

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO*

José Manuel Naredo**

En capítulos anteriores hemos visto cómo la evolución de la estructura agraria se ve condicionada por el desarrollo general del país, y hemos intentado precisar el estadio en que se encuentra, así como las líneas generales de su evolución futura.

Ahora trataremos de estudiar el papel que la agricultura juega en el sistema económico a lo largo de sus diversos niveles de desarrollo, intentando precisar también el lugar que actualmente ocupa en nuestro país.

Históricamente el desarrollo industrial se ha realizado a partir de las transferencias de capital y mano de obra procedentes del sector agrario. Esto pudo producirse gracias a que los importantes avances técnicos que tuvieron lugar en la agricultura permitieron, mediante un aumento progresivo de la productividad del trabajo, alimentar una población cada vez mayor dedicada a otras actividades.

En la década de los cuarenta la economía española sufrió de lleno los efectos de tres años de la guerra civil que hicieron perder importancia al sector industrial, permaneciendo la población activa agraria próxima al 50 por ciento del total y manteniéndose el sentido de la expresión que Salvador de Madariaga utiliza diez años antes (1) como apuntando un hecho evidente, «la base de la vida nacional de España es su agricultura, síguese de aquí que la base de su vida social tiene que ser su organización agraria».

* *La evolución de la agricultura en España. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales.* Barcelona. Laia. 1971.

** Economista. Banco de Crédito Agrícola.

(1) Salvador de Madariaga, *España: ensayo de historia contemporánea*, 1931-1933, pág. 131.

En los años que siguieron a la guerra civil la política económica oficial trató de forzar la industrialización del país en un régimen de autarquía económica. Para ello hizo entrar en juego un nuevo cuadro institucional en el que se fomentaba la creación de nuevas industrias, a la vez que se aseguraba el control del Estado sobre las mismas (2) y se instituía una política monetaria heterodoxa, en la que, con el fin de facilitar la financiación del desarrollo industrial, se daba prioridad a la expansión crediticia en detrimento de la estabilidad de precios (3).

Como consecuencia de esto se inició un proceso de acumulación de capital dirigido en favor de la industria. Este proceso exigiría un estudio detallado del que todavía no ha sido objeto. Nos limitaremos aquí a apuntar algunos rasgos peculiares del mismo.

El desarrollo de la actividad económica presionó sobre el mercado de trabajo elevando notablemente el nivel de empleo, a la vez que se producían importantes elevaciones de precios que dieron lugar a un ahorro forzoso.

Según datos del Censo de Población de 1950, la tasa de actividad masculina era en nuestro país la más elevada de Europa (4), a pesar de que todavía duraban los efectos de la depresión

(2) Las leyes fundamentales de esta reglamentación de la industria fueron las del 24 de octubre y 24 de noviembre de 1939 sobre la protección, fomento, ordenación y defensa de la industria nacional, y la del 24 de septiembre de 1941 por la que se creaba el Instituto Nacional de Industria, pieza clave en esta política.

(3) La ley básica de esta nueva orientación fue la del 9 de noviembre de 1939 que, entre otras cosas, dio rienda suelta a la expansión de la oferta monetaria a través principalmente del mecanismo de la pignoración de la deuda pública a cuya emisión tenía que acudir el Estado para enjugar sus importantes déficits presupuestarios.

(4) Aunque en España la tasa de actividad masculina en 1950 superaba a las de los otros países europeos conviene señalar por grupos de edades algunas desviaciones: en el trabajo de los ancianos (mayores de 65 años) la tasa española es superada por la de Portugal; en el trabajo de los niños (de 10 a 14 años) las tasas de Grecia, Portugal e Italia superaban a la española; las tasas de 14 a 24 años son superadas por las dos Alemanias y Austria y las de 55 a 64 años por Islandia y Noruega. En los grupos comprendidos entre 25 y 45 años las tasas españolas eran mayores que las de los demás países europeos. Paradójicamente la tasa de actividad femenina era en 1950 de las más bajas de Europa, lo que se debe, aparte de las dificultades institucionales que existían para el trabajo independiente de la mujer, a que las mujeres trabajando en la agricultura se consideraban inactivas en el Censo. Aparte de esto, parece lógico suponer que con este Censo se infravaloró la actividad femenina.

económica producida por la restricción de créditos en 1947. Además de este desarrollo del trabajo en extensión, que se refleja en la elevada tasa de actividad del Censo, también debió producirse un aumento de su intensidad, del que por lo menos en el sector agrario existe alguna referencia, al ser unánime la opinión de «propietarios, operadores, manijeros y obreros» de que en la época de la postguerra se trabajaba con más intensidad (5). Esto muestra la acelerada acumulación de capital que se llevaba a cabo en aquellos años, favorecida por el control a que se sometían los salarios a través de las Reglamentaciones del Ministerio de Trabajo, mientras los precios se elevaban considerablemente a pesar de los límites impuestos. De este modo, si se deflecan los salarios por el índice del coste de la vida apenas en 1958 alcanzan el nivel de 1936. En la década de los cuarenta los salarios en la agricultura crecieron en proporción mucho menor que lo hacía el índice del coste de la vida. En 1950 el salario medio en la agricultura se había elevado desde 1936 en un 198 por ciento, mientras que el índice general del coste de la vida lo hizo en un 429 por ciento.

El bajo nivel en el que se mantuvieron las producciones agrícolas en los años cuarenta, debido en buena parte a la escasez de fertilizantes, llevó a su intervención y racionamiento por el Estado, con el fin de limitar la subida de los precios agrarios y asegurar la subsistencia de la clase trabajadora sin tener que acudir de forma obligada al aumento de los salarios.

Teóricamente los agricultores debían vender sus productos a los precios de intervención prefijados, que a veces no eran muy remuneradores, pero en la práctica muchos de ellos colocaban una parte de sus productos en el mercado negro, obteniendo ganancias considerables, que en parte motivaron el aumento de la explotación directa de las fincas por sus propietarios. (Vid J. M. Naredo, «La incidencia del “extraperlo” en la economía de las grandes fincas del sur». *Agricultura y Sociedad*, n.º 19, abril-junio de 1981).

A pesar de la imposibilidad de conocer el volumen de transacciones que se realizaban en el mercado negro, así como sus

(5) Ver nota 7 del capítulo 6.

precios correspondientes, que no se reflejaban en los índices de precios agrarios elaborados por el Instituto de Investigaciones Agronómicas, podemos considerar que dichos índices muestran, al menos, el límite inferior a partir del cual oscilaban los precios agrarios. En todo caso, como el racionamiento finalizó en 1951, es de esperar que a partir de ese año los índices reflejen los precios agrarios realmente vigentes en el mercado.

Según estos datos, el índice general de precios percibidos por los agricultores aumentó muy por encima de los salarios y de los precios de los demás medios de producción. Tomando como base el período 1933-1935, el índice de precios percibidos por los agricultores había sufrido un incremento de un 734 por ciento para 1953, mientras que el incremento de los salarios agrícolas era del 527 por ciento y el de los precios pagados por los otros medios de producción era del 593 por ciento. Aunque la subida de los precios agrarios varió según los productos, se puede decir que en los grandes grupos en que se descompone el índice, los precios se habían elevado por encima de los salarios. Es decir, que en el período 1940-1953 ocurrió el fenómeno opuesto al que viene dándose a partir de esa fecha, en que los salarios comenzaron a crecer con generalidad más de prisa que los precios agrarios, a consecuencia principalmente de la mayor intensidad del éxodo rural de asalariados.

