

ANOTACIONES AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ESPAÑOL DEL TRIGO

Por
JULIAN BRIZ ESCRIBANO (*)

I.— INTRODUCCION

El nuevo enfoque dado a la regulación del sector triguero español, obliga a realizar una serie de reflexiones sobre su estructura comercial y perspectivas de funcionamiento.

La importancia socioeconómica del trigo en el sector agrario español resulta evidente, con una producción que oscila alrededor de los 5 millones de Tm., y cerca de 3 millones de Has. en cultivo. Como contrapartida puede observarse que su posición relativa en los gastos del consumidor va disminuyendo.

El pan, las pastas y cereales suponían en 1958 el 18,5% de los gastos del consumidor, siendo del 10,8% en 1980-81.

La evolución en los años venideros, va a exigir un mayor esfuerzo por parte de los agricultores en adaptarse a las necesidades del mercado. Para ello es necesario que dicho mercado funcione, que tenga una infraestructura comercial ágil, con transparencia de la información y una competitividad viable entre todos los agentes económicos que en él intervengan. El paternalismo administrativo que ha existido en este sector durante los últi-

(*) Departamento de Comercialización y Divulgación Agraria, E.T.S. Ingenieros Agrónomos de MADRID.
NOTA: Se agradecen los comentarios al borrador inicial de profesores del Departamento, en especial de Tomás García Azcárate. No obstante la responsabilidad de lo expuesto es sólo del autor.

mos 47 años, ha distorsionado o atrofiado una serie de canales y funciones comerciales, cuya revitalización es necesaria en una sociedad moderna.

II.— EL MERCADO TRIGUERO ESPAÑOL: ANALISIS FUNCIONAL

II.1.— ANTECEDENTES

El cultivo del trigo ha sido uno de los tradicionales en nuestro país, como base de la alimentación humana. Su carácter estratégico, y casi mítico («el pan nuestro de cada día») ha condicionado en gran medida la regulación del mercado, y las instituciones y agentes que en él participan.

Sobre la importancia del trigo en España, son numerosas las citas históricas que lo atestiguan. Así, ya durante la segunda guerra Púnica, el trigo español provocó un hundimiento de precios en el mercado triguero romano. Se apunta el hecho, de que además de ser más barato que el italiano, se había obtenido como botín de guerra, lo que explicaba los bajos niveles de venta. (Balil, 1975 p. 49).

Es conocida la importancia de la península Ibérica como productora de trigo y cereales en el contexto europeo y diversas crónicas señalan las grandes productividades alcanzadas en regiones como Andalucía (Balil p. 50).

No obstante, siguiendo la tónica general, los únicos esfuerzos en regular el mercado provenían de acciones meramente fiscales o iniciativas de tipo local para garantizar su abastecimiento. Así durante la época medieval, numerosas ciudades españolas prohibían el comercio de granos en el entorno geográfico, con objeto de que los «aldeani» acudiesen al «Forum civitatis» (Fuero de Cuenca).

Ya en el siglo XX, la política triguera y los problemas comerciales en el sector empiezan a preocupar, de forma sistemática y después de una serie de acontecimientos de diverso interés, se llega en plena guerra civil al intervencionismo por parte del Estado en 1937.

El Decreto de 1937 de intervención triguera responde a un concepto que podríamos denominar de fomento del autoabaste-

cimiento y regulación total de la distribución. Se crea el Servicio Nacional del Trigo (SNT), que a lo largo de los años va ampliando su carácter intervencionista así como el abanico de productos, pasando posteriormente a denominarse Servicio Nacional de Cereales (SNC) y en la actualidad Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), recogiendo algunas de las funciones e infraestructura organizativa de la antigua Comisaría de Abastecimientos y Transportes.

El mercado del trigo ha permanecido desde la última guerra civil hasta 1984 bajo el régimen de monopolio por parte del SNT antes mencionado y en régimen de Comercio de Estado respecto a las transacciones exteriores.

El monopolio intervencionista en el mercado interior implica una cierta libertad para los agricultores que podían sembrar las variedades y superficie que estimasen oportunas. No obstante estaban obligados a declarar la superficie de siembra, producción, necesidades de reemplazo y disponibilidades de venta a la Administración, al precio fijo señalado en la regulación de la campaña correspondiente.

Los industriales harineros, a su vez estaban obligados a abastecerse a través del SENPA.

Consecuencia del sistema intervencionista por parte de la Administración, se hizo necesario establecer una amplia red de silos para almacenar el producto, básicamente en las zonas productoras y desde allí organizar la logística de distribución a las regiones consumidoras.

No obstante, en la medida en que la producción ha ido desplazándose en importancia cuantitativa de unas regiones a otras, y los movimientos migratorios han provocado la acumulación demográfica en grandes urbes y determinadas regiones en detrimento de áreas rurales y zonas básicamente productoras, es de todo punto necesario adecuar la infraestructura de almacenamiento tanto pública como privada, siendo éste uno de los principales retos para el logro de una comercialización eficaz.

Hay que reconocer que la política de fomento triguera orientada en varios frentes (precios de compra, créditos de campaña, suministro de semillas, etc.) empezó a dar sus frutos a principios de los años 60. España conseguía su autoabastecimiento en este cereal básico. Sin embargo este proceso de estímulo de la oferta, continuaría en años sucesivos, gracias a un incremento en los

rendimientos y una reestructuración de las empresas, que se ven obligadas a un proceso de mecanización debido a la escasez de mano de obra. En la década de los setenta aparecen ya unos excedentes estructurales de trigo que aconsejan incluso la adopción de unas medidas de contingentación en la campaña 1972/73, que fueron innecesarias dados los bajos niveles de producción de las cosechas sucesivas.

Otro fenómeno de indudable importancia para el mercado triguero lo constituye el cambio cualitativo de la demanda en la sociedad española. La elevación de la renta y los nuevos hábitos de consumo, fomentar una mayor demanda de proteínas animales e indirectamente de cereales-piense y proteínas para la alimentación de la cabaña ganadera. Se produce consecuentemente una reorientación de la política cerealista, primando los cereales-piense especialmente la cebada, y abriendo el comercio exterior a las importaciones de maíz y soja, soporte de producciones ganaderas intensivas.

