
*Gunther Schmitt**

*El papel de las instituciones en
la formulación de la política
agraria: Repercusiones sobre el
sector agrario en una economía
mundial en crisis*

INTRODUCCION

Tradicionalmente, los economistas agrarios, al analizar la política agrícola o analizan los efectos económicos de las diversas medidas políticas sobre la asignación de recursos y la distribución de rentas o realizan modelos de políticas óptimas en función de objetivos marcados que se basan en economía de bienestar. La elaboración de estas políticas óptimas ha sido a menudo criticado por ser un 'método del Nirvana' (DEMSETZ, 1969), debido a sus discrepancias con las políticas reales de los gobiernos. La economía del bienestar como instrumento para evaluar y elaborar la política económica está estrictamente basada en un individualismo metodológico que supone que cada agente económico (*homo economicus*) intenta conseguir un máximo de beneficio individual, en términos de rentas económicas (SOHMEN, 1974). Como consecuencia, la sociedad, como agregado de esos individuos prefiere esas políticas, que maximizan el bienestar. Por tanto las decisiones sobre políticas contrarias a esos principios no reflejan las

(*) Instituto de Agroeconomía. Universidad de Göttingen.
— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

verdaderas preferencias de los individuos y tienen que ser cambiadas a decisiones óptimas de acuerdo con el razonamiento del economista. En otras palabras, de hecho están de acuerdo (al menos implícitamente) con un 'dictador omnipotente, sabio, benevolente y totalmente informado' (BUCHANAN, 1959). Afortunadamente, en muchos países las decisiones políticas no están en manos de dictadores. En otros países gobernados por dictadores, estos no son generalmente ni sabios ni benevolentes. En los países democráticos las decisiones políticas de los gobiernos están legitimadas por una mayoría de los ciudadanos por medio de las votaciones en el seno institucional de una constitución democrática. Respecto al papel de los economistas como elaboradores de la política óptima, la cuestión está en si esas decisiones gubernamentales basadas en el consenso de los ciudadanos reflejan las preferencias verdaderas y no falseadas de ese tejido social. Los economistas lo niegan. Sin embargo como este es realmente el caso, las 'pérdidas de bienestar' de la sociedad por políticas reales, tienen que ser interpretadas como 'ganancias de bienestar' de la sociedad contrarias al análisis tradicional del bienestar (1).

No son, sin embargo, estas implicaciones de las políticas (agrícolas) reales las que tenemos que analizar aquí, por lo menos de momento. En lugar de ello tenemos que estudiar el papel de las instituciones en la formulación de las políticas agrícolas. Pero ya hemos demostrado que, primero, las instituciones juegan un papel bastante importante en las decisiones políticas, segundo, que los acuerdos institucionales son inevitables en la organización y formulación de las políticas gubernamentales, y tercero, que los resultados del proceso de toma de decisiones dependen en gran medida del diseño y estructura de los mecanismos institucionales implicados (2). Hay que añadir, en cuarto lu-

(1) El problema básico de si el proceso de votación refleja las verdaderas preferencias del electorado se está cuestionando desde el redescubrimiento por ARROW (1963) del *Condorcet-Paradoxon*. Véase especialmente BERNHOLZ (1985) para el estado actual de esta discusión.

(2) Las «instituciones» están definidas de forma muy diferente. Aquí seguimos a Ruttan y Hayami (1984, pág. 3 f) definiéndolas como «las reglas de una sociedad, o las de las organizaciones, que posibiliten la coordinación de las personas ayudán-

gar, que, a la inversa, el diseño y la estructura institucional dirigen y determinan incuestionablemente el comportamiento y las decisiones individuales.

