

# INTERVENCION DEL ESTADO EN LAS PRODUCCIONES Y PRECIOS AGRARIOS

Por  
AGUSTIN COTORRUELO SENDAGORTA  
Catedrático de Política Económica

LA actuación del Estado como orientador de la producción agraria, ha suscitado reacciones contrapuestas y actitudes frecuentemente apasionadas. Unos la han juzgado tímida e insuficiente; otros excesiva y despilfarradora. Algunos, benéfica e imprescindible dentro de sus limitaciones. No han faltado, en cambio, quienes la consideran causante de los más fieros males para la economía nacional.

Arrojar cierta luz sobre tema tan polémico es tarea comprometida. A pesar de todo, he aceptado expresar algunas opiniones al respecto, en esta VIII Reunión de la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias. Ello se debe a que la invitación para hacerlo ha procedido de Luis GARCÍA DE OTEYZA, por quien siento una gran admiración y un verdadero afecto. A su solicitud amistosa solo podía responder con mi aceptación cordial.

Lo primero que conviene efectuar al abordar este tema es precisar el ámbito del mismo, evitando confundirlo con otras actuaciones interventoras en el sector agrario. La regulación de las producciones y precios del campo, está sin duda estrechamente relacionada con otras políticas del sector; éstas constituyen un dato de suma importancia, sí, pero nada más que un dato, que conviene deslindar de la problemática de la que voy a ocuparme seguidamente. A este respecto se pueden distinguir:

- 1.º Política de la productividad física, ya sea por hombre o por superficie cultivada.
  - 2.º Política de la productividad comercial agraria.
  - 3.º Y finalmente, política de regulación de las producciones y precios agrarios.
-

Las dos primeras condicionan de forma decisiva a la última. Por ello importa mucho su evolución y perspectivas futuras a la hora de establecer las políticas reguladoras. Son elementos fundamentales para plantear y resolver los problemas que estas últimas presentan.

Otro grupo de datos de importancia trascendental ha de tenerse, asimismo en cuenta: los rasgos de la evolución de los precios agrarios a nivel mundial.

Acotada así nuestra área de interés, habré de añadir que el contenido propio de la política de regulación de las producciones y precios agrarios se centra en un doble objetivo: orientar las decisiones de los empresarios agrícolas para elegir entre los diversos cultivos posibles, y asegurar un cierto grado de estabilidad de los precios de los mismos, al objeto de reducir los riesgos, dentro de ciertos límites, para que existan unos estímulos suficientes para la inversión.

De las políticas aludidas son responsables distintos centros decisivos: la política de productividad física y la de regulación de producciones y precios agrarios corresponden a distintos organismos del Ministerio de Agricultura. La política de productividad comercial corresponde tanto al Ministerio de Agricultura como al Ministerio de Comercio. Por último, los niveles de producción y precios mundiales dependen de complejos intereses, así como de realidades que escapan al control de un solo Estado, especialmente cuando su importancia en el concierto internacional es relativamente pequeña.

Una política interventora en las producciones y precios agrarios, digna de tal nombre, es relativamente reciente en nuestro país. Su antecedente más inmediato es la política proteccionista en relación con los cereales y especialmente el trigo. Es precisamente la creación del Servicio Nacional del Trigo, la que inaugura de forma palpable dicha política. A este respecto, pueden distinguirse dos etapas claramente diferenciadas. La primera comprende desde la creación de dicho Servicio, hasta la del FORPPA. Sus características son la fragmentación y el casuismo. Con el funcionamiento del FORPPA, se inicia la segunda etapa, en la que ya puede hablarse de una intervención de signo unitario y con una indudable visión de conjunto.

Aunque no sea mi propósito realizar un juicio exhaustivo de esta política a lo largo de los últimos lustros, toda reflexión sobre la misma ha de dirigirse a encontrar respuesta a dos cuestiones fundamentales:

- 1.º ¿Ha sido y es necesaria una intervención de esta naturaleza?
- 2.º Aún contando con una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, ¿cuáles son los criterios que permiten una aplicación correcta de la misma?