El abanico de medidas adoptadas es muy amplio, desde unos precios relativos de la cebada y el maíz que les favorece respecto al trigo, al establecimiento de unos precios mínimos de entrada de las importaciones para evitar el hundimiento del mercado nacional, ayudas al almacenamiento y secado de granos, créditos de Campaña, sistemas de venta directa productor-consumidor, normalización de los productos, etc.

Toda esta serie de medidas van produciendo sus efectos en la reorientación de la oferta cerealista nacional, aunque no se logran los objetivos de autoabastecimiento nacional, hecho por otra parte no fácil de conseguir habida cuenta de la limitación de recursos disponibles especialmente tierra de cultivo. Así la expansión de cereales iría en detrimento de otros cultivos como algodón o remolacha azucarera, según las circunstancias.

Precisamente, la dificultad de establecer una Política coherente cerealista, con productos sometidos a distintas regulaciones, especialmente el binomio trigo-cebada así como el intento de incorporar este cereal a una economía de mercado clasificando las relaciones entre agentes comerciales y la previsible integración en el área comunitaria, han sido elementos decisivos para dar el paso al nuevo sistema hoy establecido.

Durante el amplio período de monopolización del mercado del trigo español (1937-1984) existía un precio fijo de venta al

SENPA, operación que podía realizarse bien de forma directa o bien como depósitos reversibles a través de un contrato con agricultores o sus organizaciones.

Con el fin de ir agilizando el proceso comercial, se fue utilizando con cierta frecuencia el sistema de compra-venta simultáneamente (que llegaba a suponer un 40% del total últimamente). Consistía en la posibilidad de que el agricultor pudiera entregar directamente el trigo al fabricante harinero, sin tener que pasar por almacenes del SENPA. No obstante la operación financiera sí se realiza a través de dicho organismo, cobrando a los harineros y pagando a los agricultores, con lo cual existía un entendimiento directo agricultor-harinero, y según estimaciones cerca de un 20% del trigo comercializado no iba por los canales legales (era el conocido trigo de «bando»).

Finalmente en caso de desajustes del mercado nacional se recurre al comercio exterior importando o exportando bajo control estatal, o destinando algunas partidas a la alimentación animal, operaciones muy discutidas por los sectores más afectados, especialmente fabricantes de harinas.

A lo largo de nuestra historia, queda constancia de la problemática surgida entre las grandes y pequeñas explotaciones, las políticas proteccionistas o liberalizadoras en este mercado. Un proteccionismo exacerbado provocaba la elevación de precios, y en consecuencia el cultivo en zonas marginales y la elevación en los costes productivos. Por el contrario la apertura del mercado al exterior ocasionaba el hundimiento en los precios, como consecuencia de la competencia sufrida por las importaciones, disminución del cultivo y comienzo de nuevas políticas proteccionistas, siguiendo un movimiento pendular. A finales del siglo XIX la situación se fue deteriorando en los niveles de precios y dio pie a un arancel altamente proteccionista en los cereales, lo que perjudicó como contrapartida al sector ganadero.

Tónica general en el mercado triguero ha sido el aislamiento de los mercados, la segmentación en comarcas o regiones consecuencia de las dificultades en las vías de comunicación y la escasa información. La penetración hacia el interior desde las zonas costeras era dificultosa resultando más fácil abastecerse de los mercados internacionales. Con todo ello se aprecia que la falta de integración en un mercado nacional venía siendo consecuencia

del elevado nivel de autarquía que condicionaba la falta de espíritu comercial en el empresario agrario.

En fechas recientes se ha producido un cambio en la situación del mercado triguero español. Se han establecido unas coordenadas, que requieren la creación de una infraestructura comercial nueva, capaz de atender las exigencias planteadas.

II.2.— EL NUEVO MERCADO TRIGUERO

La Ley 16/1984 de 29 de mayo marca un nuevo hito en la evolución del mercado del trigo en España, señalando específicamente que se regirá «por los principios de libertad de producción, circulación y precios, en el marco de la economía de mercado».

Aunque a veces de forma poco adecuada se le conoce como «Ley de Liberalización del trigo», de hecho lo que ha producido ha sido romper el monopolio de comercialización en el mercado interior que hasta ahora tenía el SENPA. El régimen de Comercio de Estado se sigue aplicando en el Comercio Exterior y quedará en su día liberalizado en la integración en el área Comunitaria.

En esencia se trata de dar unas mayores posibilidades a las transacciones comerciales en el mercado nacional, guiándose los flujos por criterios básicamente económicos que a su vez puedan suponer un mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles. Para ello, la regulación establecida debe tratar de distorsionar lo menos posible, aplicando los parámetros que enmarcan los niveles de precios, el coste objetivo y real de las operaciones clásicas de distribución: transporte, almacenamiento y financiación.

En ocasiones, y de ello hay ejemplos no lejanos en cereales, la Administración ha tratado de fijar unos baremos «políticos» a operaciones comerciales, que implicaban operar con pérdidas con lo cual echaba fuera del mercado a la iniciativa privada y la actuación se tachaba de competencia desleal, dislocando la operatividad del propio mercado.

Para un buen funcionamiento del sector triguero, que responda a las necesidades de la sociedad española actual, tanto de pro-

ductores, como de consumidores, hay una serie de condicionantes que deben cumplirse adecuadamente:

II.2.1.— *Agilidad y transparencia del mercado*, para lo cual resulta imprescindible disponer de unas normas de calidad oportunas y una información objetiva y eficaz.

Aunque el Real Decreto 1032/1984 que regula la campaña de comercialización de cereales 1984/85 contempla 3 tipos para el trigo blando y otros tres para el trigo duro, la tendencia es a suprimir la clasificación por variedades, basándose en las cualidades técnicas harino-panaderas. A efectos de garantía de compra por parte de la Administración se establecerá un tipo único, como paso previo para ir hacia el modelo «silo», donde competirá con otros cereales pienso en la alimentación animal.

La información del mercado triguero ofrece una doble vertiente de interés para el sector público y el privado. La Administración necesita conocer la evolución de los precios del mercado dentro de la horquilla establecida, para posibles intervenciones. La capacidad de almacenamiento disponible es también aspecto esencial, por las posibilidades de regulación, así como el disponer de un stock estratégico de seguridad que permita el abastecimiento de la población en circunstancias adversas.