De este modo, debido al retraso de los aumentos de salarios respecto a los precios, se vio favorecido en el sector agrario el proceso de acumulación antes mencionado, en la década de los cuarenta y principios de los cincuenta (6). El capital acumulado en este sector tenía en aquella época una importancia relativa indudable (téngase en cuenta que el valor añadido generado en el sector agrario representaba en 1951 cerca del 40 por ciento del total (7) y se canalizaba hacia la industria por diversos cauces.

(6) A nuestro juicio, los volúmenes de producción agraria inferiores a los del período 1931-1935, se compensaron ampliamente, desde el punto de vista de los beneficios empresariales, por la evolución favorable de precios y salarios y por el escaso empleo de medios de producción. Resulta significativo que sea en los primeros años de la década del cincuenta cuando se superan los niveles de producción del período 1931-1935 a la vez que se alcanzan los niveles abonados de 1935.

(7) Esta estimación del 40,7 por ciento fue realizada por el grupo de trabajo encargado por la Misión Americana del estudio de la Renta Nacional en España,

A pesar de la importante subida de los precios percibidos por los agricultores hay que señalar que, sobre todo desde 1951 a 1957, los precios industriales aumentaron más rápidamente que los agrarios. Así, tomando como base el período 1933-1935, en 1957 los precios industriales habían aumentado en un 1.219 por ciento, mientras que los agrarios sólo lo habían hecho en un 824 por ciento. Esto representó una transferencia de rentas en favor de la industria e hizo más rentables las inversiones en la misma, favorecidas a su vez por las importantes medidas de fomento de la industria que en aquella época se habían decretado y a las que ya hemos aludido.

A pesar de la importante subida de los precios percibidos por los agricultores hay que señalar que, sobre todo desde 1951 a 1957, los precios industriales aumentaron más rápidamente que los agrarios. Así, tomando como base el período 1933-1935, en 1957 los precios industriales habían aumentado en un 1.219 por ciento, mientras que los agrarios sólo lo habían hecho en un 824 por ciento. Esto representó una transferencia de rentas en favor de la industria e hizo más rentables las inversiones en la misma, favorecidas a su vez por las importantes medidas de fomento de la industria que en aquella época se habían decretado y a las que ya hemos aludido.

La existencia en el campo de mano de obra abundante, con un coste relativamente decreciente, no favorecía su sustitución por maquinaria, reduciendo a un nivel muy bajo este tipo de inversión que hoy constituye el capítulo más importante de la inversión privada en el sector agrario al representar cerca del 70 por ciento de la misma.

En estas condiciones, los beneficios acumulados por los agricultores, que excedían a sus posibilidades de consumo, se invertían, bien directa o indirectamente, en otros sectores, o se destinaban a la compra de tierras, produciéndose su aumento notable del precio de las mismas (sobre la capacidad de financiación de la agricultura y su movilización por las instituciones financieras véase J. L. Leal,

que puede consultarse en la *Revista de Economía Política*, vol. VI, núm. 2, mayo-agosto 1955. *La contabilidad nacional de España*, publicada posteriormente, se remonta hasta 1954 y estima para este año un porcentaje de participación del sector agrario en el producto interior bruto al coste de los factores en pesetas constantes del 25 por ciento.

J. Leguina, J. M. Naredo, L. Tarrafeta, *La agricultura en el desarrollo capitalista español* (1940-1970), Siglo XXI Eds., Madrid 1975, Reedición actualizada de 1987).

En la canalización de estas inversiones hacia otros sectores, han tenido un papel importante las instituciones financieras, en especial el sistema de banca mixta y las Cajas de Ahorro. Dada la estacionalidad de las cosechas, tanto los grandes agricultores como los pequeños se veían inducidos a guardar en las instituciones financieras los ingresos que habían obtenido y que en parte tenían que gastar a lo largo del ciclo productivo. Una muestra de la importancia relativa de este tipo de operaciones es que la estacionalidad con que se movían los depósitos bancarios a lo largo del año en la década de los cuarenta estaba en clara correspondencia con los ciclos de las cosechas, cosa que no ocurre hoy día, ya que los depósitos bancarios siguen actualmente en nuestro país una estacionalidad propia de cualquier país desarrollado.

La subida del precio y la renta de las tierras, en la que sin duda influyó el clima de inflación reinante, constituyó un elemento más de este trasvase de rentas de la agricultura hacia los otros sectores. En efecto, el pago de la renta de la tierra, o la compra de tierras (que viene a ser el pago de su renta capitalizada), suponen una inversión monetaria totalmente improductiva para la agricultura que se canaliza hacia los otros sectores de la actividad económica, pues el mero hecho de que el propietario perciba estas cantidades por ceder a otros la explotación de sus tierras muestra su desinterés en invertir en el sector agrario.

La participación del sector agrario en el comercio exterior ha constituido también una forma de financiar indirectamente a otros sectores al haber sido los productos agrarios, como epígrafe tradicional de exportación, fuente de divisas que permitía realizar las importaciones necesarias para la economía del país.

Respecto al sector agrario como reserva de mano de obra barata para la industria y los servicios, podemos decir con Michel Cépède (8): «Si —según la expresión de Karl Marx— los parados constituyen el “ejército de reserva del proletariado”, los parados

(8) Michel Cépède, «Analyse statistique de l'emploi agricole», *Cahiers de L'ISEA*, núm. 1, enero 1968, p. 50.

reconocidos y censados como tales no constituyen más que la "disponibilidad", todo lo más la "primera reserva" de este ejército; queda todavía una enorme reserva encubierta constituida por el subempleo agrícola, el paro encubierto que pesaría de una forma intolerable sobre toda la economía si se admitiera o indemnizara, pero que los mecanismos económicos traducen por una disparidad entre los niveles de vida en detrimento de la agricultura.»

No obstante, dado el carácter residual de la población activa agraria al que nos hemos referido en otro apartado, su papel de reserva disminuye en la medida en que se transfiere mano de obra hacia los otros sectores, como consecuencia de la expansión de la oferta de trabajo producida en los mismos.

En España, durante la década de los cuarenta, cerca de la mitad de la población activa trabajaba en el sector agrario, constituyendo una reserva importante de mano de obra que se fue transfiriendo hacia los otros sectores en la medida en que éstos se desarrollaban en los años posteriores.

Por otra parte, en una economía poco industrializada el sector agrario tiene una importancia indudable en la formación del mercado interior; una mala cosecha puede empujar a una crisis económica importante.

No cabe pensar, sin embargo, que la crisis de la agricultura tradicional, al entrañar la crisis de numerosas pequeñas explotaciones y fomentar el éxodo rural, repercuta desfavorablemente sobre el mercado interior y, en consecuencia, sobre el desarrollo de los otros sectores. La realidad es bien distinta; la descomposición de la agricultura tradicional conduce a la ampliación del mercado interior de diversas formas.

En primer lugar, la crisis y desaparición de las pequeñas explotaciones lleva a los agricultores y sus ayudas familiares a trabajar como asalariados, haciendo que pasen de depender del autoconsumo de sus productos a depender cada vez más del mercado, en el que tienen que procurarse sus medios de subsistencia con los salarios que perciben.

Además, los asalariados que abandonan el sector agrario para trabajar en la industria o los servicios también amplían el mercado interior al cobrar mayores salarios.

En tercer lugar, el paso de agricultores y ayudas familiares a

la categoría de asalariados aumenta la cantidad de mano de obra que pasa a depender del mercado de trabajo, con la consiguiente ampliación del mismo.