ad 1.ª) Parece lógico que en una economía de mercado cualquier interferencia en sus mecanismos ha de conducir, al margen de situaciones excepcionales, a perturbaciones indeseables. Por eso, todos aquellos partidarios de este tipo de organización económica, recelan de las actividades del Estado, que como en este caso, pretenden orientar las fuerzas del mercado de forma diferente a como éstas actuarían en un régimen de libertad. Sin embargo, un conocimiento somero de la teoría económica permite asegurar que si se deja a los empresarios agrarios a su libre arbitrio, las decisiones resultantes conducirá inevitablemente a tales fluctuaciones en las producciones y los precios, que desaparecerían, por la desproporción entre el beneficio y el riesgo, los incentivos a la inversión en la agricultura, e incluso al mero ejercicio de esta actividad fuera de una elemental economía de subsistencia. Ello se debe principalmente a la fuerte rigidez de la demanda de los bienes alimenticios, lo que origina que una mínima superproducción produzca un derrumbamiento total de los precios (me refiero a la llamada Ley de King). Si tenemos en cuenta la facilidad con que este pequeño exceso de producción puede tener lugar debido a una doble razón:

a) Por causas naturales, ya que las variaciones metereológicas producen en todas partes, pero especialmente en países de climatología extrema como España, diferencias importantes en las cosechas aunque no varíen los inputs.

b) De carácter económico, ya que está demostrado, y ello se entiende fácilmente, que en régimen de competencia perfecta o casi perfecta, el equilibrio resulta imposible si todos los empresarios tienen que adoptar sus decisiones simultáneamente (los agricultores tienen un margen de tiempo muy limitado para la siembra, que supone una elección de cultivo, esto es, de esquema de producción).

Llegamos a la conclusión de que el desequilibrio entre la producción y el consumo es la situación normal en los mercados agrarios. Por supuesto que contemplando un período suficientemente dilatado, unos desajustes mínimos pueden ser necesarios como guía

---

a medio y largo plazo, de los procesos productivos; pero lo que debe evitarse son las oscilaciones bruscas de un año a otro que ocasionan los graves perjuicios ya reseñados.

Todas las técnicas interventoras poseen un rasgo común: retirar del mercado una parte a ser posible —y generalmente lo es—, relativamente pequeña de la producción, o viceversa. En el caso de productos no perecederos, se recurre comunmente al almacenamiento de los mismos, bien por organismos públicos, o por entes privados, con ayudas financieras del Estado. De esta forma puede salir también fácilmente al mercado dicho *stock*, cuando la coyuntura sea de signo contrario, esto es, deficitaria. Cuando los productos son perecederos o se tratan de evitar los vicios derivados de una excesiva facilidad de almacenamiento, se recurre al comercio exterior dando especiales facilidades, si ello resultara necesario, a las exportaciones o las importaciones.

Pero lo que en todo caso resulta indispensable es determinar los precios (cuando éstos son fijos) o los intervalos dentro de los que se desea que aquellos se muevan y que se piensa que darán lugar a una situación de equilibrio deseable para productores y consumidores. En dichos intervalos los precios mínimos deberán ser ligeramente inferiores a los costes de producción de una empresa de productividad media, ya que si se cubriesen dichos costes, se harían desaparecer totalmente los riesgos económicos, lo que estaría en contra de los principios de una economía de mercado. Los precios máximos asegurarían unos beneficios apreciables para el productor, pero no excesivos, ya que en este caso se perjudicaría a los consumidores. Dentro de la referida horquilla es donde habrán de funcionar las fuerzas del mercado. Cuanto menor sea dicha horquilla más reducido será el campo de actuación de éstas últimas, y mayores las probabilidades de que el Estado tenga que intervenir, con los gastos que ello comporta. Por el contrario, si la horquilla es demasiado amplia, perdería la eficacia que con su establecimiento se pretende. Por ello la determinación de su amplitud es una cuestión de prudencia y buen juicio, siendo por supuesto la absoluta rigidez en los precios de intervención, un caso límite, poco deseable, salvo situaciones en las que concurran circunstancias muy especiales.

Ahora bien, la necesidad de fijar unas constelaciones de precios para los productos que se intervienen con fines primordialmente estabilizadores, nos llevan inexorablemente a plantearnos un segundo problema de más difícil solución. Porque ese conjunto de precios

---

fijados, constituyen la galaxia de precios relativos de las producciones agrarias, y este colectivo nunca podrá ser neutral, es decir, que inevitablemente y aún suponiendo que ese no fuera el primordial propósito de la intervención, los precios constituyen orientaciones que incentivan a determinadas producciones a costa o en sustitución de otras. Pero al mismo tiempo esa constelación de precios relativos, determinan el nivel absoluto de precios de las producciones agrarias, nivel que podrá ser más alto o más bajo, lo que determinará el que entren o no en producción tierras u otros medios de producción marginales, aumentando o disminuyendo el nivel productivo agrario, pero también la renta de la tierra y el grado de competitividad a escala internacional.

ad 2.º) Es, pues, evidente que toda intervención en las producciones y precios agrarios comporta una beligerancia orientadora de dichas producciones, tanto entre ellas mismas, como en relación al resto de la actividad económica, ya que la agricultura constituye un input de extraordinaria importancia para los demás sectores productivos, ya sea vía materias primas, o vía competente alimenticio de los salarios.