La información hacia el sector privado es necesaria para conseguir una competencia viable. Por ello han de arbitrarse por parte de los sectores públicos, las medidas que permitan recoger datos sobre cotizaciones y volumen de las transacciones en los mercados y bolsas más significativas.

También debe recabarse información de las asociaciones profesionales, cooperativas o instituciones como MERCORSA manteniendo en todo momento el secreto estadístico. Aunque la legislación prevee la aportación de estos datos, en el capítulo dedicado a seguimiento de la campaña, punto VIII parece obvio que este es uno de los retos que se ofrecen al normal desenvolvimiento del mercado.

II.2.2.— *Infraestructura Comercial* adecuada, que recoja tanto los agentes y modalidades comerciales existentes como la posibilidad de establecer otros nuevos. Resumimos a continuación, algunas de las modalidades más habituales en este proceso de distribución triguera:

- a) Sistema *directo de venta* de trigo del agricultor en los almacenes del SENPA al precio de garantía previamente regulado. Debe ser una práctica residual, sólo de apoyo al mercado en situación de crisis.
- b) Sistema *de depósitos en firme*, donde se ofrece trigo al SENPA, percibiéndose un porcentaje (80%) al formalizar la operación y el resto a la entrega definitiva. También debe contemplarse como una práctica secundaria con tendencia a desaparecer.
- c) *Entidades colaboradoras* (organizaciones agrarias, almacenistas y fabricantes de harinas y sémolas esencialmente) que podrán adquirir trigo como mínimo al precio de garantía, recibiendo una ayuda financiera en forma de crédito, que habrán de devolver cuando las circunstancias del mercado lo exijan (elevación de las cotizaciones). Esta modalidad ofrece la ventaja de delegar responsabilidad en el sector privado.
- d) El sistema de *contratos de depósitos reversibles* supone unas facilidades financieras al agricultor que puede ofrecer el trigo al SENPA, percibiendo una parte del valor del mismo (un 70%). No obstante si las cotizaciones del mercado le resultan atractivas puede disponer de esa mercancía para su renta, a condición de devolver el adelanto recibido con sus intereses, quedando la alternativa de ofrecérselo al SENPA.

Este sistema constituye una buena defensa para el agricultor, que con frecuencia tiene problemas de tesorería y le obligan a malvender su cosecha al principio. Así, se ofrece la posibilidad de esperar la oportunidad más favorable, por lo que en principio es un sistema a impulsar.

- e) El sistema de *certificados de depósito* constituye una novedad en el mercado triguero, y puede suponer una gran agilidad en el proceso distribuidor. Aquí el SENPA ofrece sus servicios de almacenamiento, para quienes lo requieran, cargando los gastos de conservación correspondientes.

El propietario del trigo, entrega la mercancía y a cambio recibe un certificado de depósito, que puede negociar y vender. En cualquier momento el poseedor del documento puede retirar la mercancía de los almacenes del SENPA,

abonando los gastos de almacenamiento correspondientes.

Con esta modalidad se pone a disposición de los agricultores la red de almacenamiento pública, evitando tener que duplicar las instalaciones y al mismo tiempo dando la posibilidad de dar una utilización a instalaciones y personas de la Administración que de otra manera podrían quedar ociosas o infrautilizadas.

Para que el sistema pueda funcionar ha de haber unas normas de calidad que permitan identificar el producto recibido, y la entrega de otro equivalente cuando se requiera. La disponibilidad de almacenes suficientes y la viabilidad de recibir las partidas ofertadas en grandes lotes homogéneos son otros factores a considerar. Resueltos estos condicionantes, el sistema puede ofrecer unas ventajas evidentes al permitir negociar con la mercancía y atraer flujos financieros incluso de fuera del sector.

f) Sistema de *almacenamiento privado* realizado por los fabricantes de harinas y sémolas, así como almacenistas que operen en el circuito comercial. Este sistema que es el tradicional en los productos agrarios no intervenidos, debe ir estimulándose. Con ello su desarrollo alcanzará las cotas oportunas, que hasta ahora no fueron posible por el modelo intervencionista existente.

II.2.3.— Régimen de precios e intervenciones

Desde la óptica de la comercialización, la mayor preocupación que pueden despertar las acciones intervencionistas, es que dentro de la prudencia que evite un deterioro inadmisibles en las rentas de los agricultores o el poder adquisitivo de los consumidores, el mercado mantenga la dinámica necesaria.

Para ello se ha establecido una constelación de precios similar a la ya existente en otros cereales (de garantía, indicativo, testigo y de intervención superior), y las medidas intervencionistas oportunas.

Conceptualmente se ha pasado de un precio de compra «obligatorio» a un precio de garantía «optativo», debiendo existir una banda con el precio de intervención superior, lo suficientemente amplia para que dé juego a las operaciones comerciales privadas.

La ampliación paulatina de dicha banda puede llevar a una congelación e incluso disminución de los niveles del precio de garantía, a lo largo del período de adaptación. Hay que hacer notar que la constelación de precios se calcularán separadamente para el trigo duro y para el blando atendiendo a una calidad única, y considerando que están en dos mercados diferentes.

A su vez cabe anotar la problemática diferente que afecta a los denominados trigos «panificables» y «no panificables». Sin entrar en la discusión de que todos los trigos son hasta cierto punto panificables, parece lógico pensar en la mayor demanda para dicho fin de algunas clases atendiendo a sus características harinopañaderas, donde influye la variedad y las condiciones agroclimatológicas durante su cultivo. Otros por el contrario podrán destinarse abiertamente a alimentación animal, revolviéndose con ello los problemas que se venían planteando sobre estos desvíos «ilegales», difíciles de controlar.

Las intervenciones previstas por los organismos correspondientes FORPPA-SENPA, deberán responder a las líneas marcadas en la propia regulación de campaña. Básicamente se centrarán en la compra o venta de trigo a través de las modalidades contempladas, la concesión o liberalización de los depósitos reversibles, control de los flujos financieros al sector y recurrir al Comercio Exterior en operaciones de Comercio de Estado cuando resulte necesario.

II.2.4.— *La logística de almacenamiento* a nivel nacional es otro de los pivotes para el buen funcionamiento del mercado triguero español.