En cuarto lugar, la descomposición de la agricultura tradicional antes descrita, está acompañada de un proceso de concentración de explotaciones y de disminución de la mano de obra agraria que exige el empleo de medios de producción más perfeccionados, que antes no se demandaban, ampliándose, por tanto, su mercado.

Sin embargo, la participación del sector agrario en el mercado interior, al igual que su importancia como fuente de capital y mano de obra para los otros sectores, tiende a decrecer con el desarrollo económico del país. Esto es el resultado lógico de la pérdida de importancia relativa de la agricultura como economía natural, que abarcaba desde la obtención de medios de producción y materias primas hasta su tratamiento y consumo, a medida que se desarrolla la economía capitalista. Ésta, al ampliar la producción para el mercado, exige una especialización de las explotaciones agrarias, limitando el número de sus funciones productivas y haciéndolas proveerse en el mercado de materias primas y medios de producción más perfeccionados, así como separando del seno de las mismas las diferentes fases de transformación y comercialización de sus productos.

Una primera consecuencia de esto es la tendencia a la disminución de la importancia relativa de la participación del sector agrario en el Producto Interior Bruto (PIB), que acompaña al desarrollo económico del país, lo que, por otra parte, se corresponde con las exigencias del consumo al disminuir la proporción entre el consumo de alimentos y el consumo total a medida que aumenta la renta.

En la tabla 1 figura la evolución en España del Producto Interior Bruto agrario respecto al total (tomados ambos en pesetas constantes y al coste de los factores).

Como se observa en la tabla 2 España alcanza en la mitad de la década de los sesenta un porcentaje próximo al de Italia y muy inferior al de Grecia, Turquía y Portugal, situándose, pues, en una posición intermedia entre los países atrasados y los muy desarrollados.

Una segunda consecuencia del proceso de transformación del

Tabla 1. Porcentajes de participación del sector agrario en el PIB total

| Años | $\frac{\text{PIB agrario}}{\text{PIB total}} \times 100$ |
|------------|--|
| 1954 | 25,0 |
| 1957 | 22,9 |
| 1960 | 23,6 |
| 1961 | 22,8 |
| 1962 | 22,4 |
| 1963 | 22,3 |
| 1964 | 18,5 |
| 1965 | 17,4 |
| 1966 | 17,4 |
| 1967 | 16,9 |
| 1968 | 17,1 |
| 1969 | 15,9 |
| 1970 | 15,4 |
| 1971 | 15,7 |
| 1972 | 14,7 |
| 1980 | 7,1 |
| 1985 | 6,2 |

Fuente:

Elaborado con los datos de la Contabilidad Nacional de España publicado por el INE.

Nota: Los cuadros han sido actualizados con los datos de J. M. Naredo, «Diez años de Agricultura Española», *Agricultura y Sociedad*, n.º 46, enero-marzo de 1988.

Tabla 2. Porcentajes de participación del sector agrario en el PIB total

| Países | $\frac{\text{PIB agrario}}{\text{PIB total}} \times 100$ | 1964 | 1983 |
|---------------------------------|--|------|------|
| Reino Unido | | 4 | 2,1 |
| Estados Unidos | | 4 | 2,0 |
| República Federal Alemana | | 6 | 2,2 |
| Canadá | | 7 | 3,6 |
| Francia | | 10 | 4,7 |
| Italia | | 18 | 6,0 |
| Portugal | | 25 | — |
| Grecia | | 30 | 17,5 |
| Turquía | | 41 | 18,7 |

Fuente: *Anuario Estadístico 1987*, MAPA 1989, pág. 630. datos referidos a 1983.

Situación mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, FAO 1965, pág. 66. Datos referidos a 1964.

sector agrario descrito, y más concretamente del desarrollo de las industrias alimenticias, es la disminución de la parte del consumo de alimentos que supone un ingreso directo para el sector agrario. Es decir, que además de disminuir el porcentaje que en el consumo total representa el consumo de alimentos, disminuye también la parte de este consumo que percibe el sector agrario.

Tanto el desarrollo de las industrias alimenticias como de aquellas industrias de medios de producción y materias primas para la agricultura (maquinaria, fertilizantes, piensos, etc.), supone el aumento del número de activos no agrarios que trabajan para este sector, que contrasta con la disminución del número de activos agrarios. Así, la relación entre la población activa no agraria que trabaja para este sector y la población activa agraria aumenta con el desarrollo económico del país. Por ello, si llamamos «paraagrícolas» a los primeros, podemos decir con Louis Malassis (9) que «el ratio de “paraagrícolas” por “agrícola” es un indicador del desarrollo económico».

Este proceso de integración del sector agrario en la economía del país, haciéndolo depender ampliamente de sus relaciones con otros sectores, se traduce también en un aumento considerable de las compras que el sector agrario realiza a los demás. De este modo, el porcentaje que los gastos corrientes de las explotaciones agrarias en bienes y servicios procedentes de otros sectores representa sobre el valor de la producción, puede ser también un indicador del nivel de desarrollo de la agricultura, más fácil de calcular que el ratio antes señalado. Este porcentaje supera el 50 por ciento en los países más desarrollados, mientras que es inferior al 15 por ciento en los países mediterráneos más atrasados. En España los gastos corrientes representan el 21,1 por ciento de la producción final agraria, según datos de la Encuesta de Renta Agraria del Instituto Nacional de Estadística de 1964, pasando este porcentaje, según las estimaciones del Ministerio de Agricultura, del 9 por ciento en 1954 al 25,1 por ciento en 1971.

Hay que tener en cuenta que al aumentar los gastos exteriores de las explotaciones, a los que éstas tienen que hacer frente en dinero, aumentan también su necesidad de valorar los costes ade-

(9) Louis Malassis, «Développement économique et emploi agricole», *Cahiers de LTSEA*, núm. 1, enero 1968, p. 30.

cuadamente y de actuar con criterios de gestión capitalistas.

Señalaremos en este sentido que los criterios de gestión capitalista no tienen por qué conducir siempre al predominio del trabajo asalariado, pues puede haber explotaciones muy capitalizadas en las que resulte más rentable la utilización de otras relaciones laborales distintas al trabajo asalariado en sentido estricto, según sean las características del proceso productivo y las condiciones del mercado de trabajo.

El trabajo asalariado eventual es la relación laboral generalmente preferida por los grandes agricultores que se rigen por criterios rentabilistas. Pero en la medida en que la categoría del trabajador eventual desaparece y su salario se eleva, estos agricultores se orientan hacia la mecanización, con el fin de sustituir el trabajo de un amplio número de este tipo de asalariados por un número reducido de obreros más especializados y con un empleo más fijo. En el caso de la gran explotación mecanizada parece que el trabajo asalariado es la categoría laboral más adecuada a un criterio rentabilista, pues además de las dificultades técnicas que supondría su parcelación y reparto entre familias de pequeños arrendatarios o aparceros, el margen de influencia de los trabajadores en el volumen de la cosecha parece bastante limitado y el peso de los salarios en los costes totales se reduce notablemente con la mecanización, como hemos tenido ocasión de estudiar.

Pero en algunos casos particulares, generalmente ligados a cultivos intensivos y al aprovechamiento de barbechos, puede resultar más rentable para el empresario agrícola utilizar aparceros en vez de trabajadores asalariados, como lo ha confirmado claramente J. Martínez Alier en sus entrevistas a grandes agricultores de la provincia de Córdoba (10).

