fiscal.

Debe resaltarse, sin embargo, que toda política agraria debe preocuparse por el proceso comercial desde el origen hasta el destino de la producción y no puede permitir que coexistan las políticas b) y d), ya que de esta forma se dificulta la propiedad traslativa que toda subvención debe poseer en la dirección de la producción.

5. EL CRITERIO DE EVALUACION DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR

El segundo de los criterios desde el que cabe analizar la compatibilidad de un mecanismo de política agraria con la economía de mercado es de naturaleza más técnica. Si se admiten como válidos los resultados de la rama de la economía denominada «Economía del Bienestar», la economía de mercado perfectamente competitiva posee la teórica propiedad de situar al sistema económico en un óptimo de Pareto, entendiéndose por tal una situación en la que resulta imposible que alguien mejore sin que alguien al menos empeore. Situaciones así pueden existir tantas como se quiera, pero lo importante es que descartan aquellas otras situaciones, tan frecuentes, en las que resulta posible mejorar la posición de alguien sin que nadie empeore y que merecen sin duda el calificativo de ineficientes.

Dentro de la literatura económica de los últimos años resulta frecuente encontrar acusaciones por parte de los economistas puros dirigidas a los defensores del intervencionismo agrario que se han basado en este principio. Por su parte, los partidarios de la intervención de los mercados agrarios dieron la bienvenida a la aportación de Lancaster del segundo óptimo: entre dos estados económicos que no estén situados en la frontera de Pareto, la comparabilidad de los mismos en base al número y clase de condiciones incumplidas resulta imposible (8). El teorema de Lancaster dio lugar a la generalización del nihilismo, toda vez que resulta imposible lograr que en un sistema económico se cumplan la totalidad de las condiciones de Pareto. Así, han sido muchos los economistas agrarios que han defendido toda suerte de apoyo a la Agricultura aunque fueran claramente generadores de distorsiones basándose precisamente en el corolario nihilista del second-best de Lancaster.

Existe, sin embargo, desde Dipuit y Marshall un instrumento de análisis que ha ido ganando aceptación al objeto de permitir la comparación de aquellos estados económicos que se encuentran fuera de la frontera de Pareto. Nos referimos a la técnica del excedente del consumidor marshalliano

llevada por Hicks a un alto grado de perfección conceptual y a la técnica del excedente del productor con la que Mishan hizo lo propio (9).

Utilizando estas técnicas, Nerlove y Wallace efectuaron una comparación de los tres mecanismos de sustentación de precios (9):

- 1) Compra del Estado y posterior destrucción física del producto.
- 2) Control de la oferta o contingentación; y
- 3) Subvención unitaria para garantizar un precio al agricultor.

El resultado de Nerlove fue que el método que mayores pérdidas de bienestar origina es el primero. Wallace demostró que entre los dos restantes la superioridad de uno u otro depende del juego de las elasticidades de oferta y demanda. Así, si la elasticidad de la oferta es menor (mayor) que la de la demanda, resulta preferible (inferior) el sistema de la subvención con precio garantizado respecto de la contingentación. Igualmente Wallace demostró que la contingentación instrumentada a través de restricción en el uso de un factor, origina pérdidas de bienestar general (mayores ineficiencias) que la contingentación directa del producto.

En cuanto a los mecanismos que se basan en el comercio exterior, el saber convencional de la teoría pura del comercio internacional afirma la superioridad de los sistemas de protección basados en aranceles y la de estos últimos respecto de los contingentes y restricciones cuantitativas. En relación con este punto, Josling (10) ha realizado una contrastación en términos de bienestar del mecanismo de los Deficiency Payment, característico de la Inglaterra precomunitaria, con el mecanismo de los Prelevement (en español Derechos Reguladores), característico de la Comunidad Económica Europea. Pues bien, de acuerdo con el saber convencional, el sistema de los Deficiency Payment basado en subvenciones habría de ser tenido por superior al sistema de los Derechos Reguladores que no es otra cosa que un sistema de aranceles variables.