La desaparición de la acción monopolizadora del SENPA hace prever una menor utilización de los almacenes de dicho organismo en beneficio de aquellos del sector privado, involucrados en el proceso comercial.

Obviamente no se trata del desmantelamiento de la red de silos del SENPA; pues todavía le competen actividades reguladoras del mercado que garanticen precios a los agricultores, así como el mantenimiento de un stock estratégico de abastecimiento. El sistema de certificados de depósito puede ayudar al empleo adecuado de algunas instalaciones.

La posibilidad de vender o alquilar algunos almacenes, prefe-

rentemente a organizaciones agrarias es una alternativa planteada.

Se hace necesario la puesta en práctica de un Plan Nacional de Almacenamiento tanto público como privado que contemple las necesidades derivadas del nuevo mercado, atendiendo las deficiencias en ciertas áreas productoras y la colaboración a prestar por los propios empresarios.

II.2.5.— *El apoyo financiero* adecuado es otra de las barreras a soslayar. Durante el período del monopolio, la Administración soportaba prácticamente la carga financiera que suponía mantener el trigo a disposición de los fabricantes harineros a lo largo de toda la campaña.

Ahora, la predisposición de ciertos agentes comerciales e industriales por adquirir y negociar con la mercancía, requerirá un esfuerzo financiero no siempre a su alcance.

Por ello estrechamente ligado a los capítulos anteriores debe arbitrase un sistema adecuado de financiación que permiten la participación múltiple en el mercado evitando caer en situaciones de control financiero por determinados grupos que provoquen graves alteraciones del mercado y abusos monopolísticos.

II.2.6.— *Reestructuración empresarial* de los sectores económicos del mercado del trigo. Esta labor, tal vez más lenta y difícil de lograr (en cuanto comporta sacrificios en una época ya de crisis en sí), es a largo plazo la que puede aportar soluciones más sólidas en el mercado triguero. Para ello se debe programar de forma conjunta las actuaciones en este sentido tanto de los poderes públicos como de los subsectores correspondientes: agricultores, industriales y comerciantes.

- a) Entre los *agricultores*, hay que señalar los problemas inherentes al cultivo, y suministro de semillas certificadas a precios asequibles, tratando de resolver la inercia que supone el empleo de semilla «habilitada» por parte del SENPA. Preocupa seriamente la necesidad de que los productores se agrupen, en organizaciones que dispongan de un poder negociador sólido, y puedan a su vez establecer relaciones contractuales a medio y largo plazo con sus previsibles compradores.

La labor de las Organizaciones Profesionales Agrarias

(OPAS) y los programas de ayuda cualificándoles como Asociaciones Profesionales Agrarias (APAS) de trigo, son acciones a tener muy en cuenta.

- b) Entre los *industriales-harineros* los problemas que obligan a una reestructuración van desde una supercapacidad fabril que puede cifrarse en un 50% hasta un elevado nivel de obsolescencia tecnológica y un alto grado de descapitalización.

El reajuste estructural se hace necesario, máxime teniendo en cuenta la competencia que pueden encontrar, una vez integrados en el área Comunitaria.

Uno de los aspectos que con frecuencia se plantea, es si resulta oportuno fomentar las exportaciones de harinas y sémolas al mercado internacional y seguir manteniendo las importaciones de maíz, en lugar de destinar el trigo a alimentación animal o exportarlo directamente sin tener en cuenta el valor añadido de la transformación. Las duras competencias bilaterales entre Estados son factores decisivos a la hora de hacer una valoración objetiva.

- c) La mejora de *estructuras comerciales* está estrechamente ligada a las nuevas modalidades que se contemplan en la legislación vigente, así como al fomento de Lonjas y Bolsas de cereales y trigo en particular a los que dedicaremos atención especial.

II.2.7.— *La nueva infraestructura comercial triguera*

La apertura de nuevos canales comerciales requiere la existencia de unos centros de contratación, que faciliten la concurrencia de la oferta y la demanda y donde las operaciones realizadas sirvan de orientación y contratación a nivel nacional para conocer la evolución del mercado. Una de las mayores dificultades con que han venido encontrándose los mercados agrarios ha sido la falta de transparencia, de una adecuada información que refleje la verdadera situación y evite al máximo distorsiones artificiales y abusos por parte de algunos agentes económicos.

Por ello es preocupación tanto de la Administración como de los administrados de disponer de una serie de instrumentos de apoyo entre los cuales se encuentran los mercados representativos y las Lonjas de Contratación.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha establecido una normativa para el cálculo del precio testigo de los cereales. (Orden M. 30 Mayo 1984), con objeto de seguir el mercado y aplicar las medidas correctoras si ello fuese preciso. En lo que se refiere al trigo la calidad tipo establecida es el trigo blando tipo II, tomando como referencia las zonas más deficitarias, con una serie de ponderaciones que le permitirán hacer el cómputo nacional.

Dichas ponderaciones han sido: Barcelona 25%, Huesca 17%, Zamora 13%, Jaén 12%, Madrid 11%, Alicante 10%, Ciudad Real, 9% y Vizcaya 3%.

Asimismo, se han localizado geográficamente los puntos de referencia para el precio de garantía a la producción (Peñafiel en la provincia de Valladolid), precio indicativo (Vich en Barcelona) y de entrada (Tarragona).

Aunque el hecho anterior es de indudable interés para todo el sector, no aporta toda la información requerida en el mercado, puesto que su objetivo es un seguimiento del precio testigo que pueda ser empleado en la regulación administrativa del mercado. Por ello se requiere completar el espectro comercial con otros centros o instituciones que reflejen el pulso del mercado, a través de las transacciones realizadas, en las categorías comerciales más significativas, y en otras áreas tanto excedentes como deficitarias. Dentro de dichas instituciones se encuentran las lonjas.

El Diccionario de la Lengua Española, concede entre otras acepciones a la *Lonja*, la de «Edificio público en que comerciantes y mercaderes se juntan para sus tratos».

Bolsas, en el sentido mercantil es la «reunión oficial de los que operan con fondos o local en que se reúnen».

Las Bolsas de Contratación tienen como objetivo primordial facilitar las operaciones de compra-venta. Para ello, en el caso de productores agrarios, deben reunir a los elementos más significativos del mercado: agricultores, comerciantes, industriales y los denominados agentes mediadores.