Esto se puede encontrar, por ejemplo, en los cultivos enarenados que se han extendido desde la zona levantina hasta Málaga, cuyos elevados rendimientos justifican las cuantiosas inversiones que exigen en mejoras permanentes y en capital de ejercicio, así como el volumen importante de trabajo que requieren. En este caso puede resultar aconsejable, desde el punto de vista de la rentabilidad, interesar a la mano de obra en los resultados de la

(10) J. Martínez Alier, *op. cit.*, 11, «Medianerías y parcelas», págs. 285 y ss. siguientes.

explotación a través de un contrato de aparcería, cuyo contenido se aproximaría en la práctica al del trabajo asalariado a destajo, con la ventaja para el propietario de evitar que la intensidad del trabajo del aparcerero y su familia vaya en detrimento de la calidad del mismo, como suele ocurrir en los contratos normales de destajo.

Los cambios producidos en el sector agrario que venimos estudiando modifican notablemente su papel en el conjunto económico. En un país en desarrollo, con una agricultura en curso de industrialización, «todo ocurre como si la relación original se hubiese invertido. El crecimiento económico, en lugar de ser un efecto, es una causa del crecimiento agrícola» (11).

En este caso, los porcentajes de la población activa ocupada en el sector agrario y de la renta generada en el mismo, van perdiendo importancia en el conjunto nacional, a la vez que aumenta la población, que pasa de depender del autoconsumo de sus propios productos a tener que procurarse los alimentos en el mercado. En los países en desarrollo, que no gozan todavía de niveles de renta muy elevados, la demanda de alimentos aumenta más de prisa, a medida que sube la renta, que en los países más desarrollados, siendo, en general, el crecimiento demográfico también más elevado en aquéllos que en éstos. En estas condiciones pierde importancia el papel anteriormente desempeñado por el sector agrario, y, dada la ampliación del mercado de alimentos, que coincide con la expansión de los núcleos urbanos, se le exige que se ponga a la altura de las circunstancias, produciendo los alimentos necesarios en unas condiciones de precios y calidad razonables. Pero las nuevas condiciones de la demanda, si bien favorecen el desarrollo de la producción agraria, exigen una reestructuración total de este sector, difícil de conseguir a corto plazo. Así, al querer procurarse alimentos en cantidades suficientes y con calidad y precios razonables para abastecer el mercado interior, se plantea el problema de conseguir un equilibrio adecuado entre la producción interior y las importaciones de alimentos, sin que ninguna de las dos soluciones resulte demasiado gravosa para el país.

En esta situación, las medidas de fomento de la producción interior y de la reestructuración del sector agrario se suceden jun-

(11) Jean Velarché, *Economía agraria*, Ed. Tecnos, Madrid, pág. 142.

to con medidas que intentan paliar la repercusión social que la crisis de las formas de producción tradicionales tiene sobre amplios grupos de población ligados a ellas. Así, aparecen la protección de precios (que dados los cambios cualitativos de la demanda muchas veces conduce a la financiación de excedentes a precios no competitivos), las facilidades crediticias y fiscales a la inversión en este sector y a la ampliación de las explotaciones mediante la formación de toda clase de cooperativas, etc. Es decir, que ya no se puede presentar al sector agrario como fuente de financiación del desarrollo económico; ahora se produce una corriente en sentido contrario, al ser el propio sistema el que tiene que financiar el desarrollo de la producción agraria.

Hay que tener en cuenta que la implantación de técnicas modernas de producción exige cada vez un mayor volumen de inversión, hasta el punto de que la relación capital-producto llega a ser en la agricultura mayor que para el conjunto económico.

Las inversiones agrarias requieren cada vez una mayor financiación externa, llegando un momento en el que superan a los trasvases de recursos financieros que tradicionalmente se venían produciendo desde la agricultura hacia los otros sectores. A partir de ese momento el sector agrario, en vez de disponer de una capacidad de financiación, necesita recursos financieros externos para llevar a cabo sus inversiones, asimilándose el comportamiento financiero de las explotaciones al de las empresas industriales, como resultado lógico de la industrialización de la agricultura. No obstante, este comportamiento financiero sólo se produce cuando está muy avanzado el proceso de industrialización de la agricultura; en los Estados Unidos sólo tuvo lugar cuando el porcentaje de población activa agraria respecto a la total cayó por debajo del 10 por ciento (12). Veamos a qué nivel se encuentra España en este proceso.

El equilibrio antes señalado entre la producción y las importaciones de alimentos se tradujo, en el caso de España, en el aumento de los precios agrarios a mayor ritmo que los industria-

(12) Ver a este respecto la evolución en el tiempo de los balances de los agricultores de Estados Unidos presentados a título de ejemplo en el apéndice del trabajo dirigido por Blas Calzada, «La cuenta de capital de la agricultura española», Madrid, 1969, *Moneda y Crédito*.

les, desde 1957. Así, al variar a partir de este año el sentido de la evolución comparativa de los precios industriales y agrarios en favor de estos últimos, se modificó en favor del sector agrario el trasvase de recursos que a través del mecanismo de precios se dirigía antes hacia la industria. Posteriormente trataremos la importancia y el sentido de la protección de los precios agrarios.

Además de la política de precios, existen otras medidas de política económica que tratan de invertir el antiguo papel de la agricultura como fuente de financiación del resto de la economía, dándole un trato de privilegio, con objeto de fomentar las inversiones privadas en el mismo.

No pretendemos enumerar aquí las diversas medidas que, en este sentido, resultan de haber dado al sector agrario el carácter de «prioritario» en los planes de desarrollo. No obstante, cabe señalar que entre estas medidas están aquellas de política fiscal y crediticia que favorecen el trasvase de recursos financieros hacia el sector agrario. Entre las primeras destaca la escasa presión fiscal que recae sobre el mismo, ya que aporta menos del 1 por ciento del total de los ingresos tributarios, así como la desgravación de que son objeto las inversiones agrarias y las distintas subvenciones que percibe. Hay que destacar que, además de las subvenciones de explotación (13), que son las más importantes, existen también subvenciones de capital que aumentan rápidamente, estando representadas en buena medida por los programas de acción concertada.

La concesión de créditos en condiciones de plazos y tipos de interés más favorables que los vigentes en el mercado ha facilitado al sector agrario abundantes recursos financieros, como se pone de manifiesto en la tabla 3, al comparar el volumen de estos créditos con las inversiones privadas en el sector.

Según los datos que figuran en la tabla, los créditos percibidos por los agricultores representan una proporción importante de la formación bruta de capital fijo (FBCF) privada. En 1963 ésta fue incluso inferior a dichos créditos, lo que podría hacer dudar de la fiabilidad de los datos, haciendo pensar que o bien la

(13) Se refieren a subvenciones a los carburantes, semillas, insecticidas, etc., así como aquéllas destinadas a agricultores individuales con bajos rendimientos, o a agrupaciones de agricultura para el cultivo mecanizado en común.

Tabla 3. Créditos, inversiones y ahorro en el sector agrario
(miles de millones de pesetas)

| | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1980 | 1981 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Créditos | 5,1 | 6,0 | 9,8 | 10,3 | 12,5 | 11,0 | 680 | 1.156 |
| FBCF privada | 6,8 | 9,1 | 8,9 | 14,7 | 14,6 | 16,6 | 186 | 378 |
| FBCF pública | 6,8 | 7,8 | 10,5 | 11,4 | 12,6 | 12,4 | 60 | 84 |
| Ahorro | 28,9 | 37,4 | 49,4 | 25,1 | 27,9 | 45,0 | 29 | —172 |

Fuente:

* *La cuenta de capital en la agricultura española*, Madrid, 1969, págs. 34, 41 y 43.

inversión está infravaluada (14) o la cifra de créditos sobrevaluada (15).

