

EL AJUSTE ECONOMICO Y FINANCIERO DEL FORPPA

Por
JULIAN AREVALO ARIAS (*)

I.— UNA SITUACION INSOSTENIBLE

EL Plan Financiero del FORPPA para 1983 alcanzó prácticamente los 350.000 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 40% sobre las cifras del año precedente.

Las dotaciones presupuestarias previstas para hacer frente a los compromisos de regulación adquiridos por la anterior Administración —recogidos en los Decretos de regulación de campaña y otras intervenciones asumidas por el Fondo— y para compensación de pérdidas, ascendieron a 56.000 millones de pesetas, un 75% más que los correspondientes a 1982. Finalmente la póliza de crédito con el Banco de España, establecida al finalizar 1982 en 170.000 millones de disponible máximo, precisó elevarse a 225.000 millones durante 1983, lo que supuso un incremento del 32% sobre la cifra del año precedente.

Al mismo tiempo, los excedentes acumulados por el Fondo a 31 de Diciembre de 1982 ascendían a 152 millones de kgs. de aceite de oliva, casi 300 millones de litros de alcohol, 44 millones de kgs. de carne congelada de vacuno, y casi 6 millones de carne congelada de porcino. El valor almacén —teórico— de dichos excedentes se elevaba, en pesetas corrientes, a 96.000 millones de pesetas, mientras que su valor de mercado no superaría, según cálculos extraordinariamente benevolentes, los 42.000 millones

(*) Presidente del FORPPA.

«Revista de Estudios Agrosociales», n.º 128 (Julio-Septiembre 1984)

de pesetas. Las pérdidas no afloradas de tales excedentes duplicaban pues a su valor real, y ascendían a 54.000 millones de pesetas.

Utilizando como unidad de cuenta las pesetas de 1982, las pérdidas acumuladas por los excedentes anteriores ascenderían a unos 75.000 millones de pesetas.

Las cifras anteriores son suficientemente reveladoras de la irracionalidad de la política agraria seguida por la antigua Administración y de una gestión del Fondo escasamente eficiente desde el punto de vista económico, que atendía casi exclusivamente a intervenir en los distintos mercados y producciones agrarias, sin asumir la creciente escasez y carestía de los recursos públicos, ni ponderar las graves distorsiones que las regulaciones instrumentadas estaban ocasionando en la estructura productiva de los distintos sectores afectados.

Era preciso replantearse en profundidad la política agraria seguida hasta entonces y desde la óptica del Fondo, la eficacia y validez de las medidas de regulación establecidas hasta el momento, debiendo procederse al ajuste económico y financiero del Organismo.

II.— ESTRATEGIA DEL AJUSTE

La estrategia de ajuste, diseñada en Mayo de 1983, se basaba en la neta diferenciación entre ajuste económico y saneamiento financiero.

II.1.— EL AJUSTE ECONOMICO

El ajuste económico perseguía como *objetivo estratégico* la disminución de las intervenciones del Fondo en los distintos mercados y producciones agrarias, compatible con una regulación más eficiente de aquéllos, medida por un comportamiento más armónico y coherente de los precios testigo, que deberían estar siempre por encima del nivel indicativo de referencia.

Se partía del principio, absolutamente contrastado, de que una mayor intervención por parte de las Administraciones Públicas, mediante compras en régimen de garantía u otras medidas alternativas, no implica —normalmente sucede todo lo

contrario— un mejor comportamiento de los mercados agrarios y un mayor nivel de renta para sus productores.

La experiencia del Fondo es paradigma a este respecto: gastando cada vez mayores cantidades de dinero —incrementadas espectacularmente durante 1983— regulaba cada vez peor los distintos mercados intervenidos, situación suficientemente reflejada en la evolución de stocks y precios durante los últimos años. No puede dejar de tenerse en cuenta, por otra parte, que algunas actuaciones emprendidas por el Fondo en el pasado carecían de justificación alguna desde el punto de vista de la regulación, y sólo se explicaba su permanencia entre los gastos del FORPPA por razones de rutina, e incluso de favoritismo político y/o social.

