

---

*Luis Vte. Barceló Vila \**

---

*La descentralización  
autonómica y los efectos  
redistributivos de la política  
agraria española*

**1. INTRODUCCION**

En un artículo reciente (1) consideré el tema de la eficiencia económica de la descentralización autonómica de la política agraria desde una perspectiva distinta al enfoque que se sigue en el presente artículo. En aquél queríamos encontrar criterios objetivos (basados en las teorías pertinentes) que nos permitieran determinar la conveniencia, desde el punto de vista de la eficiencia, de realizar la descentralización autonómica de la política agraria, en general y por programas específicos. Para ello las teorías invocadas fueron varias y, entre ellas, el teorema de la descentralización de Oates. Este teorema anuncia ganancias derivadas de la descentralización en la provisión de un bien público siempre y cuando dichas ganancias no queden anuladas por la existencia de elementos redistributivos importantes. Comparando las subvenciones recibidas por las diferentes Comunidades

---

\* Técnico Comercial del Estado.

(1) Barceló Vila, L. Vte.: «La eficiencia económica de la descentralización autonómica de la política agraria». *Revista de Hacienda Pública Española*. Julio-agosto 1982. — Ag. y Soc. n.º 28 (julio-sept. 1983).

---

con la importancia que la agricultura posee en cada una de ellas, y observando asimismo la distribución regional de las bases imponibles en el impuesto de contribución rústica, llegábamos a la conclusión de que la «redistribución» interregional no era muy intensa en cuanto al sector agrario se refiere y que cabía esperar, por tanto, las ganancias anunciadas por el teorema de Oates.

El enfoque de este trabajo es distinto. Lo que aquí nos planteamos no es la conveniencia de descentralizar la política agraria en general o algunos de sus programas. Con mayor fidelidad al significado de «bien público» que se utiliza en el teorema de Oates, lo que aquí nos planteamos es de qué modo la política agraria contribuye a generar los procesos redistributivos interregionales que reducen las ganancias derivadas de la descentralización de bienes públicos *puros* (no de bienes públicos agrarios). Para responder a esta cuestión de cómo la política agraria contribuye a generar los mencionados procesos redistributivos, no nos detendremos tan sólo en la función redistributiva de los impuestos y las subvenciones, sino también y de un modo singular en las consecuencias redistributivas interregionales de la política de protección económica a la agricultura española, aspecto éste que se incluye en un trabajo que publicamos en la revista *Papeles de Economía Española* (2).

## 2. EL TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACION

Con los antecedentes de Tullock (3) y Barcel (4), Oates (5) fue el primero en desarrollar el llamado teorema de la descentralización. El teorema pretende demostrar que la centralización en la provisión de un bien público produce una

---

(2) Barceló Vila, L. Vte.: «Medidas del coste social y elementos redistributivos de la política de protección económica de la agricultura española». *Papeles de Economía Española*. En prensa.

(3) Tullock, G.: «Social cost and Government Action», traducción *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979.

(4) Barcel, Y.: *Two propositions on the optimum level of producing collective goods*.

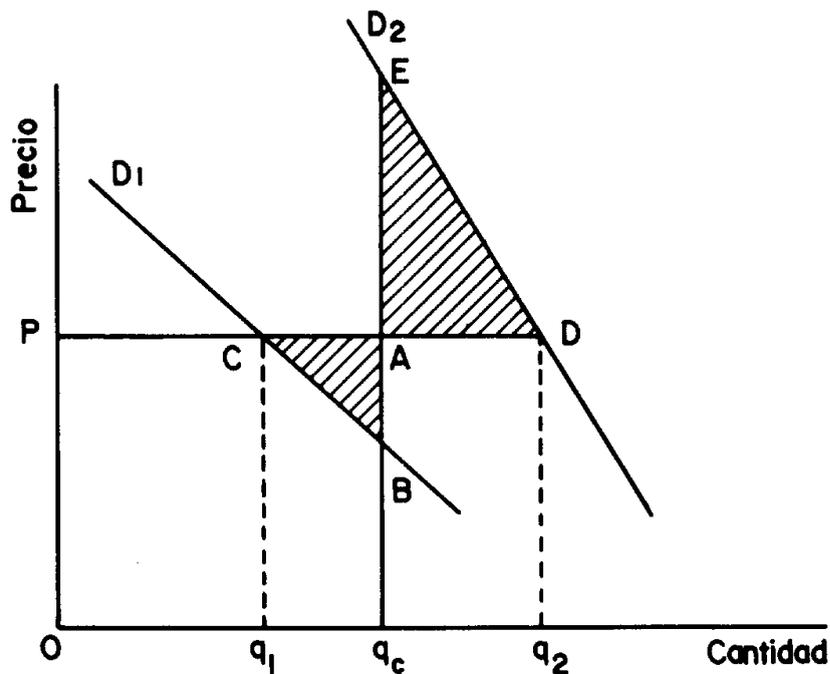
(5) Oates, W. E.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977.