En cuanto al ahorro de los agricultores recogido en la tabla 3, al estar obtenido como saldo de su cuenta de ingresos y gastos, se ve afectado por los posibles errores de evaluación introducidos en las cuentas anteriores (de producción, explotación y afectación) encontrándose sujeto a un cierto margen de error (16).

Sin embargo, aunque pueda suponerse que exista un cierto margen de error en las cifras presentadas en la tabla 3, se pueden sacar algunas conclusiones generales.

Consideremos en primer lugar la procedencia de los créditos que percibe el sector agrario. La mayor parte de los mismos provienen de organismos oficiales (especialmente del Banco de Crédito Agrícola), cuya labor financiadora se encuentra en plena ex-

(14) En la publicación de la que se han tomado los datos se señala (ver pág. 28) «que existe una mayor normalidad en el crecimiento del capital mobiliario mecánico, registrado en unidades, que en la evolución de las cifras de capital fijo que da el Ministerio de Agricultura». «Estas diferencias son especialmente acusadas en el año 1963, en el cual hay una disminución de la FBCF completamente injustificada y que no concuerda con la evolución del mobiliario mecánico.» No obstante, a falta de otras cifras se toman las del Ministerio de Agricultura, aunque posiblemente estén infravaluadas.

(15) Las cifras de créditos parecen relativamente seguras por proceder los datos de declaraciones de organismos oficiales, Cajas de Ahorro y de las que remiten los Bancos a la Inspección de la Banca Privada, aunque nadie puede asegurar que no se produzca alguna desviación de estos créditos hacia otros sectores.

(16) Esto podría haberse paliado si se hubiera podido completar la cuenta financiera de los agricultores a partir de los datos de las instituciones financieras, pues al tener que coincidir teóricamente el saldo de esta cuenta con el de la cuenta de capital, introduciría un test de coherencia entre informaciones de diversas fuentes.

pansión. En 1968 y 1969, según los datos del Ministerio de Agricultura, el crédito oficial ascendía a 18.455 y 18.927 millones de pesetas, mientras que la FBCF privada era de 21.740 y 23.611 millones respectivamente, aumentando así la importancia relativa del mismo. Las Cajas de Ahorro participan también de forma importante y expansiva en la concesión de créditos a los agricultores, mientras que la participación de la banca privada en estos créditos se encuentra en regresión. De este modo existe un predominio del crédito oficial y de las Cajas de Ahorro en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado (sobre el cambio de este panorama véase el artículo antes citado de J. M. Naredo, «Diez años de agricultura española»).

La importancia del volumen de créditos en comparación con la FBCF privada muestra que una parte de los mismos no se dirige a financiar las inversiones en el sector, sino que se orienta más bien a financiar los gastos corrientes de las explotaciones, haciendo teóricamente posible que los créditos superen a la FBCF privada, como pasó en 1963 según los datos de la tabla 3. Los que concede la banca privada son en su mayor parte créditos de temporada (17) con los que se financian los gastos del ciclo productivo. Asimismo, en los últimos años, cerca de la mitad del crédito oficial se viene orientando a financiar el capital circulante de las explotaciones, según estima el Ministerio de Agricultura. En este aspecto tienen especial importancia los créditos para abonos y semillas, que concede el Servicio Nacional de Cereales, y los créditos a corto y medio plazo del Banco de Crédito Agrícola.

Como se observa en la tabla 3, el sector agrario percibe un volumen importante de créditos, que se destinan tanto a financiar las inversiones como el capital circulante, pero a la vez su ahorro supera ampliamente a la inversión privada. Es decir, que aun disponiendo de recursos financieros propios en abundancia para hacer frente a sus inversiones, tiene que recurrir en buena medida al crédito. Este hecho muestra que el comportamiento financiero de las explotaciones dista mucho de ser homogéneo; mientras ciertos grupos más dinámicos de ellas tienen un comportamiento financiero análogo al de las empresas industriales, financiándose con

(17) Como se señala en la *Cuenta de Capital de la Agricultura Española*, Madrid, 1969, pág. 29.

recursos exteriores, otras disponen de recursos en exceso que transfieren, directa o indirectamente, a otros sectores. Esto encaja con la diversidad existente en el sector agrario entre los distintos aprovechamientos, las técnicas de producción empleadas y los criterios económicos que orientan la gestión de los agricultores, a los que hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

El precisar cuál es el comportamiento financiero que predomina en las distintas zonas, grupos de cultivos y tipos de explotaciones, podría ser un interesante objeto de investigación sobre el que actualmente existe una amplia laguna informativa. No obstante, parece lógico suponer que los grupos de cultivo tradicionales en regresión (como el olivar y el viñedo), que se dan en amplias zonas del país, sean los que producen un ahorro que no se reinvierte en el sector agrario, mientras que la implantación de otros cultivos más intensivos (frutales, por ejemplo) y la constitución de modernas empresas ganaderas se financian, en buena medida, con recursos externos.

Respecto a los tipos de empresas que hacen mayor uso de los créditos, parece lógico que, dado el peso de la gran explotación en el proceso de capitalización del sector agrario, ésta perciba una proporción importante de los créditos, lo que se ve confirmado por los datos de la Encuesta de Renta Agraria, realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 1964, al reflejar que las explotaciones mayores de 100 hectáreas pagaban el 33,7 por ciento de los intereses de capitales tomados a préstamo. Esto podría plantear la situación paradójica de que, siendo la gran explotación la que obtiene mayores beneficios y, en consecuencia, dispone de un mayor volumen de recursos financieros, sea la que acuda en mayor medida a la financiación externa. Hay que señalar de nuevo el distinto comportamiento financiero que puede tener la gran explotación según el tipo de aprovechamientos a que se dedique y las inversiones que realice, pudiendo darse el caso de que sus propios recursos financieros sean insuficientes para abordar sus planes de inversión o bien que ocurra lo contrario. De todos modos, también puede darse el caso de empresarios que, actuando con criterios estrictamente rentabilistas, aprovechen las condiciones excepcionales del crédito oficial para invertir en el sector agrario, mientras que el producto de estas inversiones lo destinan luego a otras actividades más rentables.

Como resultado de todo lo anterior, podemos concluir que la estructura financiera tradicional del sector agrario se ha visto modificada por el progresivo recurso al crédito por parte de los agricultores. Según los datos comentados, al principio de la década de los sesenta subsistía un importante trasvase de recursos hacia otros sectores, disponiendo todavía el sector agrario de una apreciable capacidad de financiación. Pero a partir de la mala cosecha de 1964, la capacidad de financiación del sector agrario acusa una fuerte caída, no consiguiendo recuperar durante toda la década los niveles absolutos anteriormente alcanzados.

La forma más directa que adopta la política orientada a capitalizar el sector agrario viene dada por las inversiones públicas realizadas en el mismo. La importancia de estas inversiones resulta no sólo de su nivel cuantitativo (representan cerca de la mitad de la inversión total en el sector), sino también porque se destina a actividades que difícilmente la inversión privada podría cubrir (mejoras permanentes y repoblación forestal, principalmente). Si se dedujeran de la capacidad de financiación del sector agrario los recursos que entran en el mismo bajo la forma de inversión pública, para estimar así la salida neta de capital del sector, aquélla posiblemente se hiciera negativa al finalizar la década de los setenta. A pesar de los márgenes de error que entrañan estos cálculos, parece claro que en la década de los sesenta el sector agrario ha dejado de jugar un papel importante en la financiación del desarrollo industrial.