La satisfacción del objetivo anterior se realizó en base a la adopción de las siguientes *medidas*:

- a) Revisión de todas las campañas de regulación, a efectos de suprimir disfunciones ordenadoras; introduciendo nuevos mecanismos de intervención, alternativos al sistema de compras en régimen de garantía tradicional y buscando, en definitiva, un mayor protagonismo del mercado.
- b) Eliminación de los presupuestos del Fondo de aquellas actuaciones que no guardan relación alguna con sus funciones de regulación o que carezcan de funcionalidad alguna, traspasándolas a otros centros directivos o suprimiéndolas en su totalidad.
- c) Supresión de aquellas intervenciones que, aún guardando una relación formal con la regulación de determinados productos, han dejado de tener vigencia práctica, tienen una baja eficacia reguladora, e incluso en algún caso podrían ser contraproducentes.

II.2.— EL AJUSTE FINANCIERO

El desajuste económico, en gran parte originado por una incorrecta política de regulación de mercados agrarios, había ocasionado a su vez un profundo desajuste financiero en el Fondo, que tenía su expresión en la estructura financiera del Organismo, caracterizada por las siguientes notas básicas

- a) *Del lado de los recursos*
 - a.1. Los recursos de origen presupuestario tienen un esca-
-

so peso —10% aproximadamente— dentro de la estructura de ingresos, con una tendencia decreciente dentro del conjunto: representaban el 29,5% en 1979.

- a.2. De los recursos de origen presupuestario, los destinados a compensar pérdidas eran equivalentes a los destinados a subvenciones de orientación y apoyo en 1981, los duplicaron en 1982, y casi los triplicaron en 1983: 16.000 millones para orientación y apoyo, frente a 40.500 millones para compensación de pérdidas.
- a.3. Los ingresos por derechos reguladores, imaginados como un elemento básico de financiación del Fondo, han demostrado suficientemente su marginalidad al respecto: 1% del total en 1983.
- a.4. Los recursos que con cierta laxitud cabría calificar como «propios» —ventas y reintegro de préstamos, incluyendo intereses— muestran un persistente estancamiento en el tiempo.
- a.5. La variable que permite ajustar el volumen de recursos a las previsiones de empleos, es la póliza de crédito abierta con el Banco de España, que por sí sola supone las dos terceras partes de los recursos empleados, alcanzando los 225.000 millones al finalizar 1983.

b) *Del lado de los empleos*

- b.1. Las compras de productos han tendido a incrementarse a lo largo del tiempo, con algún retroceso puntual —caso de 1982— y han alcanzado un máximo absoluto en 1983: 72.000 millones de pesetas.
 - b.2. Frente al relativo estancamiento de los créditos a particulares, los destinados a suplementar los recursos del SENPA para la regulación de cereales, conocen un incremento espectacular a partir de 1982.
 - b.3. La amortización de la póliza de crédito absorbe por sí misma entre el 50 y el 60% del total de Empleos.
 - b.4. Las cargas financieras derivadas de los intereses a liquidar por el descubierto de la póliza, se estiman en la actualidad entre 20 y 25.000 millones de pesetas,
-

reflejando el incremento en el tipo de interés que ha tenido lugar durante 1983.

- b.5. Las pérdidas liquidadas por gastos de almacenamiento, cargas financieras y otros renglones, no son compensadas en idéntica cuantía por los Presupuestos Generales del Estado, por lo cual han de financiarse con cargo a la póliza, constituyéndose el siguiente círculo vicioso: pérdidas generadas por las operaciones de intervención —————> financiación vía póliza de crédito —————> nuevas pérdidas por intereses devengados, que a su vez han de ser financiadas con cargo a una póliza ampliada.

El problema se presenta con especial gravedad en el caso, como ha ocurrido durante los dos últimos años, que se emprende una política activa de liquidación de excedentes, con la paralela afloración de pérdidas ocultas.

- b.6. Dado que los créditos presupuestarios no son librados al Fondo con la premura precisa, ello constituye una fuente adicional de generación de pérdidas, a través del devengo de intereses correspondientes.

A la vista de los datos anteriores, resulta evidente que el *objetivo estratégico* en el saneamiento financiero del Fondo no puede ser otro que la *quiebra de la tendencia al endeudamiento creciente con el Banco de España*, lo cual presupone la satisfacción de los siguientes *objetivos tácticos* o secundarios:

- a) Frenar el incremento de los costes directos —subvenciones, compras y créditos— e indirectos —gastos de almacenamiento y financieros— de la regulación, compatible con un mejor funcionamiento del mercado.
- b) Aumentar los recursos que hemos denominado «propios», lo que presupone el desarrollo de la venta de los stocks acumulados por el Organismo en sus funciones de regulación. Dado que dentro del mercado interior tradicional esas venas no pueden tener lugar normalmente, so pena de crear disfunciones adicionales, su realización sólo puede provenir, en general, del mercado exterior o de la apertura de usos alternativos hasta ahora inexplorados.