reducción del bienestar general de la sociedad. El método utilizado es el del excedente del consumidor.

Supongamos que una población se divide en dos grupos, cada uno de los cuales está formado por personas que presentan una curva de demanda diferente. La demanda del bien público  $B_p$  depende del precio (en términos de impuestos) a pagar por la provisión unitaria del bien en cuestión.

Si la provisión se realiza por cada Comunidad con costes constantes, la comunidad 1 con curva de demanda  $D_1$  demandará la cantidad  $q_1$ , en tanto que la comunidad  $D_2$  demandará  $q_2$ , tal como se observa en la figura 1.

Figura 1



Si la provisión se realiza de una forma centralizada, cabe esperar que la cantidad ofrecida del bien sea una cantidad intermedia entre  $q_1$  y  $q_2$ . Sea esa cantidad la  $q_c$  de la figura 1, y sea el precio unitario de provisión (siempre constante)  $p$ .

La comunidad 1, con curva de demanda  $D_1$ , se encuentra ahora en una situación en que debe de pagar  $p$  por disponer de  $q_c$ . Sin embargo, entre  $q_1$  y  $q_c$ , el precio máximo que la comunidad estaba dispuesta a pagar —por cada cantidad ofrecida— es inferior a  $p$ . Por tanto, el triángulo ABC mide la pérdida de bienestar para la comunidad 1 ocasionada por la provisión centralizada del bien.

La comunidad 2, con curva de demanda  $D_2$ , se encuentra en una situación distinta, ya que al precio  $p$  adquirirá la cantidad  $q_2$ , que, sin embargo, no puede obtener, ya que centralmente se le impone la cantidad  $q_c$ . Si PDM sería el excedente del consumidor correspondiente al precio  $p$ , el triángulo ADE debe sustraerse del mencionado excedente, toda vez que la comunidad 2 se ve privada del bien en la cuantía  $q_2 - q_c$ .

La pérdida total provocada por la centralización será, pues, la suma de los triángulos ABC + ADE. Visto al revés, la descentralización en la provisión del bien público se traduce en una ganancia neta para la población total de las dos comunidades.

El análisis realizado se basa, sin embargo, en un supuesto que puede no ser real, y es que el coste de la provisión (en términos de impuestos) es constante. Sabido es que en España unas regiones pagan más impuestos que otras. Lo normal será que la Comunidad más rica pague más que la Comunidad más pobre. Así lo exige el principio de solidaridad interregional proclamado por la Constitución española de 1978 en su artículo 2 y desarrollado en el artículo 158.

En cuanto a la posición relativa de las curvas de demanda, cabe realizar ciertas precisiones. En efecto, lo normal será que la Comunidad más rica posea una curva de demanda más hacia la derecha y más inelástica que la Comunidad más pobre, ya que su elasticidad-renta será mayor y su elasticidad-precio menor para bienes como los públicos asimilables a los bienes superiores o de lujo.