La originalidad del trabajo de Josling conste en señalar que: *a)* no toda la ayuda percibida por los agricultores en el mecanismo de los Deficiency Payment es financiado por los consumidores ya que una parte es devuelta por los agricultores en forma de impuestos, y *b)* no todos los impuestos que se recaudan en el mecanismo del derecho regulador va a los consumidores, sino que una parte es percibida por el agricultor en forma de bienes públicos. Pues bien, cuando se toman en consideración estos elementos de carácter fiscal y se incorporan a los modelos de bienestar, la conclusión es que ahora podría ocurrir que el DR fuera superior al DP y que el elemento crucial es la propensión a pagar impuestos de los agricultores con relación a los consumidores.

En un artículo en prensa (11), hemos estudiado la aplicación a España de la aportación de Josling. Para medir la diferente propensión al pago de impuestos calculamos la presión fiscal del sector agrario español y la de la economía globalmente considerada en el año 1973, obteniendo una diferencia enorme que nos lleva directamente a la conclusión de que la consideración de los aspectos fiscales a la que nos invita Josling, no altera, en absoluto, el teorema convencional que afirma la superioridad en términos de eficiencia de los sistemas de protección agrarios basados en las subvenciones respecto de los sistemas de protección basados en aranceles.

La incorporación de España en la C. E. E. nos obligará a adoptar el sistema de protección basado en los Prelevements (Derechos reguladores) lo que supondrá quizá un motivo de contrariedad para aquellos que aspiraran a un utópico sistema de protección de nuestra agricultura basado en subvenciones. Otros, en cambio, pensarán que la incorporación de España en la C. E. E. contribuirá a mejorar sensiblemente nuestro sistema de protección agrario.

También el fomento de las Asociaciones de Productores Agrarios podría cuestionarse desde la óptica de la economía de mercado, en la medida en que ejerciendo su poder monopolístico llevarán a cabo una reducción de la oferta hasta el punto en que el ingreso marginal se igualara al coste marginal. Ello significaría una pérdida de eficiencia y un aleja-

miento del óptimo paretiano, como nos demostró Lerner en 1934 (9). Sin embargo, cabría tener en cuenta las matizaciones de Williamson acerca de los efectos de la agrupación sobre las economías de escala que podrían conducir a trabajar con menores costes unitarios. Si así fuera, y teniendo en cuenta que el argumento de Leibenstein de la ineficiencia-X no es probable que se diera en la agricultura, dados los peculiares sistemas de organización del trabajo, tan diferentes de los que rigen en la industria, cabría esperar una situación de tanta o más eficiencia que la de la economía competitiva y consecuentemente una compatibilidad plena de estas instituciones con la economía de mercado, en el sentido técnico que aquí estamos manejando. Esta compatibilidad resulta menos evidente si se contempla el problema desde la perspectiva o criterio institucional y funcional de Müller Armack (4).

En efecto, uno de los enemigos naturales de la «economía social de mercado» a la alemana lo constituyen las concentraciones de poder, como nos lo recuerda Lambsdorff (12), y contra ellas ha de luchar permanentemente una economía de mercado. El mismo criterio debió prevalecer entre aquellos fundadores del Tratado de Roma, que les condujo a recoger en el artículo 85 el principio de la libre competencia y en el artículo 42, y como única excepción, las organizaciones surgidas en el sector agrario (13).

Finalmente, uno de los instrumentos más profusamente utilizados en las organizaciones de mercado comunitarias y españolas es el stock regulador, cuyo propósito manifiesto es la estabilización de los precios agrícolas.

En efecto, la oferta de productos agrícolas escapa en gran parte a la decisión de los productores. La cantidad y calidad de la cosecha dependen de factores atmosféricos aleatorios. La demanda de productos agrícolas es igualmente rígida, ya que responde a necesidades primarias del hombre y tampoco aumenta proporcionalmente a la disminución del precio. Una cosecha abundante corre el riesgo de ser absorbida por el mercado y provocar un derrumbamiento del precio, en tanto que otros años de cosecha escasa las subidas de precios pueden ser exorbitantes.

En el caso de oferta excedentaria, la primera medida será tratar de reducir la oferta tratando de reducir las importaciones, pero si ello no basta, es necesario vaciar el mercado de la producción nacional excedentaria por medio de compras efectuadas por organismos públicos que proceden a almacenarla hasta que el mercado se reafirme.

Pero estabilización no significa, en principio, otra cosa que mantener el precio constante al nivel de la medida aritmética de la distribución temporal de precios.