La satisfacción del cuadro de objetivos anteriores exige la adopción de las siguientes medidas:

- 1) Realizar el ajuste económico del Fondo, cuyas líneas de acción han sido expuestas en el apartado anterior.
- 2) Traspasar la actividad prestamista del FORPPA, que convierte a éste en una institución cuasi-bancaria, a las entidades financieras privadas. Dicho traspaso se instrumentará mediante los oportunos convenios, en los cuales se establezca el condicionado básico de las operaciones y la subvención a aplicar por el Fondo, consecuente del diferencial de intereses.
- 3) Definir una política de reservas de seguridad de productos alimenticios, paralela a las reservas de regulación; cuantificar su nivel y evaluar su coste, procediendo a su financiación a través de los Presupuestos Generales del Estado. En el momento actual esas reservas, existentes de hecho aunque indeterminadas en su nivel e importe, son soportadas por la Póliza de Crédito, cuando por su naturaleza de inmovilizado permanente deberían serlo mediante recursos de origen presupuestario.
- 4) Cerrar la brecha existente entre pérdidas liquidadas y compensadas presupuestariamente.
- 5) Optar por una política decidida de realización de excedentes, que si de forma inmediata implica la afloración de pérdidas importantes, a compensar con cargo a los Presupuestos, a medio plazo, supone el saneamiento financiero del Fondo por esta causa.

De estas medidas, los números 1, 2 y 5, que caen bajo la competencia directa del Fondo, se encuentran en franco periodo de realización, mientras que las restantes continúan siendo una reivindicación pendiente.

III.— INSTRUMENTOS DE APOYO

El proceso de ajuste expuesto en los apartados anteriores, requiere para ser plenamente eficaz el perfeccionamiento de los mecanismos contable y presupuestario del FORPPA.

En relación con el actual Plan Contable del Organismo, era preciso confeccionarlo en base a las siguientes líneas de acción:

- a) A corto plazo, aplicar en su integridad el Plan General de Contabilidad de las Administraciones Públicas previsto en
-

- la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de Octubre de 1981, incluyendo el diseño y aplicación del grupo 9 del Plan, referente a la Contabilidad analítica de Explotación.
- b) A medio plazo, integrar en el Plan Contable del FORPPA las actividades del SENPA, principal agencia ejecutiva del Fondo, de forma que se consiga una información contable global sobre los procesos de regulación de los mercados agrarios.
 - c) Informatizar todo el proceso, de forma que las operaciones del FORPPA no sólo sean regularmente contempladas desde una perspectiva contable, sino también agilizadas desde el punto de vista administrativo.

El presupuesto de ejecución del FORPPA se recoge en un Plan Financiero que, según la actual normativa, debe ser elevado por el Comité Ejecutivo y Financiero del Organismo al Consejo General, quien lo someterá a su vez al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación para su posterior tramitación al Ministerio de Hacienda y aprobación definitiva del Gobierno. Esta tramitación, que ha venido siendo la norma desde 1969, se paralizó en 1981, ejercicio desde el que no se elevaba al Gobierno el Plan Financiero.

En su concepción histórica el Plan Financiero es fundamentalmente un estado de previsiones de ingresos y gastos del Organismo durante su período de vigencia. Su escasa dinamicidad, la utilización de criterios de caja con preferencia a los de devengo y la ausencia de una moderna perspectiva económica y financiera en su elaboración y contenido, son otras tantas carencias que exigen su modificación y reforma, tendiendo a convertirle en un moderno presupuesto por objetivos, que incluya los necesarios mecanismos de control y rectificación.

No se ocultan las dificultades a vencer para lograr las mejoras propuestas, pero su realización parece indispensable para que puedan extraerse todas las posibilidades de la reforma propugnadas.

IV.— RESULTADOS OBTENIDOS

A la altura de la segunda mitad de 1985 es posible hacer balance en el proceso de ajuste económico y financiero del FORP-

PA emprendido por la nueva Administración. Dos reflexiones previas cabe hacer a la hora de valorar los resultados alcanzados, a saber:

a) Cualquier medida de ajuste que se haya adoptado o por adoptar, en el plano de la política de regulación o destinada a superar el desequilibrio financiero, ha tenido dos condicionantes absolutos:

a.1. Un exquisito respeto hacia los intereses afectados, especialmente si se trata de agricultores y ganaderos. En la dicotomía, posiblemente bizantina, entre ajuste rápido y lento, se ha elegido deliberadamente un esquema de ajuste responsable, que huya por igual de la inacción y del apresuramiento gratuito y aventurero.

a.2. Las medidas a adoptar deben suponer una mejora neta en el funcionamiento y perspectivas de los mercados y producciones agrarias, recogida por diversos indicadores: balance oferta-demanda, precios, compras de la Administración, evolución de producciones y orientación hacia el Mercado Común entre otros.

b) Es preciso ser conscientes de que la búsqueda del equilibrio del FORPPA se inserta en un cuadro económico más amplio, el de los equilibrios económicos globales del país.