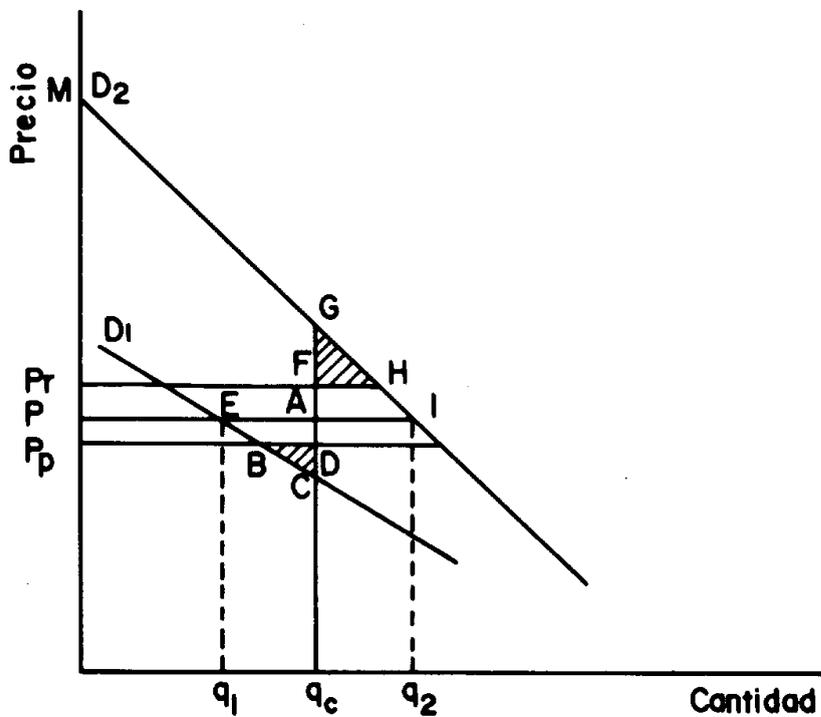
Estas consideraciones relativas a las Comunidades ricas y pobres que se pueden resumir en: «cuanto más rica es una Comunidad, más a la derecha estará su curva de demanda,

---

pero mayor será el coste de provisión del bien a consecuencia del proceso redistributivo», se traducen en que las pérdidas de bienestar ocasionadas por la provisión centralizada del bien público se reducen de tamaño en relación con la situación anterior, en que existía proporcionalidad en el pago del bien o servicio.

Tal como puede observarse en la figura 2, el área AEC se reduce a BDC, y el área AGI se reduce a FGH, en virtud del análisis de pérdidas de excedente análogo al realizado en el caso anterior.

Figura 2



La conclusión es que la descentralización, cuando existen procesos redistributivos, produce una ganancia neta inferior a la ganancia de la descentralización sin redistribu-

ción. Existe incluso la posibilidad de que la magnitud de la redistribución anule o invierta el resultado del teorema (cuando  $P_p$  cortara a la curva  $D_1$  por debajo del punto C y el precio  $p_r$  cortara a la curva  $D_2$  por encima del punto G).

Además de la existencia de procesos redistributivos existen otras razones que pueden determinar que el coste de la provisión no sea constante. Entre tales factores se encuentran: *a)* los reajustes administrativos derivados de la creación de jurisdicciones *ex novo* (como es el caso de las comunidades autónomas en España), y *b)* los denominados costes de señalización de preferencias, que son aquellos en los se incurre como consecuencia de los procesos de investigación de las curvas de demanda (preferencias) que suelen acompañar a los procesos de descentralización.

En este marco teórico interesa conocer la intensidad de los procesos redistributivos entre las Comunidades Autónomas con anterioridad a la descentralización. En lo que sigue vamos a analizar la responsabilidad que la política agraria tiene en la magnitud de los procesos redistributivos. Si ésta es grande, la conclusión será que la política agraria española reduce los beneficios sociales que cabría esperar de la descentralización autonómica en la provisión de bienes públicos.

### 3. LOS PROCESOS REDISTRIBUTIVOS INTERREGIONALES DERIVADOS DE LA POLÍTICA AGRARIA

Tres son los instrumentos de la política agraria a través de los cuales tienen lugar los procesos redistributivos: *a)* las subvenciones, *b)* los impuestos y *c)* la política de protección.

Las subvenciones son «las donaciones que las empresas agrarias reciben de las Administraciones públicas» (6). En los impuestos se incluye tan sólo el único específicamente

---

(6) Cadenas Marín, A., y Vázquez Hombrados, C.: «Aspectos regionales de las subvenciones en la agricultura», en *La política agraria y la cuestión regional en España*. Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias. Madrid, 1978.

agrario: la contribución rústica y pecuaria. Finalmente, en c) se integran todos aquellos instrumentos (precios de garantía, aranceles, derechos reguladores, contingentes a la importación, etc.) que configuran el sistema de protección económica de la agricultura española y, naturalmente, incluye entre ellos a las propias subvenciones.