¿Cómo valorar la actividad administrativa que orienta la producción agraria por uno u otro camino? Hace unos momentos intentaba deslindar cuidadosamente estas actuaciones interventoras, de las restantes políticas nacionales agrarias, así como de las tendencias mundiales al respecto. Pero si es necesario clarificar lo que las separa, no lo es menos afirmar lo que las une. Esto es precisamente lo que sitúa a los órganos interventores, y a los hombres que los dirigen, en situaciones difíciles. Porque el acto de fijar oficialmente unos determinados precios para los productos agrarios representa la culminación de los aciertos o desaciertos de una amplia constelación de políticas internas, así como de los equilibrios o desequilibrios que en estos mercados se produzcan a nivel mundial. Si bien es cierto que tales políticas, así como la coyuntura internacional, son siempre datos para la actuación orientadora del Gobierno, su adecuado manejo es condición «sine qua non» del acierto en las decisiones finales. Más claro: debe pensarse al menos en una primera aproximación, que sólo han de defenderse aquellas producciones que, o bien tengan una razonable competitividad actual, comparadas con lo que sucede con determinadas áreas económicas, o en las que puede esperarse que la aplicación de una política de productividad suficientemente eficaz, unida a

---

las perspectivas de la coyuntura mundial, les otorgue ese carácter competitivo en el futuro.

Por eso las críticas a la política de intervención en las producciones y precios agrarios, se extienden normalmente a las políticas agrarias y comerciales en toda su dimensión, y asimismo subyacen en aquellas una actitud y unas creencias determinadas por lo que se refiere a las relaciones de nuestra agricultura con la del resto de los países. En consecuencia se hace necesario para comprender dichas actitudes críticas, examinar muy sucintamente como se plantea la problemática de la agricultura a escala universal en sus relaciones con los demás sectores de la actividad económica. Por ello, partiré del análisis económico tradicional. El recuerdo de los pensadores clásicos contribuirá también a enfriar la temperatura de los debates que sobre el particular se han suscitado en el pasado, y que sin duda, continuarán en el futuro.

Ya en el año 1798 Robert MALTHUS publica anónimamente la obra que le dio fama imperecedera: *Un ensayo sobre el principio de la población, el cual afecta a la mejora futura de la Sociedad...* En ella sostiene textualmente:

«Afirmo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre.

La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan solo aumentan en progresión aritmética.

Esta natural desigualdad entre las dos fuerzas de la población y la producción en la tierra, y aquella gran ley de nuestra naturaleza, en virtud de la cual los efectos de estas fuerzas se mantienen constantemente nivelados, constituyen la gran dificultad, a mi entender, insuperable, en el camino de la perfectibilidad de la sociedad... No veo manera por la que el hombre pueda eludir el peso de esta ley, que abarca y penetra toda la naturaleza animada. Ninguna pretendida igualdad, ninguna reglamentación agraria, por muy radical que sea, podrá eliminar durante un siglo siquiera, la presión de esta ley, que aparece pues, como decididamente opuesta a la posible existencia de una sociedad cuyos miembros puedan todos tener una *vida de reposo, felicidad y relativa holganza* y no sientan ansiedad ante la dificultad de proveerse de los medios de subsistencia que necesitan ellos y sus familias.»

¿Deberemos creer hoy en la famosa ley Malthusiana? La ausencia de una demostración empírica nos permite a cada cual una respuesta en concordancia con nuestros valores o deseos. Pero lo cierto es que cuando la sociedad de consumo occidental tocaba con las manos ya la civilización del ocio, es decir, la «vida de reposo, felicidad y relativa holganza» que refería MALTHUS, un alza súbita de algunas materias primas, especialmente la energía, y no pocas subsistencias nos colocan de nuevo en la desafortunada situación del querer y no poder, con el agravante además de las ilusiones perdidas.