La situación económica general determina el margen de maniobra efectivo de que cabe disponer para los ajustes del Fondo. El problema del déficit público, valga como ejemplo, no se puede ignorar a la hora de contemplar el incumplimiento de determinadas medidas de ajuste.

En relación con el ajuste económico y financiero del Fondo, durante los años 1983 y 1984, se ha procedido a acometer las siguientes acciones:

1. Revisión radical de la regulación del bloque de cereales, vino, productos ganaderos y remolacha-azúcar, y ajuste en profundidad de las regulaciones de aceite de oliva y algodón, producto este último que se encuentra sometido a un plan quinquenal, bajo pautas más racionales y coherentes que el anterior.

El ahorro de recursos públicos empleados en la regulación de estos productos bajo distintas formas

—compras, créditos de campaña u otros— puede estimarse en cerca de los cien mil millones de pesetas para la campaña 1984/85 sobre la base comparativa de lo que hubiese sido preciso de persistir las anteriores regulaciones.

En ningún caso este ahorro se ha traducido en un menor nivel de precios obtenido por los agricultores interesados.

Antes al contrario, durante los dos últimos años se ha visto una clara revitalización de todos los mercados agrarios, dejando de ser la Administración el único demandante para muchos de los productos de regulación.

2. Eliminación de intervenciones, por estricta supresión o traspaso a otro centro directivo, referidas a: ayuda a la producción de granos oleaginosos; selección de semillas, construcción de secaderos y almacenes de cereales; concentración de explotaciones y primas a la producción de remolacha de caña; recursos alimenticios infrautilizados; industrialización de cítricos; resina y primas al cebo precoz de ovino.

El ahorro logrado con estas supresiones puede estimarse, en relación con las cifras invertidas por estos conceptos durante el año 1981, en 6.752 millones de pesetas para 1985.

3. Práctica supresión de los excedentes de carne de vacuno y porcino y disminución de los correspondientes a alcohol y aceite de oliva.

En el período comprendido entre Marzo de 1983 y Septiembre de 1984 se han vendido, con destino al mercado exterior, 265 millones de litros de alcohol —no todos retirados hasta el momento— por un importe cercano a los 12.000 millones de pesetas; 26.000 Tms. de carne, también con destino a la exportación, que conjuntamente con la destinada al consumo interno —28.000 Tms.— han proporcionado al FORPPA 8.000 millones de pesetas adicionales.

También se han comercializado pequeñas partidas de aceite de oliva y azúcar, en este último caso con destino a la sustitución del azúcar de importación en régimen de tráfico de perfeccionamiento activo.

4. Inicio del traspaso de las actividades prestamistas del Fondo a las instituciones financieras privadas, mediante la instrumentalización de los oportunos convenios.

Puede estimarse que al finalizar el año 1985, dejarán de ser financiados directamente por el Fondo unos 20.000 millones de pesetas en créditos de campaña y regulación, sin demérito alguno de los agricultores afectados.

La expresión financiera de este ajuste se recoge en la evolución de la póliza de crédito del FORPPA con el Banco de España. Si en 1984, por primera vez en su historia, el disponible máximo de la póliza se situó a igual nivel que en 1983 —225.000 millones de pesetas— para 1985 se espera que dicho importe pueda disminuir hasta los 220.000 millones de pesetas.

Todo ello en términos monetarios. En pesetas constantes, la disminución sería sensiblemente más significativa.