### 3.1. Las subvenciones

De acuerdo con el estudio realizado por Cadenas Marín y Vázquez Hombrados, las subvenciones agrarias medias del período 1967-1976 se distribuían entre las diferentes Comunidades Autónomas, según se recoge en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Efecto redistributivo de las subvenciones agrarias**

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Renta per cápita 1975</i>	<i>% renta de la Comunidad respecto a la Renta Nacional de España 1975</i>	<i>% subvenciones de la Comunidad respecto al total de subvenciones (media 1967-1976)</i>
Cataluña .....	184.414	20,0	8,08
Madrid .....	197.361	15,7	2,00
Andalucía .....	103.103	12,6	19,00
País Valenciano .....	144.734	9,6	6,00
País Vasco .....	197.600	7,7	2,00
Galicia .....	110.464	5,7	6,03
Castilla-León .....	127.500	5,0	16,61
Castilla-Mancha .....	109.200	3,6	12,05
Aragón .....	143.745	3,3	8,02
Asturias .....	142.596	3,2	1,04
Canarias .....	115.118	2,9	1,01
Murcia .....	112.232	2,1	1,09
Baleares .....	162.604	2,0	1,02
Extremadura .....	87.812	1,8	4,09
Navarra .....	162.548	1,5	2,53
Cantabria .....	150.884	1,4	0,76
León .....	118.677	1,2	2,53
Rioja .....	148.863	-	1,37
<b>ESPAÑA .....</b>	<b>146.001</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Cadenas Marín y Vázquez Hombrados. Ver (6).  
Banco de Bilbao, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, 1975.  
Elaboración propia.

En él se aprecia cómo de las siete Comunidades que en 1975 tenían una renta per cápita superior a la media nacional (Cataluña, Madrid, País Vasco, Baleares, Navarra, Cantabria y Rioja), en todas ellas, excepto Navarra, el porcentaje que representaba las subvenciones que percibieron era menor al porcentaje que representaba la renta de la Comunidad con relación a la renta nacional. Luego las subvenciones agrarias poseen un efecto redistributivo en favor de las Comunidades más pobres y en contra de las Comunidades más ricas.

### 3.2. Los impuestos

En el cuadro 2 puede apreciarse el porcentaje que representaba en 1972 la base imponible de cada Comunidad Autónoma respecto al total nacional (7). Comparando estos porcentajes con el porcentaje que representaba la renta de la comunidad respecto a la renta nacional total, puede observarse que el impuesto agrario típico o contribución rústica no posee un efecto redistributivo en favor de las Comunidades pobres y, en contra, de las ricas. Así, de las siete Comunidades con renta per cápita superior a la media nacional antes citadas, tan sólo en una de ellas, Rioja, la participación de la comunidad en la renta (0,7 %) era menor que su participación en la base imponible total de España (1 %). En todas las restantes, el primer porcentaje era superior al segundo, significando así el carácter no redistributivo de los impuestos agrarios en favor de las Comunidades pobres y en perjuicio de las Comunidades ricas.

### 3.3. La política de protección a la agricultura

Por muy abigarrado que sea un sistema de protección, una buena manera de medir su «grado» consiste en comparar los precios interiores con los precios internacionales para productos de una calidad similar. Si una vez tenidos en cuenta los gastos de transporte, seguro, etc. el precio del producto extranjero de calidad similar al nacional se sitúa por debajo del precio interior de dicho producto, podemos

---

(7) Fernández Navarrete, D.: «Los ingresos y gastos públicos en el sector agrario». *Hacienda Pública Española*, núm. 48, 1977.

**Cuadro 2**  
**Efecto redistributivo de los impuestos agrarios**

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Renta per cápita</i>	<i>% renta Comunidad respecto Renta Nacional de España 1975</i>	<i>% base imponible de la Comunidad respecto a la base imponible total española del impuesto de contribución rústica y pecuniaria (1972)</i>
Cataluña .....	184.414	20,0	8,2
Madrid .....	197.361	15,7	11,7
Andalucía .....	103.103	12,6	22,4
País Valenciano .....	114.734	9,6	12,4
País Vasco .....	197.600	7,7	4,2
Galicia .....	110.464	5,7	3,6
Castilla-León .....	127.500	5,0	13,6
Castilla-Mancha .....	109.200	3,6	6,5
Aragón .....	143.745	3,3	7,2
Asturias .....	142.596	3,2	2,4
Canarias .....	115.118	2,9	3,0
Murcia .....	112.232	2,1	1,4
Baleares .....	162.604	2,0	1,4
Extremadura .....	87.812	1,8	7,2
Navarra .....	162.548	1,5	-
Cantabria .....	150.884	1,4	1,1
León .....	118.677	1,2	2,5
Rioja .....	158.863	0,7	2,5
<b>ESPAÑA .....</b>	<b>146.001</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Fernández Navarrete. Ver (7).  
Banco de Bilbao, *Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1975.*  
Elaboración propia.