Las instituciones, y esto hay que recordarlo, son obra del hombre. Por ello, están sujetas a cambios que a veces se interpretan como 'innovaciones institucionales' en cuanto a cambios que favorecen la reasignación de los recursos en pro de un aumento del bienestar (3). A pesar de ello a veces es muy dudoso que los cambios institucionales estén dirigidos en todos los casos a objetivos de este tipo. Respecto a esto, es sorprendente que los economistas hasta hace poco tiempo, no hayan analizado los procesos de creación y cambio de las instituciones, aunque, tal vez, razones de tipo económico podrían explicar el comportamiento. Por lo tanto, incluso es más inexplicable que los economistas agrarios hayan descuidado los aspectos económicos de la creación y cambios de las instituciones en el campo de la agricultura y las políticas agrícolas. Para mejorar su nivel económico, los agricultores (al igual que otros miembros de la sociedad) emplean tres estrategias diferentes. En primer lugar pueden organizar el funcionamiento económico de su explotación de la forma más eficiente posible. Segundo; pueden aumentar sus ingresos restringiendo la competencia. Estas dos estrategias y sus implicaciones económicas han sido tradicionalmente objeto de los análisis de los economistas agrarios. Pero los agricultores pueden también intentar influir sobre los resultados de los procesos de toma de decisiones políticas por medio de grupos de presión. Pero esta estrategia de búsqueda política

dolas en las expectativas razonables que cada persona pueda tener en su trato con los demás. Reflejan las convenciones desarrolladas... sobre el comportamiento de individuos y grupos relativas a su propio comportamiento y al de los demás... Las instituciones proporcionan seguridad sobre las acciones de los otros, y dan orden y estabilidad a las expectativas en el complejo e incierto mundo de las relaciones económicas (y sociales, G.S.)). Quizá deba añadirse que las instituciones en general, y especialmente en política, regulan ese tipo de relaciones para impedir una anarquía «hobbesiana». Por lo menos en sociedades democráticas, están basadas en el consenso general de los miembros de la sociedad, así como en el consentimiento de las personas que participan en los marcos institucionales concretos. Las instituciones no están limitadas a organizaciones, incluyen también las reglas de las relaciones interpersonales, ya sea por ley o por convenciones (tradiciones).

(3) Véase especialmente Ruttan y Hayami (1984) y citas.

de rentas (4), por parte de los agricultores dentro de la estructura institucional existente, o cambiándola, ha sido casi totalmente olvidada por los economistas agrarios (5). Y ello a pesar de la cuestión relativa a cuál de las tres estrategias (o combinación de ellas) se preferirá por su eficiencia económica, porque junto a sus beneficios diferentes, entran los costes de coordinar las decisiones individuales. El ajuste de las acciones individuales a las condiciones de mercado prevalecientes y esperadas (reflejadas en precios relativos) está ligado a esos costes de coordinación así como está el mutuo ajuste de las decisiones individuales a las acciones colectivas para restringir la competencia o para influir en los procesos de decisión políticos mediante las actividades de los grupos de intereses.

La mención de esos costes de coordinación nos devuelve a los 'costes de transacción', el término introducido por Richard COASE en su famoso artículo de 1937 «The Theory of Firm». Los costes de transacción determinan si la producción de bienes y servicios es coordinada directamente por los mercados o por otros tipos de mecanismos institucionales (tales como empresas, cooperativas, etc...) y han estimulado la investigación económica en el análisis del papel de las instituciones. Además, también han estimulado una serie de nuevas ramas de la ciencia económica tales como la Historia Económica Moderna (6). La Teoría de los Derechos de Propiedad (7) y la Nueva Economía Política (Teoría Económica de la Política) (8), hoy resumidas como Nuevo Institucionalismo. La Nueva Economía Política ha permitido a los economistas analizar y explicar las decisiones políticas como acciones colectivas sujetas a costes y beneficios económicos relativos para los individuos.

En esta línea de la teoría económica de la política tenemos que describir y analizar el proceso de toma de deci-

(4) Véase, entre otros, a Tollison (1982).

(5) Son excepciones Rausser (1982) y de Gorter (1983).

(6) Véase especialmente North (1981).

(7) Véase por ejemplo a Furuboin y Pejovich (1974).