Grafico n° 1

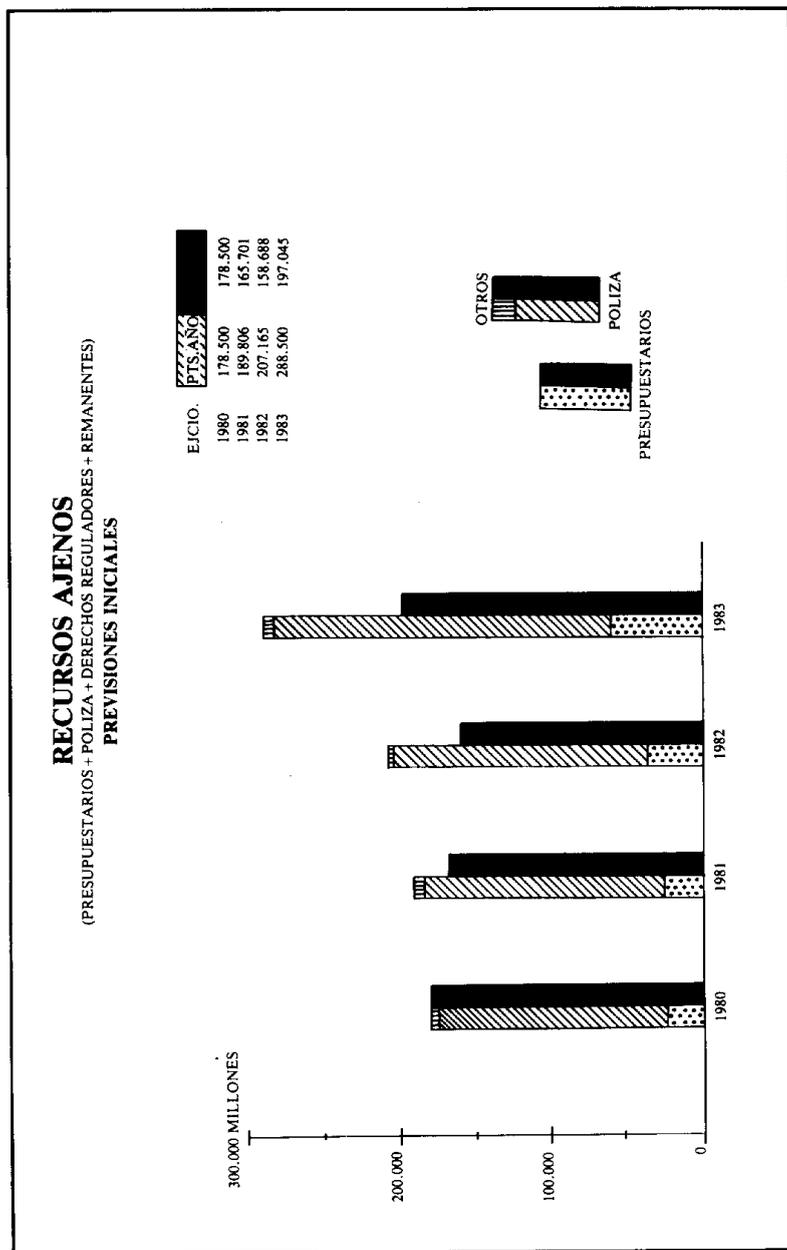


Grafico n° 2