Por último, en lo referente a la agricultura como fuente de financiación de los otros sectores a través del comercio exterior, también se ha modificado la situación en los últimos años. En primer lugar, la importancia relativa de la exportación de productos agrarios ha disminuido bastante, aunque todavía supone un porcentaje importante, como se observa en la tabla 4.

En segundo lugar, como también se observa en la tabla 4, la importancia de productos agrarios ha mantenido un elevado porcentaje de participación en las importaciones totales, creciendo en la década de los sesenta con una tasa media anual superior al 20 por ciento, mientras que las exportaciones agrarias lo hacían a un ritmo próximo al 6 por ciento.

El resultado de esto (como se puede apreciar en la tabla 5) han sido los déficit de la balanza comercial agraria producidos

Tabla 4. Importancia relativa del comercio exterior de productos agrarios

| Años | Porcentaje de las importaciones de productos agrarios respecto al total importado | Porcentaje de las exportaciones de productos agrarios respecto al total exportado |
|-------------|--|--|
| 1958 | 20 | 65 |
| 1959 | 18 | 61 |
| 1960 | 21 | 58 |
| 1961 | 30 | 56 |
| 1962 | 27 | 58 |
| 1963 | 27 | 57 |
| 1964 | 23 | 57 |
| 1965 | 24 | 51 |
| 1966 | 25 | 47 |
| 1967 | 24 | 47 |
| 1968 | 23 | 40 |
| 1969 | 23 | 36 |
| 1970 | 20 | 36 |
| 1971 | 22 | 31 |
| 1980 | 14 | 19 |
| 1985 | 13 | 17 |

Fuente:

Datos tomados de la *Agricultura Española* en los años correspondientes. Secretaría Técnica del Ministerio de Agricultura.

durante los últimos años, que ponen fin a la financiación de los otros sectores a partir de la agricultura, que se venía dando a través del comercio exterior.

Pero ya se espera poco de la capacidad del sector agrario para financiar el desarrollo económico; la política oficial se limita a pretender que el sector agrario abastezca la demanda interior de este tipo de productos en unas condiciones de precio y calidad razonables, como se le exigiría a cualquier otro sector productivo.

Este objetivo de primer orden (18) se debe a que el aumento

(18) El primer objetivo enunciado al conceder al sector agrario en el II Plan de Desarrollo el carácter de prioritario es el de «fomentar un aumento de la producción agraria para abastecer el mercado interior y aumentar las exportaciones, teniendo en cuenta la eliminación de excedentes».

**Tabla 5. Saldos de la balanza comercial agraria
(Millones de pesetas)***

| Años | Saldos |
|-----------------|---------|
| 1931-1935 | 114 |
| 1960 | 814 |
| 1961 | 179 |
| 1962 | -210 |
| 1963 | -6.165 |
| 1964 | 1.631 |
| 1965 | -14.435 |
| 1966 | -17.673 |
| 1967 | -11.400 |
| 1968 | -11.502 |
| 1969 | -20.146 |
| 1970 | -6.453 |
| 1971 | -12.275 |
| 1980 | -50.800 |
| 1985 | +29.200 |

Fuente:

Datos tomados de la publicación anual del Ministerio de Agricultura, *La Agricultura Española*, en los años correspondientes.

de las importaciones y la evolución de los precios favorables al sector agrario han sido el resultado de la incapacidad de la producción agraria para adaptarse con rapidez a la expansión y nuevas condiciones de la demanda de alimentos motivadas por el desarrollo económico.

En la década de los sesenta el desarrollo económico, al elevar la renta *per cápita*, ha modificado la composición de la demanda de productos alimenticios, incrementando la de aquellos que, como la carne, forman parte de una alimentación más cualificada. La variación de la demanda queda reflejada en la tabla 6.

Como se observa en esta tabla, los productos cuya demanda *per cápita* se ha incrementado en mayor medida son la cerveza, la carne, los productos lácteos, los huevos, el azúcar y la leche. Mientras que los productos cuya demanda *per cápita* está en franca regresión son los cereales panificables, el arroz, las patatas y las grasas y aceites. Si unimos a esto que el consumo *per cápita*

* Hasta 1961 inclusive, los saldos vienen medidos en millones de pesetas oro; a partir de este año, en millones de pesetas corrientes.

de leguminosas y vino se encuentra prácticamente estancado, vemos que son precisamente los productos básicos de la agricultura tradicional los que tienen una demanda menos expansiva.

Tabla 6. Índices de nivel de consumo alimenticio (kg/habitante/año)
Base: Campaña 1961 = 100

| | 1963 | 1965 | 1967 | 1969 | 1971 |
|----------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Cereales panificables | 103,4 | 85,9 | 81,8 | 76,4 | 67,1 |
| Arroz | 118,5 | 161,5 | 98,5 | 90,8 | 100,0 |
| Patatas | 87,5 | 89,2 | 94,7 | 86,6 | 91,3 |
| Azúcar | 127,6 | 125,3 | 132,4 | 164,7 | 157,9 |
| Leguminosas | 102,6 | 97,4 | 102,6 | 102,6 | 84,7 |
| Frutos con cáscara | 103,2 | 87,1 | 95,2 | 103,2 | 64,8 |
| Hortícolas | 107,7 | 107,0 | 102,6 | 103,6 | 101,2 |
| Frutos (excepto agrios) | 94,6 | 112,4 | 95,8 | 98,4 | 95,7 |
| Agrios | 107,9 | 88,7 | 137,9 | 90,1 | 122,9 |
| Carne | 121,1 | 134,2 | 183,2 | 221,66 | 226,6 |
| Huevos | 133,9 | 162,9 | 185,5 | 166,1 | 163,2 |
| Leche | 107,0 | 106,5 | 109,2 | 137,7 | 138,6 |
| Productos lácteos | 114,3 | 121,4 | 167,9 | 221,4 | 207,1 |
| Grasas y aceites | 113,5 | 120,8 | 98,4 | 95,8 | 105,0 |
| Vino | 113,7 | 161,7 | 112,5 | 104,6 | — |
| Pescado | 108,8 | 108,1 | 108,8 | 103,7 | 100,0 |
| Cerveza | 131,9 | 190,3 | 229,2 | 289,4 | — |

Fuente:

La agricultura española en 1971, Ministerio de Agricultura, Secretaría General Técnica.

Esto trajo consigo la necesidad de revisar la política agraria, que se había dirigido hasta ya entrada la década de los sesenta a conseguir el autoabastecimiento del mercado interior de productos agrarios, atendiendo a una dieta alimenticia característica de un país de baja renta, e integrada, en consecuencia, por pan y leguminosas como productos básicos. De esta dieta alimenticia subdesarrollada se ha pasado en la década de los sesenta al consumo masivo de bienes superiores (carne, huevos, leche, etc.), lo que ha producido un déficit considerable de estos productos, a la vez que aparecían excedentes de cereales.

La política oficial ha adoptado, frente a estas dificultades, diversas medidas orientadas al fomento de la moderna ganadería intensiva, en cuya discusión no vamos a entrar y que pretenden

expansionar su producción para lograr el autoabastecimiento del mercado interior.