(8) Véase, entre otros, a Mueller (1979) y Frey (1974).

siones respecto a la política agraria. Tendremos que restringirlo a las democracias parlamentarias como marco institucional (constitución) de esas decisiones. El principio de estas democracias es que las decisiones políticas son el resultado de elecciones en que (como regla general) una mayoría del electorado legitima un gobierno para que use su poder basado en una mayoría correspondiente en el parlamento (9). Respecto a la política agrícola, la cuestión básica que hay que contestar es la siguiente: En los países desarrollados los agricultores y la población agrícola sólo constituyen una minoría tanto del total de la población como de los votantes. Y de acuerdo con nuestra definición de democracia, como dominio de la mayoría, sería de esperar que los agricultores no tuvieran ninguna oportunidad de explotar a ésta (de consumidores y contribuyentes). Lo que se observa, es, sin embargo, lo contrario, tal como acabamos de exponer. En consecuencia, tenemos que explicar esta obvia paradoja de que las decisiones políticas en una sociedad democrática, estén a favor de una población agrícola minoritaria por medio de medidas proteccionistas, subvenciones, exenciones fiscales, etc... A continuación trataremos de explicar por qué la política agraria de esas sociedades es como es, y no como debería ser de acuerdo con los economistas que las analizan en términos de bienestar económico. Después, analizaremos las implicaciones del resultado de nuestro análisis en la (nueva) teoría económica de la política y, en relación con ello, el papel de los economistas (agrarios) como analistas y asesores de la política gubernamental. En tercer lugar consideraremos las implicaciones de esas decisiones políticas en relación a los desafíos planteados a la agricultura en un mundo en crisis.

Las decisiones de política agraria en una sociedad democrática

La formulación y aplicación de las políticas (agrarias) en una sociedad democrática es un proceso complicado e interrelacionado que viene determinado por numerosas

(9) Hay gobiernos apoyados por minorías y tolerados por parte de la oposición.

(10) Véase Rausser (1982), de Gorter (1983) y Haase (1983).

fuerzas y factores. Entre estos factores están la estructura específica de las instituciones, sus conexiones mutuas y sus derechos y competencias y las desiguales influencias de los votantes de los grupos políticos, de los grupos de presión, de las burocracias, de los parlamentos, de los comités y de los expertos, parcialmente reguladas por constituciones y leyes y restringidas por normas nacionales e internacionales (tales como el GATT o el Tratado de Roma). Por tanto, no deberá sorprender que para explicar la posición privilegiada de la agricultura en la mayoría de los países desarrollados sometidos a democracias parlamentarias, haya una gran variedad de hipótesis. El punto común entre ellas es el tener en cuenta que la agricultura compite en el mercado político con otros grupos (organizados) para conseguir decisiones favorables por parte de los responsables de tomarlas. Sin embargo, las respuestas a la pregunta crucial de por qué la población rural, minoritaria en el conjunto total, parece tener más éxito en su búsqueda política de mayores rentas, difieren mucho dentro de esas teorías. La mayoría de ellas prefieren la opinión de la fuerza relativa de los partidos de los grupos de intereses, otras consideran a los agricultores votantes marginales que atraen a todos los partidos políticos para conseguir mayorías electorales (11), otras recalcan el papel de las burocracias (12) y únicamente un reducido número tienen en cuenta un tipo de «fundamentalismo» ideológico (agrario) común a todos los votantes, políticos y partidos.

Estamos convencidos de que todas estas hipótesis tienen su parte de verdad, pero sólo parte. Pensamos por tanto que es necesaria una «teoría» más integrada y completa que englobe todos estos elementos parciales. Este modelo completo del proceso de legitimación pública de los intereses agrícolas por el conjunto social tiene que estar basado primero en la teoría del papel de la agricultura dentro del crecimiento económico, concepto muy familiar para los economistas agrarios (13). Esta teoría, que explica facto-

(11) Esto se analiza en más detalle en Hagerdorn y Schmitt (1985). Véanse citas sobre esta obra.

(12) Véase especialmente Tullock (1965), Downs (1967), Niskamen (1971) y Roppel (1979).