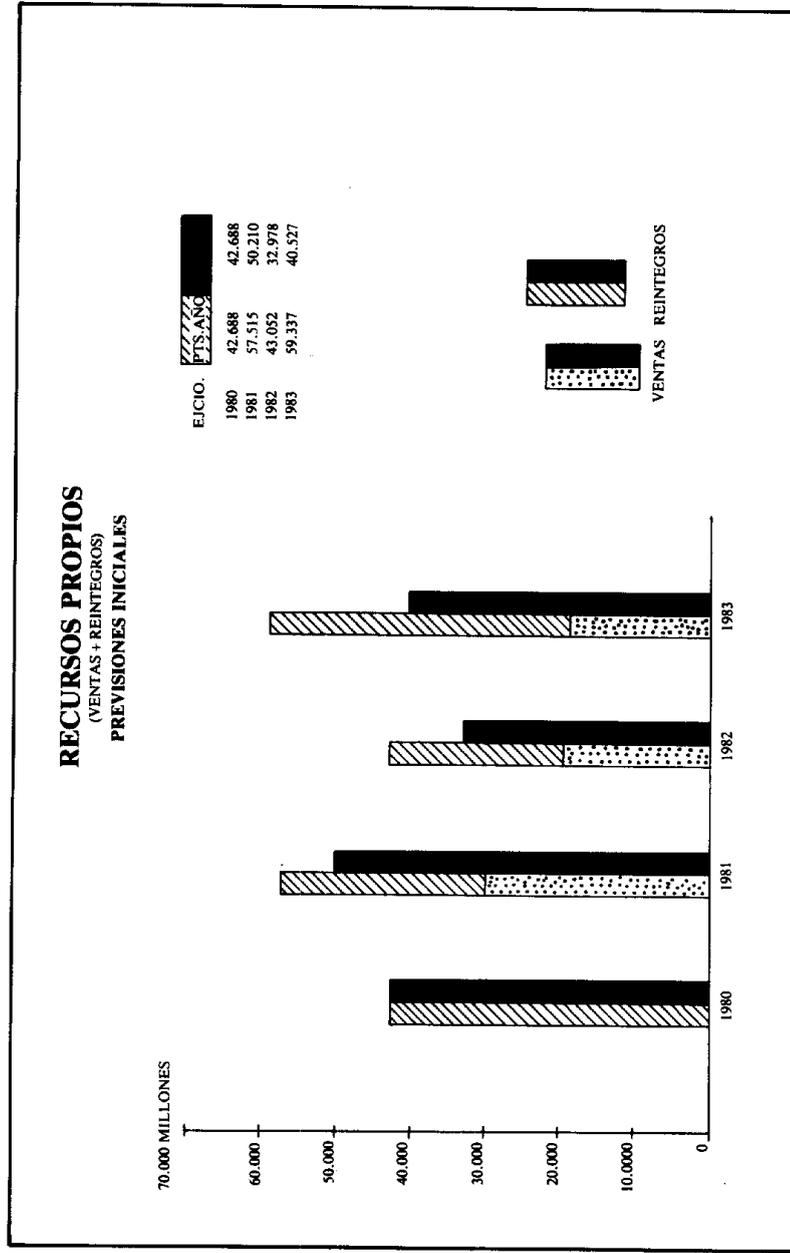


Grafico n.º 3

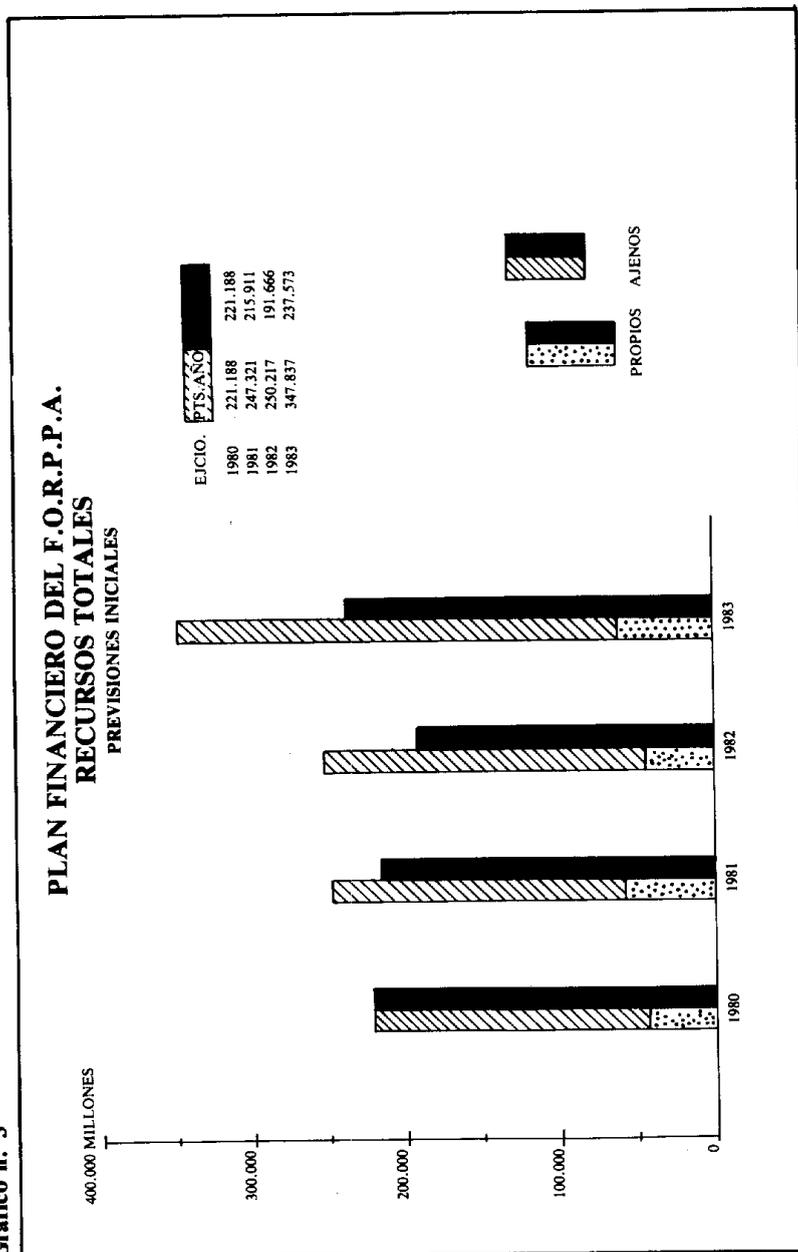


Grafico n.º 4