Cuando la estabilización acierta a situar el precio al nivel de la media de la distribución de los precios, el tema de los efectos sobre el bienestar y la eficiencia ha sido objeto de un largo e interesante debate que se inició en 1944 y se intensificó en la última década, en un escenario de grandes oscilaciones mundiales de los precios de los productos primarios provocados por las alteraciones de las ofertas nacionales y mundial y por determinados cambios en la demanda. Esas bruscas oscilaciones de precios han provocado un considerable efecto inflacionista que ha dañado el equilibrio interno de la casi totalidad de los países a lo largo de la pasada década.

La primera contribución al tema fue la de Waugh en 1944 (14) quién demostró las ventajas de la inestabilidad de los precios frente a la estabilidad exclusivamente para los consumidores. Oi, en 1961, demostró las ventajas de la inestabilidad en los precios frente a la estabilidad exclusivamente para los productores (15). La síntesis de estos resultados fue llevada a cabo por Massell, en 1969, quien demostró que, considerados conjuntamente los consumidores y los productores, es decir para la sociedad en su conjunto, resulta preferible, en términos de bienestar y eficiencia, la estabilización sobre la inestabilidad (16). Demostró, además, que el resultado de Waugh se cumplía cuando el origen de la inestabilidad se encuentra en la oferta; e igualmente, el resultado de Oi se cumple cuando el origen de la inestabilidad se encuentra en la demanda. Si tanto oferta como demanda resultan variables, además de conseguir una mejora para la sociedad en su conjunto a través de la estabilización, el grupo beneficiado es aquél en el que se da una mayor inestabi-

lidad relativa y una mayor inelasticidad relativa de su curva de respuesta al precio (oferta o demanda).

A partir de aquí y a lo largo de la década de los 70 casi todos los autores que se han ocupado del tema, han militado a favor de la estabilización, demostrando con supuestos alternativos y paulatinamente más realistas y adecuados a las condiciones en que se desenvuelve la producción de productos agrarios, que para la sociedad en su conjunto la estabilización resulta preferible a la inestabilidad (17). Las conclusiones que sí que se alteraron a consecuencia de la introducción de diversos supuestos fueron las relativas a los grupos beneficiados o perjudicados con la estabilización (consumidores versus productores). Para conocer los ganadores y perdedores en cada caso concreto de estabilización, es necesario realizar estudios econométricos que indiquen: *a)* el grado de linealidad de las distintas funciones, y *b)* el tipo de perturbaciones.

Debe mencionarse, sin embargo, que Helmberger y Weaver (18) han llegado a la conclusión contraria a la de la mayoría cuando se contempla en el modelo la existencia del almacenamiento privado. En tal caso, concluyen que la solución de mercado resulta superior a la solución de estabilización. Dos factores, sin embargo, podrían modificar —a su juicio— tal conclusión: *a)* la aversión al riesgo de los productores y *b)* el grado de respuesta de los empresarios privados que almacenan con fines especulativos.

En los EE. UU., desde 1977 (Food anual Agricultural Act) se subsidia el almacenamiento privado del trigo y otros productos; pero Sarris ha demostrado (19) que esta medida no es óptima desde tal punto de vista del Bienestar General y la eficiencia ya que, según este autor, si el Gobierno decide intervenir mediante un stock regulador, entonces lo que menos deficiencias crea es anunciar una política determinada y mantenerla, puesto que cambios bruscos y aleatorios suelen tener un efecto desestabilizador como consecuencia de que crean incertidumbre, desajustes y provocan falsas señales

para la asignación de recursos por parte de productores y consumidores.

Llegados aquí, conviene detenernos un instante para enfatizar una cuestión ya mencionada: la superioridad de la estabilización de precios frente a la inestabilidad de los mismos ha sido demostrada en el supuesto de que el fin de la estabilización sea sólo *estabilizar*. Queda fuera de estas consideraciones la utilización del stock regulador con fines de elevación sistemática de precios y réntas.

Sin embargo, Hazell y Scandizzo demostraron que el óptimo de la estabilización no consiste en situar el precio en su nivel promedio, sino a un nivel superior, y por contrapartida, la cantidad óptima de equilibrio es inferior a la correspondiente al libre mercado imperturbado (20). Igualmente evaluaron que la magnitud de la distorsión óptima es tanto más elevada cuanto más inelástica sea la curva de demanda (en el caso por ellos estudiado hasta el 10 %).