Las Bolsas aportan información sobre precios y otros datos de interés comercial, tanto a los partícipes directos como a la sociedad en general, a través de los medios de Comunicación social.

En este sentido constituyen un elemento de indudable valor, para la mejora de transparencia del mercado. Constituyen el ba-

rómetro que refleja la intensidad y dirección de los flujos comerciales. Para ello, requiere la disponibilidad de una serie de servicios que van desde medios de comunicación habituales (teléfono, télex, etc.), al establecimiento de un reglamento, un Consejo Directivo, y unos Estatutos, etc.

Las Lonjas de contratación han de permitir, concentrar y *ajustar la oferta a la demanda* en cantidad y calidad, a los niveles de precios que se estimen adecuados dentro de la propia normativa fijada.

Para ello y en el caso del trigo, por ejemplo, deben fomentarse las relaciones contractuales entre fabricantes de harina y agricultores, de tal forma que se demande con la suficiente antelación la cantidad sobre una variedad determinada en la zona correspondiente. Con estos datos el fabricante podrá disponer de la cantidad y calidad oportunas, y si lo requiere en un mercado a plazo, en el momento deseado.

El *control de calidad* y el respeto a unas normas preestablecidas es otra de las condiciones necesarias para conseguir una buena transparencia en el mercado. Con ello se pueden lograr cerrar las transacciones sin presencia física de la mercancía, lo que supone un gran avance en cuanto a la agilidad comercial, ahorro en costes de transporte, etc. En todo caso un estricto cumplimiento de las normas de calidad es condición «sine qua non» para la viabilidad del comercio. La existencia de unos servicios de inspección, tribunales de arbitraje, equipos técnicos y laboratorios de análisis, son algunos de los factores complementarios en este proceso.

Vista la necesidad de establecer unos centros o lonjas de contratación, se presenta el problema de seleccionar las diferentes *alternativas en cuanto a su ubicación*, organización, frecuencia de reuniones, productos que ha de abarcar, etc. En la decisión inciden criterios de orden político, social y económico. Dentro de los aspectos económicos cabe pensar en la ubicación de la producción logística de transporte y almacenamiento, áreas de industrialización y consumo, etc.

La sensibilidad sociopolítica para estimular y acoger este tipo de centros comerciales varía según las Regiones españolas. En Barcelona, hace años está constituida la Lonja del Mar, donde se realizan transacciones de cereales, y que cuenta con una gran concurrencia, estando además respaldada por el hecho de encon-

trarse ubicada en un área de consumo importante, y en la zona de entrada de muchas de las importaciones que de esos productos se realizan para abastecimiento nacional.

Otro hito significativo ha sido la ciudad de Córdoba, asentada en un área productora muy significativa, y especialmente sensible a favorecer el comercio de los productos de la región, especialmente trigo, cereales pienso, aceites, algodón, etc.

Si atendemos a criterios de ubicación de la producción triguera, se asienta prioritariamente en Andalucía, seguida en un segundo plano por las dos Castillas y Aragón.

El incremento en tierras andaluzas ha sido muy significativo, desplazando a otros productos competitivos en cuanto al factor tierra, debida en parte a la escasez de agua y la mayor resistencia del trigo a la sequía. Asimismo la abundancia de trigos duros y la ubicación de industrias transformadoras harineras son también datos a tener en cuenta.

Sin entrar en la problemática específica de la ubicación concreta, que debería ser objeto de cuidadosos análisis, y en definitiva sería el mercado el que fuese decantando la viabilidad de cada una, cabe pensar en la oportunidad de ir desarrollando una infraestructura comercial, lo más idónea y flexible para el conjunto del sector triguero.

A través de la prensa nacional y local (*) se han ido manifestando distintas posiciones. Desde la idea de potenciar una serie de lonjas «en todas las zonas», a tratar de consolidar y potenciar las existentes o el establecer una bolsa a nivel nacional que permita hacer operaciones a varios meses, entrando en lo que podríamos denominar Bolsa de Futuros.

Las diversas alternativas no tienen porqué ser necesariamente excluyentes. Cabe contemplar uno o dos centros de contratación líderes del mercado a nivel nacional y otros a nivel regional o comarcal. No obstante hay que tener en consideración, que la excesiva proliferación de mercados puede restar transparencia al disminuir las posibilidades de concurrencia de compradores y vendedores, vulnerando con ello uno de sus objetivos primordiales.

La incorporación de nuestro sector agroalimentario en otros horizontes económicos más amplios, a través de la integración

(*) Para mayor detalle pueden consultarse: P. Caldentey (1984), *5 días* (27.7.84; 13.7.84) *Córdoba* (3.5.84; 19.5.84).

en las Comunidades Europeas, llevará a una liberalización del Comercio Exterior del trigo, y a una mayor dependencia de los otros mercados. En este sentido el reflejo de otras lonjas europeas será más significativo e incluso a nivel mundial la incidencia de los grandes centros de contratación triguera como Kansas, Minneapolis o Chicago.

Sería por consiguiente prudente afirmar que en nuestro país, una vez integrado en el sistema comercial internacional, cabría considerar una o dos lonjas que estuviesen a «nivel europeo» y en las que se reflejarían las cotizaciones de otros foros internacionales.

Simultáneamente y para operaciones de menor volumen, y a plazo más inmediato podría contarse con otros centros secundarios.

Los *cauces* empleados en la creación de Lonjas Agrarias han sido diversos según las circunstancias y el lugar de ubicación.

Refiriéndonos de forma concreta al mercado del trigo, unas veces se han utilizado las instituciones ya existentes, que como Lonja del Mar en Barcelona y la Lonja de Valencia, ya venían comercializando otros cereales.

Cabe también pensar la utilización de ciertos Mercados en Origen de la red MERCORSA; para asentamiento de lonjas de trigo. De hecho, aproximadamente un 33% del importe de las rentas de la red MERCORSA; se centraba en cereales ya en 1980. La ubicación geográfica de una serie de mercados (Mercomancha, Mercogualquivir, Mercomedina...), puede facilitar la realización de operaciones comerciales tanto a nivel regional como nacional.