afirmar que existe un sistema de protección y que una buena medida de su intensidad o «grado» podemos obtenerla por la diferencia entre ambos precios (nacional e internacional, CIF), expresada en relación al precio internacional o en relación al precio interior. En el primer caso obtenemos el «arancel equivalente» de Haberler (8) *ad valorem* y en el segundo caso llegamos a lo que se ha llamado por algunos autores «arancel porcentual».

(8) Haberler, G., et al.: «Trends in international Trade». G. A. T. T. Geneva, 1958. *The theory of international Trade*. The Mc Millan Company, New York, 1937. Existe traducción española.

Cuando las cosas ocurren de este modo y el sistema de protección consigue que el precio nacional o interior se sitúe por encima del internacional, entonces la literatura sobre el comercio internacional nos advierte que se incurre en unas pérdidas netas de bienestar general, ya que si bien algunos ganan con estas medidas (los productores nacionales), otros pierden con ellas (los consumidores nacionales), pero de tal forma que las pérdidas de los segundos superan a las ganancias de los primeros más los ingresos arancelarios del Estado. Esta diferencia constituye el conocido concepto de «coste social».

En el ámbito regional, y prescindiendo de los ingresos arancelarios del Estado, cabe igualmente realizar un balance, región por región, de las ganancias de sus productores y de las pérdidas de sus consumidores y de los saldos netos regionales, que de nuevo podemos llamarlos costes sociales regionales de una determinada política de protección.

Se puede llegar a unas expresiones analíticas que permiten realizar esta cuantificación, expresiones que son debidas a Corden (9), Harberger (10) y Johnson (11). Una vez obtenidas las cuantías de las ganancias de los productores y pérdidas para los consumidores, para cada producto, se puede llegar a las cifras nacionales de ganancias y de pérdidas, así como de coste social.

El reparto regional de las ganancias de los productores se realiza de acuerdo con el porcentaje que representa la producción de la Comunidad Autónoma respecto a la producción total española.

El reparto regional de la pérdida de los consumidores se realiza, análogamente, de acuerdo con el porcentaje que representa el consumo de la Comunidad Autónoma de ese producto respecto al consumo total español. Puede com-

---

(9) Corden, W. N.: «The calculation of the cost of protection». *Econ. Record* (1957). Véase también *Recent Developments in the theory of international trade*. Princeton University by special Paper in International Economics, núm. 7, Princeton, N. Y.

(10) Harberger, A. C.: «Using the resources at hand more effectively». *American Economic Review*. Mayo 1959.

(11) Johnson, A. G.: «The cost of Protection and the Scientific tariff». *Journal of Political Economy*. Agosto 1960.

---

prenderse que la dificultad que surge aquí es cómo llegar a estimar el consumo regional de cada producto. Gracias a las ponderaciones del IPC elaboradas por el INE a nivel provincial (12) resulta posible la citada estimación (2) no sin tener que establecer alguna de esas hipótesis «heroicas», como lo ha sido en nuestro caso la hipótesis de que el ahorro de cada comunidad es nulo y que la renta coincide, por tanto, con el consumo.

Finalmente se procede a determinar la diferencia entre las ganancias y las pérdidas a nivel regional, diferencia que señala el que antes hemos llamado coste social regional.

En un artículo recientemente publicado (2) hemos procedido a realizar para España todos los cálculos antes mencionados. En el cuadro 3 pueden verse los costes sociales

Cuadro 3

**Efectos redistributivos de la protección agraria española**  
(cifras en millones de pesetas)

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Coste social real regional (1)</i>	<i>Coste social imputado 0,6 % del producto neto regional (2)</i>	<i>Diferencia entre coste real e imputado (1-2)</i>
País Valenciano .....	15.890	6.875	9.015
Andalucía .....	2.513	8.786	- 6.273
Castilla-León .....	- 10.701	5.893	- 16.594
Castilla-Mancha .....	238	2.426	- 2.188
Aragón .....	- 586	2.342	- 1.756
Cataluña .....	19.725	13.903	5.822
Extremadura .....	1.319	1.247	72
Galicia .....	- 250	4.143	- 4.393
País Vasco .....	7.177	4.362	2.815
Canarias .....	3.885	2.343	1.542
Asturias .....	727	2.050	- 1.323
Baleares .....	3.590	1.524	2.066
Murcia .....	1.637	1.492	145
Santander .....	- 370	959	- 1.329
Madrid .....	27.245	11.347	15.898
Navarra .....	447	1.014	- 567
Rioja .....	365	522	- 157

Fuente: Barceló Vila, Luis Vte. Ver (2).  
Elaboración propia.