El problema con que se enfrenta la ganadería está íntimamente ligado a la crisis de la sociedad agraria tradicional. Aparte de la estrecha asociación existente entre agricultura y ganadería, en esta última juegan también con fuerza las economías de escala cuando la producción pasa del estado artesanal al industrial y se utilizan las modernas técnicas de la ganadería intensiva. Se produce así la regresión y la crisis de la ganadería y las explotaciones ganaderas ligadas a las antiguas formas de producción, de modo análogo al ocurrido con la producción agrícola.

Este proceso de industrialización lo encabeza la avicultura, donde la producción en gran escala abastece una producción creciente del mercado, quedando relegada la artesanal casi exclusivamente al autoconsumo de los agricultores. Le siguen en esta tendencia el ganado porcino y el vacuno, aunque en este último tiene todavía un peso importante la pequeña explotación, pues, como señala el Informe del Banco Mundial y la FAO sobre la agricultura española, existen 3,7 millones de cabezas de vacuno en 900.000 empresas ganaderas, y de éstas, 200.000 tienen menos de cuatro cabezas cada una y el 70 por ciento de las mismas menos de dos cabezas.

De este modo la avicultura es la primera rama de la ganadería cuya producción se incrementó notablemente, llegando a arrojar excedentes, como consecuencia de la aplicación de técnicas modernas de producción y la introducción de razas selectas. Así, la producción anual de carne y huevos pasó en el período 1960-1969 de 11.000 tm y 275 millones de docenas a 297.126 tm y 595 millones de docenas respectivamente.

El ganado porcino muestra una tendencia expansiva después de 1965, pasando el número de cabezas, expresado en miles, de 4.931 en 1965 a 7.488 en 1969, e incrementándose la producción de carne de forma importante.

Cabe señalar también la evolución favorable del ganado vacuno, que, aunque menos clara respecto al aumento del número de cabezas, se orienta hacia razas más precoces y de mayor peso, como lo confirma el aumento progresivo de la producción de carne y del peso de las canales.

El ganado lanar ha seguido un largo proceso de regresión que

muestra la lentitud con que se introducen nuevas formas de producción que hagan uso de las importantes innovaciones acaecidas en este campo (19).

Respecto a la política contra los excedentes de productos difícilmente exportables, se ha orientado fundamentalmente a elevar los precios de protección de otros productos deficitarios con el fin de fomentar la producción de estos últimos en detrimento de aquéllos. Éste es el caso de la elevación de los precios de garantía de los cereales-pienso necesarios para el desarrollo ganadero, con el fin de que su cultivo vaya sustituyendo al del trigo que había arrojado excedentes hacia la mitad de la década de los sesenta. El efecto inmediato de esta medida fue una importante reducción de la superficie destinada al trigo en favor de la de cebada, pues la sustitución de estos dos cultivos se puede realizar con facilidad, dado que ambos exigen condiciones climáticas y de suelo similares y requieren las mismas técnicas y medios de producción. El problema que había originado los excedentes de trigo se ha transferido ahora al de los excedentes de cebada, que antes era un cereal deficitario.

En todo caso, la política de precios no siempre ha favorecido la necesaria transformación del sector agrario, porque se ha visto influida a veces por otros objetivos.

Así, cuando los intereses del sector industrial entraban en contradicción con el sector agrario, en general, esta política de precios se ha resuelto en favor del sector industrial. Tal es el caso de la protección de la maquinaria agrícola, cuyas importaciones no son libres, y de la fabricación de piensos compuestos.

También se ha pretendido, mediante la elevación de los precios agrarios, limitar la amplitud con que se venía dando la crisis de transformación antes estudiada. Así, por ejemplo, la nueva elevación del precio del trigo decretada en 1970 con el fin de «mejorar la renta de la población agraria para equipararla con las restantes actividades» (20) se contradice con el deseo de adaptar

(19) Ver, en este aspecto, la serie de artículos sobre la explotación de ovinos de la raza Awassi en Israel, publicados en los boletines mensuales de ASPA.

(20) Declaraciones a la prensa del director del Servicio Nacional de Cereales (antes Servicio Nacional del Trigo), que han sido comentados en la revista *España Económica*, núm. 3.690, octubre 1970.

la producción al carácter regresivo de la demanda *per cápita* de este tipo de productos.

Hay que señalar que esta política de elevaciones indiscriminadas de precios ofrece un aumento de renta poco importante para aquellos agricultores que tienen una pequeña cifra de ventas, mientras que suponen un importante aumento de los beneficios de los grandes agricultores que, como hemos constatado, disfrutaban ya de una situación más desahogada, al utilizar con mayor eficacia las modernas técnicas de producción. De este modo, semejante política de protección de precios, al igual que la concesión de subvenciones a explotaciones marginales, no evita las importantes diferencias entre los costes por hectárea de los distintos procedimientos de cultivo más o menos mecanizados, diferencias que son el origen de la crisis de la sociedad agraria tradicional, como hemos tenido ocasión de estudiar. Lo más que puede hacer esta política de precios es suavizar los efectos negativos que sobre los agricultores tiene la citada crisis de transformación, retrasando así la desaparición de las explotaciones técnicamente inadaptables.

No obstante, la elevación de los precios agrarios se produjo, en algunos casos, a través de bruscas oscilaciones debidas, en parte a la falta de coordinación entre la política agraria, que pretendía limitar las importaciones para permitir mayores beneficios a los agricultores, y la política comercial, que realizaba «importaciones de choque» para evitar subidas excesivas de precios. Estas oscilaciones, en el caso de la carne, han sido consideradas en el Informe sobre la agricultura española del Banco Mundial y la FAO como el principal obstáculo a su expansión productiva. Actualmente, con la creación del FORPPA se trata de llevar a cabo una política de precios agrarios más coordinada.

La publicación del «Plan Financiero» de este organismo ha permitido conocer el volumen de «gastos a fondo perdido» del sector público en favor de los distintos aprovechamientos agrarios (21). Aún quedando fuera de esta evaluación importantes subvenciones de tipo general, como es el caso de la otorgada a los carburantes de uso agrícola, nos encontramos con que la protec-

(21) Estos «gastos a fondo perdido» han sido evaluados en el artículo «El precio del proteccionismo agrario», en *España Económica*, núm. 3.692, noviembre 1970.

ción a una serie de actividades agrarias supone unos gastos públicos a fondo perdido, para la campaña 1970-1971, de 16.300 millones de pesetas y que exige un capital de funcionamiento de más de 60.000 millones de pesetas, que representan el 8 y 32 por ciento, respectivamente, del valor de la producción final de los sectores protegidos. Una buena parte de estos gastos a fondo perdido (el 32 por ciento) son subvenciones que elevan directamente los precios percibidos por los agricultores.

Resulta interesante observar, a partir del citado trabajo, cuáles son los grupos de cultivos y aprovechamientos que se benefician de tan importante ayuda. La carne y demás productos ganaderos son los que perciben una ayuda más moderada, lo que parece limitar en este caso el carácter de la intervención a un apoyo coyuntural. Un grupo intermedio en cuanto al grado de protección está compuesto por el vino y el aceite de oliva y semillas oleaginosas. Finalmente, el grupo de cultivos en el que el grado de protección se hace «aberrante» es el formado por el algodón, la remolacha azucarera y los cereales (fundamentalmente trigo y cebada). «Baste considerar que por cada 100 pesetas de algodón, remolacha, trigo o cebada producidos, la Administración debe regalar 13,4, 25 ó 18 pesetas respectivamente.» Resulta, pues, paradójico que la mayor protección recaiga sobre cultivos en regresión o sobre cultivos cuya demanda poco expansiva plantea problemas de excedentes, retrasando la necesaria reconversión de los mismos. Que el algodón y la remolacha figuren entre los cultivos más protegidos se debe a la existencia de grupos de utilizadores industriales bastante concentrados que presionan para evitar la elevación del precio de sus materias primas, haciendo recaer sobre la Administración una buena parte del precio percibido por los agricultores. En todo caso, querer forzar el autoabastecimiento del mercado interior en unas condiciones tan artificiales parece claramente antieconómico, tanto por el mantenimiento de unos precios de sostén superiores a los internacionales, como por la elevación relativa de los mismos cuando se intenta fomentar un determinado cultivo. Esto no sólo ha provocado una mala asignación de los recursos financieros, sino que ha ayudado a distorsionar la estructura de precios agrícola del país (esta problemática se ha modificado profundamente con el ingreso de España en la CEE).