Si la ley de MALTHUS relaciona el crecimiento de la población con el de los alimentos, otra «ley», la ley de los rendimientos decrecientes de la agricultura, relaciona a ésta con el crecimiento económico en general. Fue formulada hacia 1815, con motivo del estudio realizado por un Comité de las Cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra, nombrado para investigar las causas de la extraordinaria alza de precio del trigo en los veinte años precedentes. Cuatro economistas célebres llegaron a conclusiones semejantes, cada uno por su lado: MALTHUS, WEST, RICARDO y TORRENS. De acuerdo con esta ley, el aumento de la producción agraria consecuencia de un incremento de la demanda, bien sea por una mayor población consumidora, o por otras razones, conducirá al cultivo de tierras cada vez menos productivas y por tanto con costes crecientes. De este principio, a la predicción del estancamiento económico hay solo un paso. Si los salarios venían determinados en su mayor parte por el precio de las subsistencias, el alza de los costes agrarios conduciría inexorablemente vía salarios a la elevación de los costes industriales, haciendo desaparecer paulatinamente el beneficio, y en una economía capitalista, por tanto, las inversiones, llegándose a una paralización gradual del progreso económico.

Tanto en esta llamada ley como en la referida de MALTHUS, se subestiman sin duda las posibilidades de los avances técnicos, y refiriéndose a la situación concreta en que fueron enunciadas se ignoran las enormes posibilidades de los nuevos territorios de ultramar, hoy en gran parte agotadas. No es esta la ocasión tampoco de discutir el cumplimiento de la ley de rendimientos decrecientes en la agricultura, pero sí de subrayar dos hechos de gran significación. El primero, que tras la formulación de unos nexos casuales entre la producción agraria y el desarrollo económico en general, queda planteada para siempre la enorme trascendencia de la evolución de la productividad agraria. La gran batalla que sostiene la humanidad para

lograr mejores condiciones económicas en todos sus aspectos, queda dramáticamente vinculada a dicha productividad. En segundo lugar, y como corolario de lo anterior, la actitud permanente de los economistas de vigilar, escrutar, y casi siempre criticar, a las políticas agrarias, como causantes de las dificultades que aquejan frecuentemente a la economía en general.

Por si fuera poco, y dentro de una contemplación estática de los fenómenos económicos, es decir, sobre la base de unos recursos dados, RICARDO formula la teoría de los costes comparativos que demuestra la ganancia a obtener en el intercambio comercial sobre la base de la especialización de unos países en la producción agraria, mientras otros se concentran en la producción industrial, lo que exige la desaparición de toda barrera proteccionista para las producciones agrícolas, y por tanto adquieren un valor cuasidogmático las cotizaciones internacionales de dichos productos, como guía para todas las políticas de intervención en este sector.

A título meramente de ejemplo y con el mayor respeto hacia sus opiniones y por supuesto hacia las personas que las han enunciado, recordaré el constante martilleo a que han sometido durante los últimos quince años la política agraria de nuestro país, economistas como FUNES, que en innumerables artículos en los más diversos medios de comunicación social, ha responsabilizado a la agricultura de todas las dificultades con las que se haya podido encontrar nuestro desarrollo económico a lo largo de este período de tiempo. Hace muy pocos días, otro economista, tan distinto en sus rasgos personales y del indiscutible prestigio del profesor ROJO, escribía («Cambio 16», 19-XI-1975), con motivo del advenimiento feliz de la democracia a nuestra Patria: «En cuanto a la agricultura... la creciente carga de la balanza agrícola sobre nuestras cuentas exteriores, la insatisfacción general *con* un sector que ni es rentable, ni deja de actuar como foco resistente de inflación... impone una revisión profunda de la política agrícola...»

Estas actitudes han gravitado fuertemente sobre nuestra política económica de forma manifiesta, especialmente en los últimos cuatro lustros, y ello por dos razones principales. En primer lugar, porque es precisamente en la década de los cincuenta, cuando irrumpen con fuerza en nuestra escena las posturas economizantes, simultáneamente con la presencia activa de los profesionales de la ciencia de la escasez. Pero sobre todo, porque este período contempla la modernización socioeconómica de nuestro país. A lo largo del mismo, España deja de

---

ser un país económicamente atrasado y se convierte en una de las potencias industriales del mundo, operándose en nuestra sociedad la mayor revolución, el más profundo *cambio* que en la base de la misma ha tenido lugar en los últimos siglos.

A partir de 1959, con el llamado Plan de Estabilización, se estrechan fuertemente nuestros vínculos económicos con el resto del mundo, y se inicia, y culmina en la década de los sesenta el tan ansiado despegue; meta, ambición, y ardiente deseo, todavía no logrado, por las cuartas quintas partes de la humanidad.