Es este un resultado que contrasta, aunque en modo alguno se contradice, con el antes mencionado de Nerlove y Wallace.

En la línea de estabilizar algunas variables diferentes al precio, Subotnick y Houck (21) se plantearon la posibilidad de estabilizar el consumo y la producción. Sus resultados son que la estabilización del consumo es la menos conveniente de las alternativas. En cuanto a las otras dos, el elemento del que depende la superioridad de una u otra es el tamaño relativo de las pendientes de las curvas de oferta y demanda. La estabilización de la producción sería preferible a la estabilización de precios, en el caso de que la pendiente de la curva de demanda fuera superior al duplo de la pendiente de la curva de oferta. Tampoco este resultado se contradice sino que, por el contrario, parece confirmar el obtenido por Wallace acerca de cuándo la contingencia resulta superior.

6. EL DEFECTO DE LA ELABORACION CONTRACTUAL DE LA POLITICA AGRARIA

Tradicionalmente, ha existido una actitud de recelo frente a la política agraria. Como consecuencia de ello varias han sido las alternativas propuestas en cuanto a su procedimiento de elaboración presentando todas ellas un común denominador: su carácter de contractualidad.

La constitucionalización, la formulación pactada y el respaldo votado son los tres procedimientos propuestos con mayor insistencia (22). Evidentemente, cualquiera de los tres posee ventajas que los hacen atractivos en principio, pero también tienen inconvenientes. Uno de tales inconvenientes consiste en la tendencia a la aparición de determinados sesgos como el descuido de la política antiinflacionista y, en cuanto al tema que nos ocupa, la incomprensión del concepto: óptima asignación de los recursos.

Por ello, a pesar del natural agnosticismo que se suele sentir ante los resultados de la teoría económica, tanto por su carácter teórico, como por sus frecuentes errores, es necesario contrarrestar esas tendencias inmanentes de toda política agraria contractualmente formulada, cuales son el descuido de la lucha antiinflacionista y de la adecuada asignación de los recursos. En este punto los criterios técnicos de evaluación apuntados en este trabajo podrían llegar a ser de alguna utilidad.

7. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes:

- 1) La proclamación de la economía de mercado en la Constitución española de 1978 reviste una cierta ambigüedad de manera que el sometimiento de la política agraria a dicho principio no puede ser más riguroso que la propia contundencia y claridad de su proclamación constitucional.

2) A pesar de ello existe un notable consenso en nuestro país acerca de la necesidad de considerar al mercado como principio informador de nuestra vida económica. De ahí que la elaboración de criterios que permitan evaluar el grado de desajuste de la política agraria —tan necesariamente propensa a la intervención y a la regulación— respecto de la economía de mercado resulta un importante ejercicio de economía normativa.

3) Uno de los criterios de evaluación de dicho desajuste es de tipo institucional y atiende a los procesos de producción, distribución y venta de los productos, así como a la formación de precios. De acuerdo con él llegamos a la conclusión que el sistema de restricciones cuantitativas (contingentaciones, controles de oferta) resulta el más alejado de la economía de mercado. Sin embargo, hemos encontrado razones que justifican a pesar de ello su implantación en determinados casos.

4) El segundo de los criterios utilizados en este trabajo para realizar la evaluación del desajuste existente entre una política agraria y la economía de mercado es la «Economía del Bienestar».

De acuerdo con la sucinta revisión aquí realizada de sus resultados en el campo de la política agraria podemos llegar a las conclusiones siguientes:

a) Las compras del Estado seguidas de destrucción física del producto resulta el más ineficaz de los mecanismos de intervención de mercados y consecuentemente el más alejado de la economía de mercado.

b) Entre el control de la oferta y las compras estatales acompañadas de posterior venta y subvención, su grado comparativo de ineficacia depende crucialmente del valor relativo de las elasticidades de oferta y demanda. Tan solo después de los estudios econométricos pertinentes sería posible ordenarlos en cuanto a su mayor o menor incompatibilidad con la economía de mercado.

c) La práctica de la contingentación por medio del control restrictivo de los recursos empleados resulta un

sistema más inadecuado que la propia contengentación del producto.

d) En cuanto a los sistemas de protección de la agricultura basados en el comercio exterior, en la teoría pura del comercio internacional se reconoce una superioridad de los sistemas basados en subvenciones (vg., Deficiency payment) sobre los sistemas basados en aranceles (Derechos Reguladores) y la de estos últimos sobre los sistemas basados en Contingentes.