Asimismo, el proceso desmonopolización del mercado del trigo ha estimulado la creación de nuevas lonjas. Tal es el caso de la Lonja de Córdoba, creada por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de dicha ciudad, y que aglutina a agricultores, comerciantes e industriales dentro del marco que señala el Reglamento General de C.O. de Comercio e Industria.

A nivel autónomo hay también preocupación por establecer legislaciones que enmarquen las reglas de juego en los mercados agrarios, aunque el hecho de que el mercado se contemple con ámbito nacional en la propia Constitución, debe recogerse con ese horizonte cualquier acción en este sentido.

Lo cierto es que hace falta una adaptación de todos los secto-

res económicos involucrados en el mercado triguero: agricultores, comerciantes e industriales. Las acciones deben ir orientadas hacia aquellos que por el paternalismo comercial hasta ahora existente, han visto atrofiadas algunas de las actividades usuales de comercialización.

Sobre la obligatoriedad de que las transacciones comerciales se canalicen a través de mercados, institucionalizados, la polémica ha venido siendo tradicional en nuestro país. En un principio los motivos eran esencialmente fiscales y de fomento de la concurrencia.

Se trataba de conseguir que los comerciantes pagasen los tributos a la corona o al señor feudal, y por otra parte se fomentase la concentración de compradores y vendedores. Las transacciones fuera del mercado se veían penalizadas, debiendo «pechar un maravedí», en Castilla y León.

Hoy día se plantea la conveniencia o no de canalizar los productos a través de Mercados Centrales o por canales paralelos. Hay razones de mejora de transparencia del mercado, controles sanitarios, etc. que apoyan la existencia de unos puntos de concentración.

La legislación actual (R. Decreto 1031/1984) establece dentro del seguimiento de las campañas, la obligatoriedad de declaración de cosechas y de existencias, tanto para los cultivadores como para los tenedores de cereales. Además de la superficie y cosecha, se debe informar al SENPA sobre la capacidad de almacenamiento, existencias y movimiento de mercancías.

En países como Francia, la información sobre las transacciones se tiene, a través de los denominados «intermediarios agrarios», a través de los cuales deben realizarse necesariamente las operaciones de compra-venta, y que a su vez hacen de recaudadores fiscales. No obstante en nuestro país no se ha llegado a tal detalle.

Estos datos, que estimamos del máximo interés deben verse complementados con la información procedente de las Bolsas o Lonjas de Cereales.

Dada la amplitud del mercado y su extensión geográfica no parece viable ni aconsejable exigir que todas las transacciones se realizasen en unos determinados lugares. No obstante sería de gran utilidad poder disponer de datos complementarios sobre las características de las transacciones (precios y volumen según cali-

dades, origen y destino,...) manteniendo en todo momento el secreto estadístico. Este hecho, que se ha conseguido en algunos mercados agrarios (algodón en EEUU, canales de porcino en Canadá, etc.) a través de la subasta electrónica y en otra serie de mercados internacionales, se podría intentar aplicar en las principales Lonjas del país. Con ello se tendría información ponderada sobre las transacciones realizadas, con un elevado grado de objetividad, y que en definitiva sería de gran utilidad para todos los participantes en el mercado.

Sobre los flujos comerciales tanto de trigo como de harinas, cabe señalar que además de lo que podríamos denominar balance producción-consumo a nivel provincial o regional, existen flujos condicionados por la ubicación de las fábricas harineras. Siguiendo a García Azcárate (1984) (*), las Comunidades Autónomas con una mayor capacidad molturadora (M) son Andalucía (19,8%), Castilla-León (19,3%) y Castilla-La Mancha. Si tenemos en cuenta la participación en la producción triguera (P) y se considera el índice de industrialización ($I = M/P$), Valencia figura en primer término (800), seguido de Baleares (500) y Murcia (400).

Siguiendo el mencionado trabajo, se pueden clasificar las regiones españolas en 3 grupos:

- A) Regiones con participación en la capacidad instalada activa mayor que en la producción ($I \geq 125$) (La Rioja, Cataluña, Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia)
- B) Regiones con una participación similar en ambos índices ($90 \leq I < 125$) (País Vasco, Navarra, Castilla-La Mancha).
- C) Regiones con una participación mayor en la producción que en la capacidad molturadora ($I < 90$). (Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-León, Aragón).

Respecto al comercio interregional de harinas y refiriéndonos a la campaña 1981-82, aparecen tres regiones con saldo neto positivo de más de 100 mil Tm (Aragón, Castilla-La Mancha y Andalucía) figurando entre las importadoras de mayor significación Madrid, Valencia, Galicia y País Vasco.

Como se apunta también en el trabajo señalado, la industria

(*) Para mayor detalle consúltese: García Azcárate T. (1984) «Consecuencias sobre las Agriculturas Regionales de la Adhesión de España a la CEE» Tesis Doctoral presentada en la E.T.S. Ingenieros Agrónomos de Madrid.

transformadora se asienta en las áreas de consumo y en algunos puertos, donde tienen acceso las transacciones de Comercio Exterior, especialmente en Régimen de Tráfico de Perfeccionamiento.

En la perspectiva de una ampliación del mercado de trigo y productos derivados, lo que puede producir un mayor reajuste en la propia industria transformadora, al existir mayores facilidades para el comercio con otros países, tanto dentro como fuera del área comunitaria.

III.— ORGANIZACION DEL MERCADO CEREALISTA COMUNITARIO: ESTRUCTURACION COMERCIAL EN FRANCIA

Desde el año 1962, los países integrantes de la CEE han ido aunando esfuerzos para consolidar un Mercado Común de Cereales, que ya en 1967 entró en vigor, consolidándose en 1975 por una serie de medidas de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Eliminación de los contingentes gubernamentales.
- b) Control del Comercio Exterior vía precios y con una Tarifa Exterior Común.
- c) Permitir el juego competitivo del mercado, que lleve los flujos de las áreas excedentarias a las deficitarias, a través de los márgenes comerciales correspondientes.
- d) Dar entrada a la competencia tanto entre los propios cereales (modelo silo) como con otra serie de productos sustitutivos, tales como la tapioca.

Aunque el sistema monetario y las barreras de los Montantes Compensatorios distorsionan los flujos intracomunitarios, el mercado va sorteando las dificultades y la regulación de la campaña 1984-85 lo viene mostrando (Reg. 1413/84).