Situados en una perspectiva internacionalista, nos encontramos al comienzo de la década de los sesenta, con una ola de general optimismo que desmonta las lúgrubas predicciones de los clásicos. En todos los países avanzados los aumentos de la productividad en la agricultura son espectaculares; los precios de sus productos en los mercados mundiales, son no solamente relativamente bajos, sino de una estabilidad que hace pensar en una victoria definitiva en el equilibrio subsistencias-población, y desde luego, subsistencias-industria. La comparación con nuestros precios y productividad internos es desoladora. Se hace pues, precisa una atención preferente a la agricultura, pero sobre todo acelerar nuestro proceso de apertura al exterior.

Dentro de este clima se perfilan, por tanto, dos grandes objetivos: intensificar la productividad agraria seleccionando las inversiones más rentables para este fin, y liberalizar nuestras importaciones a fin de facilitar por este medio un desarrollo sobre bases competitivas y una progresiva integración en el mundo que nos circunda. Si excluimos nuestra tradicional agricultura exportadora y nos referimos a las grandes producciones agrarias para el abastecimiento interior como los cereales (trigo, cebada, maíz, arroz), la remolacha azucarera, el vino común, el propio aceite de oliva (aunque se exportara una parte de la producción), la ganadería (avicultura, porcino, vacuno, lanar), el algodón, ¿era posible conciliar ambos objetivos? Es obvio que desde las bajas cotas de productividad de nuestra agricultura interior, la tarea había de ser árdua y difícil, y por tanto el conflicto, unas veces latente y otras no tanto, inevitable. Es el momento de los nuevos planteamientos y criterios. Con la relativa asepsia facilitada por la ausencia de otra variable, que hubiese complicado de forma insospechada la elección del nuevo camino —me refiero a lo que más tarde vendrá a llamarse desarrollo político— se produce una profunda rectificación en las orientaciones seguidas hasta ese momento en la política agraria (paralela a la que se opera también en otros sectores de

---

la actividad económica). El motor de la reforma posee una indudable validez, ya que se sustenta en la apreciación comparativa de la situación de otros países avanzados con la nuestra. El área de las opciones es amplio, pero recordaré dos ejemplos significativos: la inversión en regadíos, versus otras acciones agrarias, así como la ubicación geográfica de aquellos, y el tan debatido tema de las prohibiciones de nuevas plantaciones de agrios. Los planes de irrigación iniciados o enunciados a lo largo y ancho de la piel de toro, son innumerables; constituyen la respuesta, sin duda democrática, y de un género de democracia directa, al clamor popular de petición de agua, de las dilatadas tierras sedientas del secano. Pero nada menos rentable que empezar todo al mismo tiempo. De entonces data el conocido aforismo de los Asesores del Banco Mundial: los regadíos en el Levante son oro, en el Suroeste son plata, en los viejos Reinos de Castilla y León, cobre. En las áreas donde el regadío no ofrece rendimientos evidentes, es preciso intensificar otras actuaciones. La concentración parcelaria, la mecanización de las explotaciones, la mejora de semillas, el empleo más intenso de los fertilizantes, permitirán resultados mucho más espectaculares, especialmente en el secano, y por ello un empleo más racional de los recursos disponibles. La ganadería se contempla como una gran promesa de futuro. En un subsector ganadero, concretamente la avicultura, se produce una auténtica revolución, y no dudo en calificarla así, porque ello permite el acceso masivo de los españoles a las proteínas. En este caso la transformación se ha producido ciertamente gracias a la introducción de nuevas tecnologías productivas por dinámicos empresarios privados, pero también, por la penetración liberalizada del exterior, del maíz, de la mano de empresas multinacionales de piensos compuestos. También puede hablarse de revolución productiva del ganado porcino, aunque con complicaciones para el cerdo ibérico, y de avances mucho más lentos y difíciles, apreciables en especial al final del período al que me estoy refiriendo, en el vacuno.

Pero nuestras constantes miradas al exterior, producen otras consecuencias más discutibles. La estabilidad internacional a que antes me refería, en el mercado de cereales, a lo largo de los primeros años de la década de los sesenta, unida a las actitudes cosmopolitas, aquí muy influyentes, imponen serias limitaciones a las subidas de precios de los cereales indígenas. Esta congelación, aplicada cuando aún no se habían manifestado los efectos de las nuevas políticas agrarias, y unida a la intensa corriente emigratoria tanto hacia nuestra industria

nacional, en fuerte expansión, como hacia el extranjero, provocó un gran descontento en las áreas rurales, especialmente cerealistas, que dieron lugar, ya en el terreno de lo anecdótico, a aquella famosa interpelación al Gobierno, del entonces Presidente de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, Tomás ALLENDE.