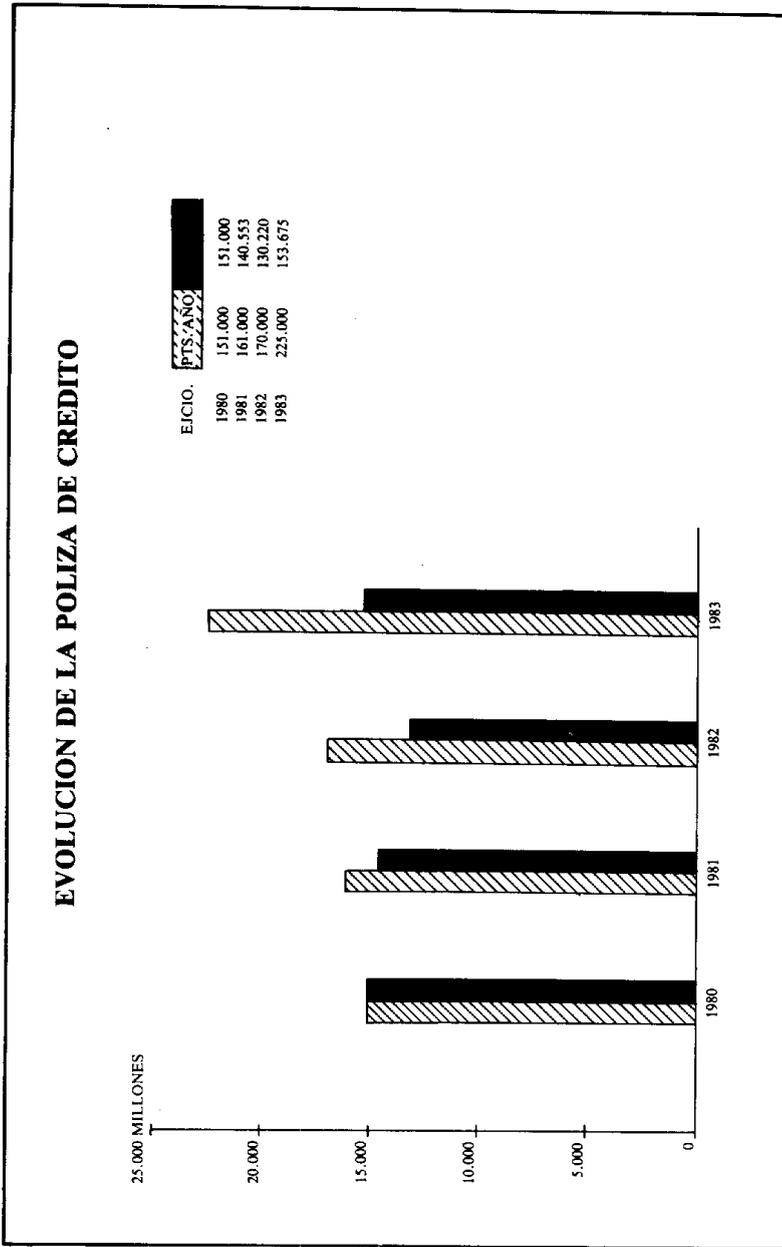
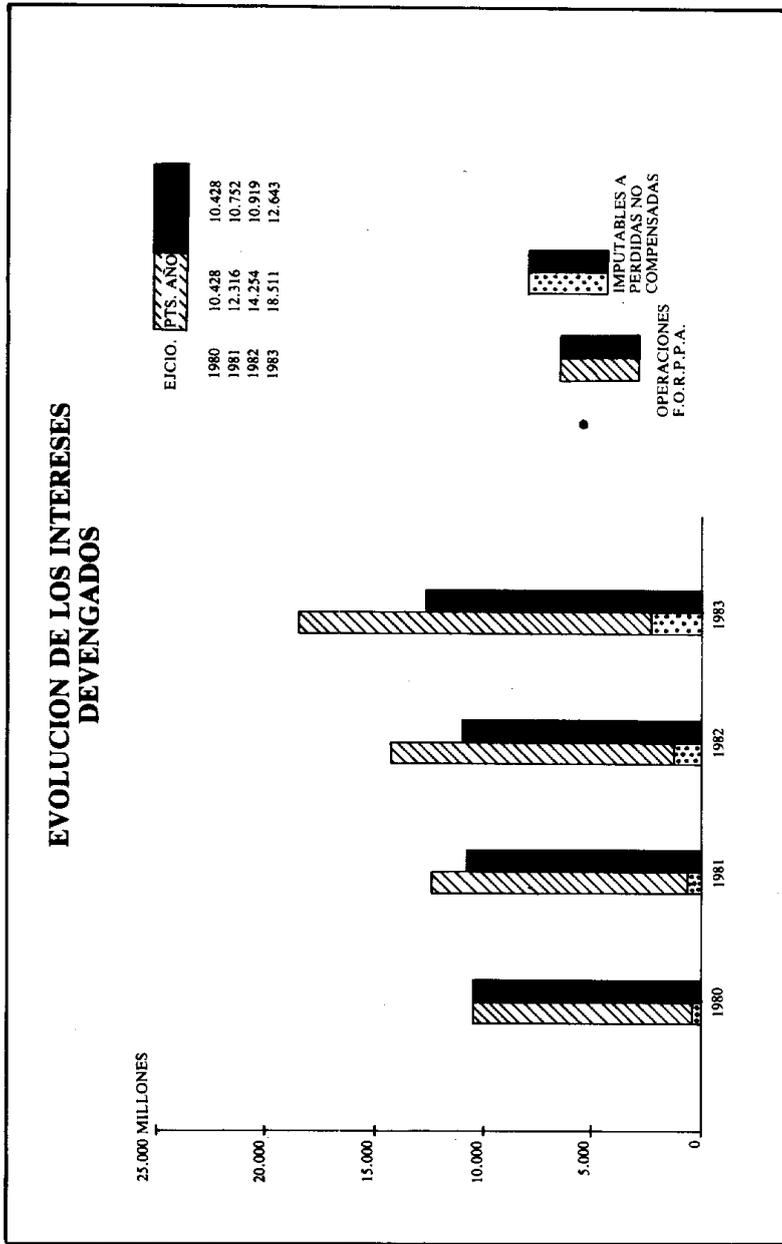