A título orientativo de lo que puede ser el mercado español del trigo, exponemos a continuación las grandes líneas evolutivas de la organización en este país comunitario considerando la importancia que Francia tiene en el conjunto de la CEE, así como la proximidad geográfica a nuestro mercado nacional y la infraestructura organizativa peculiar. En cualquier caso hay que hacer constar que hay una serie de elementos netamente específi-

cos del caso español, que requerirán el tratamiento correspondiente en su momento.

Con el fin de regular adecuadamente el mercado francés, en 1936 se creó la Oficina Nacional Interprofesional del Sorgo (ONIB) que posteriormente en 1940 amplió sus funciones al resto de los cereales, tomando la denominación actual (ONIC).

En el área que nos ocupa, la ONIC es un organismo Público, que se ocupa de organizar la producción y comercialización del trigo, dando el paso de una economía dirigida a una de mercado liberalizado en todos los cereales.

La constitución del Mercado Común de Cereales en 1962 exigió una adaptación de dicho organismo al nuevo marco de regulación, aunque se mantuvo como único regulador del mercado cerealista francés.

En la nueva etapa, la ONIC trata de facilitar la comercialización cerealista, de tal forma que los agricultores obtengan un precio adecuado de sus productos, garantizando el abastecimiento de la materia prima a los industriales, y del producto acabado al consumidor final, dentro de la competencia del propio mercado.

Con dicho objetivo, la ONIC está organizado como Organismo Público con personalidad civil propia y un cierto grado de autonomía financiera, con participación de los representantes de todos los profesionales que puedan interferir en la comercialización cerealista.

Tiene un Consejo Central, un Comité Permanente y una serie de Servicios Centrales, Regionales y Departamentales que permiten llevar a cabo las funciones establecidas.

Refiriéndonos a la actuación en el mercado nacional, podemos señalar que ya a nivel de Departamento se hacen estudios de previsión de cosechas que sirven de base para evaluar las posibles intervenciones a lo largo de la campaña.

Dato significativo, y a diferencia del SENPA, en España, la ONIC no dispone de red de almacenamiento propia, realizando la recepción de la «Collecteurs agraires», autorizados por el propio organismo para operaciones de compraventa.

Los agentes «Collecteurs» (recolectores) pueden tener diversas actividades u organización (comerciantes, transformadores directos, libres o agrupados en cooperativas), debiendo reunir una serie de requisitos para su nominación (capacidad de almace-

namiento, responsabilidad económica, instalaciones y medios de conservación y movimiento del trigo...).

Los agricultores están obligados a entregar la totalidad de su producción a los «colectores» que a su vez son los únicos que pueden abastecer a los transformadores-consumidores.

Dadas las especiales características del sector triguero los recolectores lo clasifican en dos grandes grupos: panificables y no panificables o «forrajeros» como también se les denomina. Los panificables los subdividen a su vez en calidad superior y corrientes.

Establecido el canal comercial del trigo, la transacción comercial se mueve por las reglas de libertad en cuanto al nivel de precios, dentro del margen de variación permitido por la regulación de campaña. Ahora bien, sobre el precio establecido entre las partes contratantes aplican unas escalas de bonificación o depreciación según el caso, tal como fijan las normas de la ONIC.

Fijado el precio unitario, y al efectuar el pago del precio convenido, los recolectores deducen del importe las tasas siguientes:

- a) Tasa Estadística
- b) Tasa del Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola
- c) Tasa de cotización de solidaridad
- d) Tasa social de solidaridad, fijadas cada campaña

El agricultor percibe el importe de su mercancía a través de los recolectores mediante un documento («billet») que han de esperar semanas para hacerlo efectivo.

La operación de venta recolector-fabricante consumidor se hace de forma libre, cargándose una tasa en concepto de almacenamiento y también como prestaciones sociales en el caso del trigo blando.

La actuación del ONIC, cubre también una función estabilizadora del mercado, al actuar de aval de los recolectores oficiales. En efecto al suscribir el contrato con los agricultores, obtienen los fondos necesarios para abonar al contado su cuantía. Con ello se elimina el riesgo del impago y se obtiene un tipo de descuento preferencial.

Como complemento, el ONIC mantiene una asesoría técnica, a través de la colaboración del Instituto Técnico de Cereales y Forrajes (ITCF) que entiende sobre la calidad de los trigos producidos en su aspecto harino-panadero, haciendo de árbitro en las

posibles discrepancias existentes en las transacciones comerciales.

En el Comercio Exterior, la ONIC tiene responsabilidades en cuanto se trata de operaciones con terceros países, mientras que el comercio intracomunitario se atiene exclusivamente a la regulación comunitaria.

Dentro del marco que señala la legislación de la CEE para la campaña, la ONIC es el organismo que controla las importaciones y exportaciones con países extracomunitarios, concediendo los certificados correspondientes. Dicho certificado, en modelo normalizado para toda la CEE, permite a su poseedor no solamente llevar a cabo la operación correspondiente, sino también la percepción de los beneficios de posibles restituciones a la exportación fijados en Bruselas y abonado por la ONIC. En el caso de la importación se puede acoger al sistema de prefijación abonando la cuantía correspondiente del Derecho Regulador, o efectuar su pago en la aduana en el momento de llegada de la mercancía.

En esencia, esta estructura comercial del mercado francés, ofrece unas posibilidades de aplicación en nuestro país, en ciertos aspectos, aunque el proceso de desmonopolización español ha dejado en principio una mayor responsabilidad y libertad al mercado, al no establecer unos «recolectores» oficiales. No obstante, las ayudas y estímulos financieros por parte de la Administración habrán de tener muy en cuenta el grado de colaboración y funcionamiento de los agentes que comercialicen el trigo (cooperativas y asociaciones o empresarios aislados de agricultores, comerciantes o fabricantes).

IV.— CONSIDERACIONES FINALES

El funcionamiento del mercado triguero español y el desarrollo de las instituciones comerciales como Lonjas y Bolsas de contratación está estrechamente relacionado con una serie de factores que de forma más o menos decisiva actuarán en el próximo futuro.

El proceso de liberalización del mercado interno recientemente iniciado, abre una nueva era con una serie de posibilidades hasta ahora vedadas. En los días venideros, la integración en el

área comunitaria exigirá la apertura hacia el comercio exterior, con lo cual se completará el espectro aliberalizador, exigiendo con ello el establecimiento de nuevas fórmulas comerciales que agilicen y den transparencia al mercado, evitando las situaciones de privilegio que distorsionen la competencia.