Pero lo cierto es que una mayor flexibilidad en los precios de protección a la agricultura y los resultados de la política de productividad antedicha, conducen a una extraordinaria expansión de la producción agraria, que se traduce, ya a finales de la década de los sesenta, en fuertes almacenajes de productos agrarios en manos de los organismos del Estado.

Los stocks de regulación alcanzaban en la campaña 68-69 más de un millón de hectólitros de vino; en la 69-70, 322.000 toneladas de aceite de oliva (máximo nivel de almacenaje alcanzado por este producto); en 1970-71, 23.000 toneladas de ganado vacuno y 32.000 toneladas de porcino; en 1971-72, 103.000 toneladas de arroz; y ello además de las habituales inmovilizaciones de los restantes cereales, en cada campaña. La liquidación de alguno de estos stocks comporta, como es sabido, cifras apreciables de pérdidas.

Esta situación provoca uno de los puntos álgidos del conflicto al que me refería hacia poco: precios internacionales baratos, frente a agricultura interior más cara. La creación del FORPPA en el año 1968, cuyo funcionamiento exige la formación anual de un plan financiero, permite contemplar, unitariamente, todos los gastos resultantes de la intervención en los mercados agrarios. La existencia además, de fuertes créditos por intervenciones en años precedentes, no liquidados presupuestariamente, inducen a una mayor confusión, al alcanzar los primeros planes financieros que se hacen públicos, cifras elevadas que arrastran actuaciones anteriores. Es el momento en el que «los internacionalistas» con motivaciones enraizadas en los principios doctrinales a que me he referido más arriba, lanzan su ofensiva: la política de intervención en los precios y producciones agrarias ha sido incorrecta, y causante de una defectuosa asignación de los recursos, afirman. Los críticos más frívolos, inculpan al propio FORPPA, organismo que ha tenido la virtud de poner de relieve con claridad meridiana las cuentas de gastos de la intervención; es algo así como si se acusara a los electrocardiogramas, de las enfermedades del corazón.

A partir de estas circunstancias se inicia una corrección moderada de las políticas interventoras precedentes. No es este el momento de

---

entrar en detalles, pero con la excepción del ganado vacuno al que se sigue estimulando, se mantiene una política de prudente contención de los precios de los restantes productos regulados. Consecuentemente, y evidenciándose una vez más la fuerte sensibilidad de los empresarios agrarios a la guía de los precios, los mencionados stocks se van liquidando, primero el vino, después el aceite, el cerdo, el arroz, etcétera. En la temporada 72-73, los almacenajes en poder de los organismos del Estado habían alcanzado su más bajo nivel. La racionalidad económica se había impuesto. El equilibrio agricultura-industria se había mantenido razonablemente, y el desarrollo global de la economía era satisfactorio; la agricultura cumplía bastante bien el papel que le correspondía en el proceso de crecimiento.

Pero los viejos fantasmas de MALTHUS y de los economistas clásicos, confinados durante mucho tiempo en el desván de los viejos recuerdos, iban a hacer su aparición súbita e inoportunamente en el salón de los invitados. La fascinadora guía de los precios internacionales se iba a manifestar más funesta que digna de admiración. Primero fue la harina de soja, que manipulada adecuadamente por grupos monopolísticos internacionales, eleva sus precios a las nubes; después los cereales, utilizados como moneda de compra de la detente norteamericano-soviética. Por una curiosa jugada del destino, los términos de toda la problemática se invierten. Ya no sirve para nada liberalizar las importaciones; se hace preciso frenar algunas exportaciones. En especial, las fuertes alzas de los precios del maíz y la soja suponen un nuevo contratiempo para el consumo de las proteínas más populares. Por si fuera poco, el FORPPA, organismo acusado en no pocas ocasiones de laxitud hacia las aspiraciones de los agricultores, se ha manifestado quizá demasiado duro en las precedentes campañas con los agricultores remolacheros; por ello la producción de azúcar no ha crecido al ritmo que se había previsto para satisfacer el consumo. Y el azúcar es otro de los productos cuyos precios se han disparado internacionalmente.

Rotos los supuestos de hecho sobre lo que se cimentaban los viejos baluartes de la racionalidad económica, se ciernen las brumas de la confusión entre las que aparece cada vez más nítida una reversión de criterios y de fuerzas. Los precios interiores agrícolas pulsan fuerte al alza. Vuelven a reaparecer cantidades elevadas de stocks en manos de la Administración, de algunos productos como el vino, y el propio aceite de oliva, donde se empezó jugando a la libertad de mercado y se terminó almacenando 100.000 toneladas, y otras tantas en camino.