(13) Véase Schmitt (1972) y referencias.

res que afectan a la 'disparidad de ingresos' en la agricultura como atributo secular del sector agrícola, parece ser el origen de las preferencias políticas de la sociedad a favor de la agricultura. A continuación hay que utilizar la teoría económica de la democracia, establecida originalmente por SCHUMPETER (1941) y DOWNS (1957) y perfeccionada por HERDER-DORNEICH (1959) y KNAPPE (1980), para analizar la capacidad de orientación de las elecciones generales, respecto a las poblaciones rurales, en relación a las decisiones de política agrícola del gobierno y el parlamento. Tercero, hay que emplear la teoría económica de la competencia política entre varios grupos de intereses, formulada sobre todo por POSNER (1974), STIGLER (1975), PELTZMAN (1976) y más recientemente por VON WEIZSÄCKER (1983), para evaluar el efecto de los intereses organizados de los agricultores en las decisiones de política agrícola. Y finalmente, la teoría económica de la burocracia formulada por TULLOCK (1965), DOWNS (1967), NISKANEN (1971) y ROPPEL (1979) puede probar las reacciones de la burocracia a las demandas de la agricultura.

Una teoría integrada de este tipo puede tener en cuenta las interdependencias e influencias mutuas de todos los participantes, actores e instituciones con relevancia tanto en el marco económico como en el político. Hemos analizado los elementos de una teoría de este tipo, que explica la privilegiada posición de la agricultura, desde el punto de vista político a la que antes nos hemos referido, con más detalle, en HAGEDORN y SCHMITT (1985) y en SCHMITT. (1984 y 1985). Sólo disponemos de espacio para resumir resultados tales como los siguientes:

1. La distribución de los costes y beneficios económicos del ajuste estructural de la agricultura dentro del crecimiento económico es asimétrico en cuanto que los beneficios se transfieren a los consumidores y los costes tienen que ser soportados por los agricultores (inmovilización de lo que no se vuelve a invertir).
 2. La coincidencia en la agricultura de unos recursos con costes de oportunidad relativamente bajos y de la re-
-

gulación institucional de la asignación de los recursos resultan en la bien conocida disparidad intersectorial de los ingresos.

3. Como grupo social de muchos «pequeños» agricultores, la agricultura ha de enfrentarse al problema de aquellos que pretenden beneficiarse de las actividades del grupo sin tomar parte en ellas. Cuando se trata de organizar éstas de forma efectiva como grupo de intereses. Pero la solidaridad entre agricultores parece ser especialmente fuerte debido a la situación antes descrita.

4. Los agricultores de la mayoría de los países (occidentales) están caracterizados por una mayoría de menor identificación con partidos políticos (conservadores). Por tanto la movilidad política de los agricultores parece ser más bien débil. En consecuencia no tienden a comportarse como votantes medios y su impacto sobre el resultado de las elecciones no es sustancial.

5. En el mejor de los casos, la agricultura sólo puede orientar decisiones sobre política agrícola de carácter general en las elecciones. Por tanto, la agricultura es incapaz de actuar sobre temas menos generales como la elección entre medidas políticas en conclusión.

6. La estrategia óptima de distribución de rentas de acuerdo con el modelo de democracia pura, no proporciona en realidad a los políticos una mayoría estable de votantes ni, en consecuencia, una política agraria estable a los agricultores.

7. Teóricamente, la mayoría de consumidores y contribuyentes no agricultores y su mayor movilidad política (entre los diferentes partidos políticos) debería resultar en decisiones políticas discriminatorias respecto a la población rural a la vista de que el coste político de oportunidad de favorecer a la agricultura es en esencia más caro para esos votantes.