La réplica teórica de Josling a esta ordenación no parece aplicable al caso español debido a la enorme diferencia de presión fiscal existente entre el sector agrario y el conjunto de la economía.

e) El mecanismo del stock regulador utilizado con fines exclusivamente estabilizadores, no sólo no se aleja, sino que resulta incluso superior a la solución de libre mercado según los resultados teóricos de la mayoría de los autores que han estudiado este tema.

Produce, sin embargo, importantes redistribuciones de renta en un sentido no inequívoco y que depende de factores tales como: 1) el tipo de perturbaciones que provocan las fluctuaciones de la oferta y la demanda, y 2) el grado de linealidad de las funciones de oferta y demanda.

Puede asimismo demostrarse que si la demanda es muy inelástica resulta conveniente realizar la estabilización del precio situando a este por encima del nivel promedio. Pero sin caer en la acumulación de existencias ya que su obligada destrucción nos sitúa de nuevo en el caso *a)*.

f) En caso de existencia de almacenamiento privado, ya no puede afirmarse que la utilización del stock regulador con fines de estabilización de los precios resulte preferible a la solución de libre mercado.

Sólo la existencia de fuertes aversiones al riesgo por parte de los productores y un comportamiento fuertemente perturbador de los almacenistas privados que actúan con fines especulativos podrían hacer preferible la estabilización con stock regulador a la solución de libre mercado.

g) La estabilización del consumo siempre resulta menos adecuada que la estabilización de los precios o la de la oferta. Entre estas últimas la superioridad de una u otra depende de las inclinaciones relativas de las curvas de oferta y demanda.

h) La intervención del Estado mediante stock regulador acompañada de un anuncio por parte del Gobierno de una política determinada y su mantenimiento resulta una adecuada política que evita falsas señales para la adecuada asignación de los recursos y aumenta la compatibilidad con la economía de mercado.

5) A pesar del natural agnosticismo que se suele sentir ante los resultados de la teoría económica, el conjunto de conclusiones aquí obtenidas deben ser tenidas en cuenta por los Gobiernos ya que contrarrestan el sesgo inflacionista y despreocupado por la adecuada asignación de los recursos a que la elaboración contractualista de la política agraria suele conducir.

Las recomendaciones de política agraria que son posibles ofrecer a la luz de todo cuanto hemos expuesto son:

De carácter general

Impedir el cumplimiento de la ley de von Mises que señala el carácter autogenerador de las intervenciones en una dirección creciente y acumulativa.

Hacer desaparecer lo más pronto posible organismos como el S. E. N. P. A. y la C. A. T.

En el mercado interior.

— Evitar la utilización de los contingentes excepto cuando no se vea otra alternativa para evitar un perjuicio muy grave.

— Descartar las medidas de contingentación de los medios de producción.

— Tratar de fundamentar el sistema de protección agraria

en el sistema del stock regulador con fines de estabilización del precio en torno al valor promedio de la distribución de precios que hubiera originado la fluctuación dimanante del libre funcionamiento del mercado. En todo caso, se podría admitir una ligera distorsión consistente en un nivel de precios algo superior en casos de demandas inelásticas respecto del precio.

— Anunciar y dar publicidad a la política que se va a seguir y mantenerla de forma permanente.

— Evitar a toda costa la aparición de excedentes estructurales que conduzcan a la destrucción o pérdida de los productos; ya que, esta situación revela un grado máximo de ineficiencia en la asignación de los recursos.

— Caso de que apareciesen los excedentes, se recomienda verterlos en el mercado y compensar a los agricultores de la reducción del precio a través de subvenciones antes que proceder a su destrucción física.

— En algunos casos, quizá convendría sustituir el stock regulador por una estabilización de la oferta, si la inclinación de la curva de la demanda fuese notablemente superior a la inclinación de la curva de oferta.