Grafico n.º 5



RESUMEN

Partiendo de la situación que en 1983 tenía el FORPPA se desarrolla el proceso de ajuste, económico y financiero, diseñado y aplicado a lo largo del segundo semestre de 1983, 1984 y 1985, conducente a resolver los problemas que caracterizaban aquella situación.

Se exponen los objetivos perseguidos para llevar a cabo el ajuste económico, así como las medidas adoptadas para su consecución. También los objetivos y medidas puestas a punto para sanear financieramente el Fondo.

Se concluye con la presentación de los resultados logrados, tanto en una como en otra vertiente, a la altura de la segunda mitad de 1985.

Varios gráficos evidencian la evolución en los últimos años de varios indicadores de la situación económica y financiera del Fondo.

RESUME

Compte tenu de la situation du FORPPA, On développe le processus de redressement économique et financier établi et appliqué tout au long du deuxième semestre de 1983, 1984 et 1985, en vue de résoudre les problèmes qui caractérisent cette situation.

Les objectifs poursuivis pour mener à bien ce redressement économique ainsi que les mesures adoptées sont exposés, de même que les objectifs et les mesures en vue de l'assainissement financier des Fonds.

En conclusion, on présente les résultats obtenus, aussi bien dans un sens que dans l'autre, vers le dernier semestre de 1985.

¡Divers graphiques montrent l'évolution, ces dernières années, des nombreux indicateurs de la situation économique et financière des Fonds.

SUMMARY

Starting with the F.O.R.P.P.A. (Fund for Agricultural Production Arrangement and Regulation) situation in 1983 we develop the economic and financial adjustment process designed and implemented throughout the second half of 1983, 1984 and 1985 with the goal to solve the problems that characterized that situation.

Then we present the goals pursued to attain the economic adjustment as well as the measures taken to achieve it and the strategies and measures developed to reorganize the Fund finances.

Lastly we present the results achieved, in both themes, on the second half of 1985.

Several graphs illustrate the evolution experienced in the last years by diverse indicators of the Fund economic and financial situation.