(12) INE: *Índice de precios de consumo*. Monografía Técnica. Madrid, mayo 1979.

calculados a nivel de Comunidad Autónoma en la columna 1, y que expresan la diferencia entre lo que pierden los consumidores de la Comunidad y lo que ganan sus productores. Tan sólo cuatro comunidades (Castilla-León, Aragón, Galicia y Santander) tienen costes sociales negativos y que expresan que las ganancias de sus productores superan a las pérdidas de sus consumidores.

En la columna 2 del mismo cuadro 3 puede verse el coste social imputado a cada Comunidad en el supuesto de que dicho coste guardase la misma proporción con el producto neto de la Comunidad que el coste social a nivel nacional (0,6 %). La diferencia entre el coste real y el coste imputado señala que una Comunidad gana o pierde verdaderamente en el proceso redistributivo que se origina como consecuencia de la política de protección de la agricultura española. Esta diferencia se recoge en la columna 3 del cuadro 3, y en ella puede apreciarse cómo resultan perdedoras las Comunidades: País Valenciano, Cataluña, País Vasco, Canarias, Baleares, Madrid, Murcia y Extremadura, y ganadoras todas las restantes: Andalucía, Castilla-León, Castilla-Mancha, Aragón, Galicia, Asturias, Santander, Navarra y Rioja. De entre las perdedoras, Murcia y Extremadura pierden tan poco que debe de considerárselas en tablas, al igual que ocurre con Navarra y Rioja en cuanto a ganadoras se refiere. Así pues, tan sólo tenemos una ganadora con renta per cápita superior a la media nacional: Santander, y una perdedora con renta per cápita inferior a la media nacional: Canarias.

Consecuentemente, el proceso tiene un carácter claramente redistributivo en favor de las regiones pobres y en contra de las regiones ricas.

#### 4. CONCLUSIONES

Los procesos redistributivos en favor de las regiones pobres y en contra de las regiones ricas, aunque deseables en sí mismos, tal como lo reconoce la propia Constitución española en el artículo 2 y desarrolla en el artículo 158, consti-

---

tuyen elementos que reducen las ganancias anunciadas por el teorema de la descentralización de Oates acerca de la provisión descentralizada de bienes públicos.

De acuerdo con el análisis realizado en este artículo, la política agraria contribuye en gran medida a desarrollar el proceso redistributivo en favor de las regiones pobres y en contra de las regiones ricas. Los instrumentos de que se vale son tanto las subvenciones como todo el sistema de protección económica de la agricultura española frente al resto del mundo (aranceles, contingentes, Comercio de Estado, etc.). Los impuestos agrarios, por su parte, no colaboran en dicho proceso, pero su importancia es reducida y lo será cada vez más a medida que se avanza en la Reforma Fiscal.

#### RESUMEN

*El teorema de descentralización de Oates anuncia ganancias de bienestar derivadas de un proceso de descentralización en la provisión de bienes públicos. Ahora bien, los procesos redistributivos tienden a reducir dichas ganancias. En el presente artículo, se analiza hasta qué punto la política agraria española contribuye a generar procesos redistributivos entre las Comunidades Autónomas.*

#### RÉSUMÉ

*Le théorème de décentralisation de Oates annonce des gains de bien-être dérivés d'un processus de décentralisation dans la provision de biens publics. Or, les procédés redistributifs visent à réduire les dits gains. Dans l'article présent, on analyse jusqu'à quel point la politique agricole espagnole contribue à engendrer des processus redistributifs entre les Communautés Autonomes.*

#### SUMMARY

*The Oates Theorem of decentralization announces welfare gains derived from a decentralization process in the provision of public goods. Well now, the redistributive processes tend to reduce such gains. The aim of this article is to analyze up to what point the Spanish agricultural policy contributes to generate redistributive processes among Autonomous Communities.*

---