Partiendo de estos hechos, cabe hacer una serie de consideraciones respecto al tipo y viabilidad de ciertos mercados (Lonjas, Bolsas...) en España, o fuera de nuestras fronteras, que canalicen los flujos trigueros.

La intervención de los organismos estatales (FORPPA-SENPA) debe quedar relegada a situaciones de emergencia, para garantizar los niveles de precios y otras medidas, que se establezcan en las campañas de regulación. El gran volumen de la cosecha debe transcurrir a través del mercado entre los sectores privados, desde agricultores a consumidores. Por ello al igual que ocurre en los cereales pienso existirán toda una gama de mercados locales que absorberán esas transacciones habituales.

Sin embargo, puede resultar muy aconsejable disponer de un número limitado de grandes Lonjas de Contratación a nivel nacional, que sirvan como puntos de referencia, para el resto del país. Dichos centros no tienen por qué estar especializados únicamente en trigo, sino que por el contrario, deben abarcar otra serie de productos agrarios, que permitan aprovechar una serie de servicios comunes, y faciliten la concurrencia. El tema de su ubicación, número a establecer..., entendemos no resulta fácil prever, pero deben cumplir una serie de requisitos tales como dar participación a todos los afectados e interesados, tener en cuenta las principales áreas productoras y consumidoras, tradición comercial... La Administración, no debe permanecer pasiva en este aspecto permitiendo y aún más estimulando las fuerzas vivas del propio sector.

La interconexión de nuestras instituciones comerciales trigueras con el exterior, estará en función de las directrices que se adopten a nivel de regulación de campaña, política de precios y rentas.

Según que la alternativa sobre el destino del trigo nacional sea, además de la transformación habitual en harina, destinarlo a la fabricación de piensos para consumo animal, o por el contrario se opte por su exportación, abasteciendo con cereales de im-

portación (esencialmente maíz) nuestro déficit, el mercado interior estará más o menos cerrado al exterior.

La integración en la CEE supondrá una evidente apertura hacia otros mercados, siendo necesario verificar los ajustes oportunos de oferta y demanda, a través de variedades, calidad...

Parece lógico pensar, que nuestras Lonjas de Contratación estarán en estrecha interconexión con los restantes del ámbito comunitario y salvo ciertas barreras agrimonetarias que puedan existir, la interrelación de precios y flujos comerciales será un hecho.

La apertura hacia el exterior y de forma más concreta la integración ágil en las Bolsas de Mercados de Futuros Internacionales estará en función de la P.A.C. En la medida en que dicha política agraria supone un proteccionismo del mercado comunitario, con una banda de oscilación de precios en el mercado limitada, la existencia de unos prelevamientos..., el margen de maniobra para las operaciones a través de Bolsas de Futuros es más restringido.

Si por el contrario, la opción es hacia un mayor juego del mercado, con ajuste de los precios comunitarios hacia los de países más competitivos, y apertura hacia el exterior, puede pensarse en una potenciación de las transacciones a través de las Bolsas de Futuros tradicionales (Chicago, Minneapolis, Kansas...) con alguna a nivel europeo de carácter subsidiario. Recientes publicaciones aportan alguna luz sobre orientaciones en este campo. (CEE, 1981 y 1983 y RODRIGUEZ M. 1982).

Referencias Bibliográficas

- BALIL A. (1975). *Historia Social y Económica de la España Antigua*, Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid.
- CALDENTY P. (1984). «Una bolsa de Productos Agrarios en Andalucía» en Revista *Agricultura* n° 619. Febrero.
- CEE (1981) Mandat du 30 mai orientations pour l'agriculture. *Agricultura y sociedad* n° XXII.
- CEE (1983) *Politique Agricole Commune: Propositions de la Commission*. COM (83) 500 f.
- Fuero de Cuenca. (Ed. Ureña pág. 362 capítulo XIII-12 citado por Valdeavellano Ref. n° 10.
- MALENBAUM W. (1953). *The World Wheat Economy 1885-1939*, Harvard University Press, Cambridge Mass.

RODRÍGUEZ MOLINA J.M. (1982): «Orientaciones para la Agricultura Europea ¿Por fin un norte para la PAC? *Agricultura y Sociedad* n.º XXII.
STUCKER BC., (1983) «Wheat from farmer to consumer» *National Food Review*. E.R.S. U.S.D.A.

RESUMEN

La transformación que ha experimentado el sector trigoero español, con un proceso de liberalización del mercado interior es motivo de una serie de consideraciones en aspectos relacionados con el funcionamiento de los nuevos canales comerciales, agentes económicos y centros de contratación. Al objeto de encuadrarlo en el contexto mundial, se comentan algunos factores que influyen en dicho mercado, así como las perspectivas futuras sobre el propio sector trigoero español.

Se intenta analizar el marco de acción, tanto histórico como legislativo y económico, que señale las pautas en las que el empresario va a desarrollar su comportamiento comercial.

RESUME

La transformation que le secteur espagnol du blé a subie, suite au processus de libéralisation du marché intérieur, est l'occasion de faire ici une série de considérations sur des questions relatives au fonctionnement des nouveaux canaux commerciaux, agents économiques et centres de passation de contrats. En vue de replacer tout cela dans un contexte mondial, on relève certains facteurs qui exercent une influence sur ce marché, tout en ébauchant les perspectives qui s'offrent dans l'avenir au secteur espagnol du blé.

On cherche à analyser le cadre d'action, non seulement historique, mais encore législatif et économique, qui trace au chef d'entreprise les grandes lignes de conduite conformément auxquelles ses opérations commerciales auront à se dérouler.

SUMMARY

The transformation which the wheat sector in Spain has experienced, with a process of liberalization of the home market is the motive for a series of considerations in aspects related to the functioning of new commercial channels, economic agents and marketing centres. With the object of putting this

into relationship with the world set up, some factors are commented which influence such market, as well as the future perspectives of this wheat sector in Spain.

An attempt is made to analyze the field of action, historical as well as legislative and economic, all of which mark the way in which the agriculturalist will carry out his commercial policy.