— Fomentar las APAS.

En el comercio exterior

— Evitar la utilización de restricciones cuantitativas a la importación.

— Generalizar la implantación del sistema de los Derechos Reguladores; ya que, si bien el Deficiency Payment resultaría preferible a efectos de hacer menos inadecuada la asignación de los recursos en el caso (como ocurre en España) de que la presión fiscal del sector agrario sea muy inferior a la de la economía global, la previsible equiparación de presiones fiscales ente la agricultura y el resto de la economía dimanante de la Reforma Fiscal iniciada en 1978 y de una mejor ordenación de la Seguridad Social agraria podría llevarnos a una superioridad del sistema de los Derechos Reguladores. En todo caso, la previsible incorporación a la C. E. E. nos obligará a adoptar dicho sistema.

— Evitar la contingentación de la exportación excepto en el caso de que el producto se vea sometido a la aplicación de tasas compensatorias. En todo caso, conviene que exista una integración cosechero-exportador.

— Evitar la concesión de subvenciones o ayudas al escalón exportador cuando no esté asegurada la traslación de la misma hasta el sector productor.

— Resulta, pues, inadecuado, simultanear una política de concentración de la oferta exportadora con una política de ayudas y subvenciones al sector exportador que, instrumentadas a través de la Desgravación Fiscal, adolecen de falta de transparencia y falta de coincidencia temporal con las compras en el campo, de manera que se intensifica la intraslabilidad de estas subvencione.

En investigación

— Realizar estudios econométricos de los productos intervenidos al objeto de conocer aquellos parámetros estadísticos que nos permitan predecir el sentido en que opera la redistribución de rentas de una medida cualquiera.

A esta información tiene derecho la Sociedad española, tanto si se sigue una política de compensación como si no se sigue.

Conclusión Final

Como puede observarse, el tipo de política de mercados agrarios que aquí se recomienda al objeto de acomodarla en los posible a la economía de mercado a pesar de las necesarias intervenciones y regulaciones, no resulta muy alejada de la que se practica actualmente en la C. E. E. salvo en el tema de los excedentes estructurales. No deja de resultar curioso que las enseñanzas obtenidas de tantos años de investigación en la Economía del Bienestar y especialmente a lo largo de la década de los años setenta coincidan con la política agrícola comunitaria inspirada en el Tratado de Roma de 1958 y construida a lo largo de la década de los sesenta.

La propia estabilización de los precios en la que ahora militan la mayoría de los economistas teóricos que han estudiado este tema fue reconocido como un objetivo fundamental de la Política Agrícola Común en el artículo 39 del Tratado de Roma.

RÉSUMÉ

Avec ou sans ambiguïté, la Constitution espagnole de 1978 proclame le principe de la liberté d'entreprise dans la cadre de «l'économie de marché». La politique agricole espagnole, comme celle d'une grande partie des pays occidentaux, utilise la politique des prix et des marchés agricoles comme politique de revenus, qui cherche à égaliser le niveau de vie des agriculteurs avec celui du reste de la société espagnole en appliquant depuis 1978 l'article 130 de notre Constitution. Par conséquence, la politique agricole espagnole doit essayer d'atteindre cet objectif en se séparant le moins possible de «l'économie de marché». Dans cet article on analyse les différents mécanismes existents pour l'atteindre, d'accord avec deux critères fondamentaux: a) institutionnel et b) économie du bien-être. En ce qui concerne ce dernier critère on réalise une révision des plus importants contributions des auteurs, principalement américains et anglais, après la deuxième guerre mondiale et, en spécial, dans le dernier decennie dès 1969. D'accord avec l'analyse réalisé, on offre un tableau general de recommandations à tenir en compte par le Gouvernement dans l'élaboration de la politique agricole espagnole, encline comme elle est, à cause de sa formulation contractuelle, à oublier l'adéquate allocation des ressources.