---

El índice de los precios agrícolas percibidos por el agricultor, situado en 100 en 1964, era de 138 en 1972, para elevarse nada menos que hasta 215 en octubre de 1975. En el índice del coste de la vida, el componente alimentario vuelve a destacarse sobre los demás, cosa que no sucedía habitualmente.

Lo que más alarma ha producido, como en ocasiones anteriores, ha sido el déficit de la llamada balanza agraria, que alcanza los mil millones de dólares. Esta cifra constituye el punto de partida de cualquier reflexión sobre la política agraria en el futuro. Lo primero que afirmaría respecto a ella, es que no debe servir como motivo de reproche a las líneas de actuación agrarias en el pasado. Las causas principales del fuerte incremento de este déficit han sido: la expansión de nuestra ganadería, que requiere un consumo fuertemente creciente de piensos, y la fulminante elevación que han sufrido en los años recientes los precios internacionales de aquellos. Aparte de estas causas, han de mencionarse, nuestro déficit creciente maderero, y, por otra parte, las conocidas dificultades para expansionar nuestras exportaciones tradicionales.

En mi opinión, ninguna de estas causas pudo evitarse, al menos en proporciones apreciables, en el pasado. Por lo que se refiere a la expansión de la producción cerealista para alimentación animal, ha de señalarse el fuerte impulso dado a la producción de cebada, que pasó de 17 millones de quintales en 1961, a más de 60 millones en 1975; (aunque se trata de una cosecha excepcional); y por lo que se refiere al maíz, cuyo aumento productivo ha sido, aunque importante, más modesto (se ha algo más que duplicado entre 1961 a 1975), ha de añadirse que durante bastantes años se aceptó el riesgo calculado de contar con un maíz barato para facilitar la expansión ganadera, lo que constituía un razonable compromiso, en la ya ancestral confrontación entre ganadería y producción cerealista.

Por ello, entiendo que la dialéctica, producción interior agraria-versus importaciones, ha operado a lo largo de los últimos quince años de forma aceptable. Las tensiones han sido fuertes muchas veces, pero si comparamos el punto de partida, hacia 1960, al de llegada, comprobaremos que los resultados en muchos casos pueden calificarse de francamente satisfactorios. Ahora bien, ello no excluye el reconocer que estos se han producido con oscilaciones o bandazos demasiado importantes, reflejo de la fuerza relativa que en cada coyuntura desplegaban las dos tendencias a las que he aludido reiteradamente a lo largo de esta charla: los internacionalistas, y los que podríamos llamar

---

independentistas. Con la perspectiva que da el tiempo, podemos decir que ambas han tenido su parte de razón. Por eso el conflicto ha sido positivo; porque ha moderado los extremismos de ambas posturas. Como hemos podido ver, a principios de los sesenta, una conducta racional imponía unos vasos decididamente comunicantes entre la agricultura interior y la exterior. Pero afortunadamente esta política no se llevó a sus últimas consecuencias, lo que al revertir la coyuntura internacional hubiese producido una verdadera catástrofe.

Hoy tenemos una idea clara de que hay que buscar un razonable equilibrio entre la racionalidad económica y las exigencias de la independencia nacional. Sólo ha habido históricamente un caso importante en que se aplicó incondicionalmente la primera. Sucedió en Inglaterra, a mediados del pasado siglo, con la promulgación de las *Corn Laws*. Pero debe recordarse que esta apuesta a favor del libre cambismo se realizó por un país que desplegaba su poder por todo el mundo y garantizaba la libertad de los mares. Sólo en estas condiciones es racional jugar tan fuerte en un solo sentido. Las realidades impuestas por la segunda guerra mundial obligaron a Gran Bretaña a volver a utilizar al máximo todas sus tierras cultivables.

También sentimos un moderado escepticismo respecto a la aplicación a ultranza de los distintos criterios de selección de las inversiones. Es aleccionador recordar cómo la magna obra del trasvase Tajo-Segura se gestó y nació bajo el signo de la agresividad exportadora; y todo parece indicar que cuando se inaugure aquélla, y sin perder del todo su carácter original, constituirá el mayor monumento que se ha levantado al criterio de sustitución de importaciones. Ante el deterioro a nivel mundial que se aprecia en la relación subsistencias-población, que afecta de forma más sensible a los cereales, unido a las especulaciones que de éstos se realizan por los grandes que dominan el mundo, será prudente reducir nuestro déficit de abastecimiento a las menores proporciones posibles. Pero ello no obsta que pueda cambiar algún día la coyuntura mundial y las producciones internas que se hayan expandido tras largos y costosos procesos inversores pueden quedar de nuevo muy por encima de las cotizaciones internacionales. Hay que acostumbrarse a pensar que ello representa un seguro y, como tal, sólo nuestro propio sentido de la previsión y del justo equilibrio nos llevará a unas decisiones convenientes. Decisiones que siempre serán controvertidas; porque la dialéctica a la que he aludido reiteradamente es una dialéctica eterna mientras el hombre permanezca sobre la tierra.