Por otra parte, lo que se echa en falta es una política de precios a largo plazo que, según aconseja la OCDE (22), «debería tomar como objetivo de base el mantenimiento de la renta agraria a un nivel aceptable para las explotaciones bien dirigidas, suficientemente grandes y situadas en regiones adecuadas para la agricultura; en cuanto a aquéllas cuya renta sería insuficiente a estos niveles de precios, deberían elaborarse programas complementarios para sostener su renta sin que tengan incidencia directa sobre los mercados de productos o factores de producción agraria y con programas de reconversión profesional».

No obstante, el aumento del déficit de alimentos no puede achacarse a un mero desfase transitorio entre la oferta y la demanda, solucionable mediante política de precios, pues se trata de una consecuencia lógica del estadio que atraviesa la agricultura española. La realidad es que el sector agrario se encuentra convulsionado por la crisis de la agricultura tradicional, de modo que las mejoras de productividad que entraña la introducción de nuevas técnicas de producción no se reflejan con claridad en los índices globales, debido a la influencia negativa que sobre ellos ejerce la crisis de aquellas explotaciones que son incapaces de asimilar las nuevas técnicas y de las que se encuentran ligadas a cultivos en regresión (23). En estas condiciones, cuando la crisis de las formas de producción tradicionales tienen todavía un peso importante, es normal que la productividad por persona ocupada aumente con menos rapidez en la agricultura que en los demás sectores. Sin embargo, en la medida en que a través del éxodo rural las formas de producción tradicionales van perdiendo importancia, la productividad por persona ocupada crece en la agricultura a mayor ritmo que en los otros sectores. Esto se puede constatar en la tabla 7, en el que figuran los índices de aumento del Producto Interior Bruto (PIB) al coste de los factores por persona ocupada en el sector agrario y en el conjunto de la eco-

(22) *Agriculture et Croissance Économique*, OCDE, París, 1965, pág. 150.

(23) Ya hemos señalado con anterioridad cómo el desarrollo de la emigración y de la agricultura a tiempo parcial conducen al abandono de las pequeñas explotaciones en manos de aquellos trabajadores familiares que menos se cotizan en el mercado (ancianos, mujeres y niños), con la consiguiente pérdida de productividad y abandono de aprovechamientos agrarios.

Tabla 7. Índices de aumento del PIB a precios de 1954 por persona ocupada en la agricultura y en el conjunto de la economía entre 1950-1951 y 1960-1961

| Países | Agricultura | Conjunto de la economía |
|------------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| Estados Unidos | 150 | 121 |
| Canadá | 151 | 121 |
| Dinamarca | 145 | 131 |
| Alemania (República Federal) | 176 | 167 |
| Francia | 176 | 167 |
| Reino Unido | 183 | 155 |
| Noruega | 150 | 119 |
| Países Bajos | 143 | 139 |
| Austria | 181 | 165 |
| Italia | 147 | 167 |
| Grecia | 150 | 158 |
| Portugal | 120 | 151 |
| Turquía | 127 | 152 |

Fuente:

Datos tomados de *Agricultura et croissance économique*, OCDE, París, 1965, pág. 43.

nomía durante la década de los cincuenta, medido a precios constantes. Para resaltar este hecho hemos ordenado de mayor a menor los países que figuran en la tabla, en función de su renta per cápita en 1962. Como se observa, Italia marca el límite de desarrollo por debajo del cual se modifica el comportamiento predominante en los países desarrollados.

Como era lógico suponer, la productividad agraria evoluciona en España como en los países de renta per cápita inferior a Italia, ya que entre 1960 y 1969 el PIB, al coste de los factores por persona ocupada (medida en pesetas constantes), aumentó en el sector agrario en un 65 por ciento, mientras que en el conjunto de la economía el incremento fue del 86 por ciento (24). De este modo, al ser más rápido el desarrollo de los otros sectores y las rentas por persona activa por ellos generadas, se produjo la ex-

(24) Datos tomados de la Contabilidad Nacional de España y de la Encuesta de Población Activa publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

pansión de la demanda de productos alimenticios que venimos de señalar y el déficit consiguiente en el comercio exterior de estos productos, así como la elevación de sus precios.

De este modo, los problemas con los que se enfrenta la política agraria en España son todavía distintos a los de los países más desarrollados en los que, como hemos visto, la productividad por persona ocupada aumenta más rápido en la agricultura que en los otros sectores, mientras que la demanda de sus productos se hace cada vez más inelástica con respecto a la renta, a medida que ésta aumenta, planteándose el problema de evitar, mediante la protección de los precios agrarios, que esta tendencia natural tenga un efecto demasiado desfavorable sobre los mismos. A su vez, la protección de los precios agrarios plantea el problema de la aparición de excedentes de difícil colocación en el mercado internacional.

De todos modos, los programas de sostenimiento de los precios agrarios no han conseguido evitar que se produzca un retraso en su ritmo de crecimiento en relación con los precios de los otros sectores. Como consecuencia de esto, si en vez de considerar la evolución del PIB por persona ocupada, descontada la influencia de la variación de los precios, introducimos ésta, la evolución reflejada en la tabla 7 se invierte en la mayoría de los países desarrollados, al verse superado en este caso el ritmo de crecimiento del PIB por persona ocupada en el sector agrario por el producido en el resto de los sectores. Sin embargo, como ya hemos comentado, a partir de 1957 y durante la mayor parte de la década de los sesenta, el crecimiento de los precios agrarios en España ha sido, a diferencia de lo que ocurre normalmente en los países desarrollados, superior al de los otros sectores económicos por los motivos ya señalados.

Podemos concluir diciendo que hemos estudiado cómo la acción de fuerzas técnicas, demográficas y económicas, representadas en buena medida por la mecanización agraria, el éxodo rural y el desarrollo económico del país, han modificado en la década de los sesenta la estructura agraria y el papel de la agricultura en el conjunto económico.

De este modo, como resultado del proceso de crisis de la sociedad agraria tradicional y del desarrollo de las formas de producción capitalistas, la estructura productiva del sector agrario

ha sufrido modificaciones que abarcan desde los criterios de gestión, pasando por el empleo generalizado de nuevos medios de producción, hasta el tamaño y el número de las explotaciones y la composición de la mano de obra.

Finalmente, en el presente capítulo, hemos estudiado cómo el sector agrario, a consecuencia de las modificaciones en su estructura productiva y de la evolución de los otros sectores, ha ido variando su papel en el sistema económico desde el que le era característico bajo el predominio de la sociedad agraria tradicional, hacia el que tiene lugar en los países capitalistas más avanzados, precisando el lugar que ocupa en esta evolución a través de aquellos indicadores que hemos considerado más expresivos.