SUMMARY

With or without ambiguity, the Spanish Constitution of 1978 proclaims the principle of freedom of enterprise within the framework of a «market economy». The Spanish agricultural policy, as well as that of a great number of Western countries, makes use of a policy of agricultural prices and markets as an income policy that aims at equalisation of the standard of living of the agricultural population with the rest of the Spanish society, by applying since 1978 article 130 of our Constitution. Consequently, the Spanish agricultural policy must try to obtain this latter objective by separating itself the least possible from the «market economy». In this article it is analysed the different existent mechanisms to achieve it, in accordance with two fundamental criteria: a) institutional and b) welfare economics. With regard to the latter a revision is made of the most important contributions made by the authors, mainly American and British, after 2nd World War and, specially, in the last decade since 1969. In accordance with the analysis made, it is offered a general picture with recommendations to be taken into account by the Government for the working out of the Spanish agricultural policy, prone as it is, sue to its contractual formulation, to forget the appropriate resource allocation.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GARCIA DIEZ, J. A.: «Reflexiones sobre el proceso de liberalización de la economía española», en *papeles de Economía Española*, núm. 7.
- (2) MÜLLER ARMACK, A.: *Economía Social de Mercado*, Handwörterbuch der Socialwissenschaften, Goettingen, 1956.
- (3) DONGES, J. B.: «Reconversión industrial y economía de mercado», en *Papeles de Economía Española*, núm. 7.
- (4) MÜLLER ARMACK, A.: *Economía dirigida y Economía de mercado*. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963.
- (5) LAMO DE ESPINOSA, J.: Debate parlamentario sobre política agraria del Congreso de los Diputados mantenido los días 6 y 7 de junio de 1979. Ministerio de Agricultura.
- (6) MISES, L. V.: *Kritik des Interventionismus*, Jena, 1929.
- (7) BARCELO VILA, L. V.: «La exportación española de productos hortofrutícolas», *Información Comercial Española*, núm. 568, diciembre 1980.
- (8) HENDERSON y QUANDT. *Teoría Microeconómica*, Ariel (segunda edición), Barcelona, 1972.
- (9) CURRIE, MURPHY y SCHMITZ: «The concept of economic surplus and its use in economic Analysis», en *The Economic Journal*, diciembre 1971.
- (10) JOSLING, F. E.: «Agricultural policies in developed countries: a review», en *Journal of Agricultural Economics*, vol. XXV, número 3, septiembre 1974.
- (11) BARCELO VILA, L. V.: *Derechos Reguladores versus Deficiency Payment: la réplica de Josling al saber convencional*, Información Comercial Española (en prensa).
- (12) Otto GRAF LAMBSDORFF: «Economía de mercado en el banco de prueba», en *Información Comercial Española*, núm. 575, mayo 1977.
- (13) *Libro blanco sobre el grado actual de integración de la Comunidad Económica Europea y sus implicaciones para España*, editado por las Cámara Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1979.
- (14) WAUGH, F. V.: «Does the consumer benefit from price instability», en *Quarterly Journal of Economics*, 1944.
- (15) Walter Oi: «The desirability of price instability under perfect competitions», en *Econométrica*, vol. 29, enero 1961.
- (16) MASSELL, B.: «Price stabilization and welfare». *Quarterly Journal of Economics*, 1969.
- (17) Véanse los trabajos de TURNOVSKY, S. J.: *The distribution of Welfare gains from price stabilization: a non linear analysis*, Australian National University, 1974, pág. 24; *The distribution of welfare gains from price stabilization: the case of multiplicative disturbances*, *International Economic Review*, vol. 17, número 1, 1976, pág. 137, así como también «Price expectations and

- the welfare gains from price stabilization», en *American Journal of Agricultural Economics*, junio 1974.
- (18) HELMBERGER, P., and WEAVER, R.: «Welfare implication of commodity storage under uncertainty», en *American Journal of Agricultural Economics*, mayo 1977.
- (19) SARRIS, A. H.: «Public Intervention in Speculative Commodity Markets», University of California, Berkeley, en *Gianini Foundation of Agricultural Economics*, mayo 1979.
- (20) HAZELL, P. B. R., and SCANDIZZO P. L.: «Market Information Policies when production is risky», en *American Journal of Agricultural Economics*, junio 1975.
- (21) SUBOTNICK and James HOUCK, A.: «Welfare implications of stabilizing Consumption and production», en *American Journal of Agricultural Economics*, septiembre 1975.
- (22) ESTEVE SERRANO, T. A.: «Una teoría político económica de la Constitución», en *Información Comercial Española*, núm. 561, mayo 1980.