---

Cara al futuro, mantener el progreso de la agricultura española no será fácil. No cabe duda de que la amenaza de unos rendimientos decrecientes, o lo que es lo mismo, unos costes crecientes, es un peligro cierto. A punto de culminar la gran obra del trasvase Tajo-Segura, los regadíos de mayor rentabilidad han sido ya realizados. Muchas acciones en el secano han alcanzado también las mayores cotas de utilización económica. Un empleo más intensivo de fertilizantes se encuentra frenado por la fuerte elevación de sus precios. A su vez, la ganadería tropieza con dificultades por el nivel de precios alcanzado por los piensos. Hay, pues, que intentar una batalla a fondo contra los rendimientos decrecientes. Como en los demás sectores de la actividad económica, la solución viene dada por la introducción generalizada de mejores tecnologías. La investigación conectada con la extensión agraria alcanza una decisiva importancia. Abriguemos esperanzas por este camino. Si la década de los sesenta nos regaló la revolución avícola, ¿nos deparará la segunda mitad de los setenta algo parecido para el cultivo del maíz, cereal cuyas fuertes importaciones desequilibran nuestra balanza exterior?

Pero no está sólo en la agricultura la amenaza de los costes crecientes. El alza del precio de los alimentos pone en peligro el proceso global de crecimiento, por otra razón no menos poderosa. Se trata de la productividad comercial, que no crece al compás de la agraria o la industrial. Si hace ciento sesenta años se formuló la ley de los rendimientos decrecientes en la agricultura, felizmente incumplida en muchas ocasiones, hoy habría que enunciar la ley de los rendimientos decrecientes de la ciudad. Hasta hace poco estaba demostrado que las aglomeraciones urbanas, al facilitar las conexiones entre los distintos sectores industriales, y entre éstos y los consumidores, constituían, a pesar de sus indudables costes, un factor poderoso e insustituible de progreso. Hoy, en ciertas situaciones, esto empieza a ser dudoso. Por ello, si no se ponen remedios enérgicos, la crisis de los alimentos caros podría producirse, por el fracaso de la ciudad más que por el del campo.

El comercio alimentario de las urbes es víctima de la especulación, por lo que el componente «renta de situación urbana» gravita sobre los precios finales al consumidor, más acusadamente que en la agricultura, la renta de la tierra. El minifundismo comercial y ciertas prácticas congelan o hacen decreciente la productividad del proceso de distribución. Para evitar el desastre que supondría el estancamiento económico con inflación habrá de abordarse la reforma de las es-

estructuras comerciales urbanas con la misma determinación, al menos, que como se ha venido tratando la de las estructuras agrarias.

No quiero dar por terminada esta exposición sin antes referirme a las últimas novedades en el tan debatido tema de las opciones de la política agraria. Las alternativas entre agricultura o industria, ganadería o cereales, bosques o praderas, regadío o secano, y tantas otras por el estilo, son, en opinión de algunos, problemas del pasado. Por ello, podría pecar de anticuado si no me hiciese eco de estas recientes inquietudes científicas.

Hace apenas tres días, o mejor tres tardes, me quedé impresionado por las referencias que se hacían en un artículo del diario «Informaciones», firmado por Carlos SENTÍS, a estas nuevas corrientes del pensamiento. La opción planteada, que habría que estudiar y analizar, con la debida atención, es ésta: ganadería o democracia. Según parece, Jean LACOUTURE, brillante escritor francés, ya se ha pronunciado al respecto ante la televisión gala. Afirma textualmente: «considero que las corridas de toros son incompatibles con un régimen político moderno. Entre los toros y unas elecciones libres en España, me quedo con la democracia».

Yo no quiero precipitarme a enjuiciar esta alternativa. Pero sí debo dejar constancia de mi satisfacción porque en Francia haya alguien que prefiera las urnas a los cuernos. No deja de ser un síntoma de que ya ha comenzado la regeneración moral del Occidente.