Hasta ahora, la agricultura parece estar en una posición más bien débil a la hora de apuntalar sus intereses en la arena política. Sin embargo, estas desventajas están ob-

viamente compensadas por 'ventajas' concretas de la agricultura como grupo de intereses:

1. La coincidencia de inversiones irreversibles y de la presión económica sobre los ingresos agrícolas y los ajustes estructurales conduce a que las preferencias políticas de los agricultores sean a la vez intensivas y homogéneas. Los incentivos selectivos (ofrecidos por grupos de interés organizados) junto con una ideología dan como resultado un comportamiento de grupo solidario, que actúa como base de la organización institucional de grupos de intereses.

2. El sector agrícola organizado es capaz de formular, articular y representar ideologías fundamentalistas que no son patrimonio exclusivo de las poblaciones rurales. Estas ideologías se utilizan para justificar y respaldar el consenso de la sociedad y la aprobación mayoritaria respecto a las decisiones políticas que favorecen a la agricultura. Los argumentos planteados por los grupos agrícolas de intereses, según los cuales los agricultores están proporcionando alimentos baratos y sanos, que son los responsables de un suministro de alimentos seguro, de que conservan el paisaje, de que en general son pobres y carentes de privilegios que sólo piden unos 'ingresos paritarios', que son políticamente estables, etc..., son contundentes herramientas para manipular la opinión pública. Descuidando o discriminando la agricultura, la sociedad puede perder esos 'bienes públicos' suministrados por aquella. El ejercicio de la solidaridad, justicia y estabilidad de la mayoría de los votantes y de los partidos políticos ven frente a los agricultores, son fuente de satisfacción para el público en general.

3. Los compromisos ideológicos de la mayoría con la minoría del sector agrícola son los motivos básicos de las decisiones políticas favorecedoras de la agricultura en economías avanzadas y sujetas a decisiones tomadas democráticamente. Los grupos de presión agrarios juegan un papel principal en cuanto que tienen que reforzar y reavivar esos compromisos ideológicos demostrando la posición específica de la agricultura dentro y respecto a los más o menos consistentes conjuntos de frases relativas a las normas

sobre el estado ideal o preferido del mundo, definidos normalmente como ideologías. Pero también muchas veces hay un poder 'adicional' que actúa en la misma dirección que los grupos de intereses agrarios, la burocracia agraria. El sector agrícola suele estar gestionado por una burocracia especializada en temas agrícolas. En su cúpula encontramos en la mayoría de los países industrializados, un ministerio de agricultura en oposición con la mayoría del resto de los sectores o ramas de la economía no gestionadas por el mismo. Los funcionarios de esos entes administrativos, (especialmente los del ministerio), incluyendo a los ministros (Secretario de Estado), son de oficio responsables del bienestar de los agricultores. Para conseguir la aquiescencia de aquellos a los que gestiona, así como los recursos financieros y las competencias por medio de decisiones gubernamentales y parlamentarias (que por supuesto son símbolos de estatus), la burocracia agraria utiliza argumentos similares aunque de un nivel más sofisticado (14).

4. Parece ser que los mecanismos arriba descritos permiten a la agricultura proteger sus propias preferencias políticas y neutralizar o solidarizar las preferencias divergentes de los votantes en el curso de las decisiones políticas. En sentido contrario, los mecanismos de control del propio electorado y de la competencia entre los diversos partidos políticos abren a la agricultura un eficaz instrumento para influir en esas decisiones políticas. Por todo ello, la agricultura es más eficiente que otras ramas o sectores económicos en la 'producción' de poder político.

Hay que añadir, por supuesto, que el tipo y estructura específicos del marco institucional de los órganos de toma de decisiones, que difieren de país a país, pueden acentuar o mitigar la eficacia de la agricultura e influir sobre esos organismos. Por ejemplo, puede ser una gran diferencia el que encontremos un sistema de dos partidos o de muchos partidos en un país, que el país esté sujeto a un sistema de gobierno centralizado o tenga una estructura federal, el que se tenga un gobierno presidencialista o uno similar a los de Europa occidental y el que se tenga o no

(14) Véase Schmitt (1972) y referencias.

un poder compensador ajeno al control parlamentario, tales como bancos centrales independientes. Ahora bien, por lo que hemos visto hay una falta de estudios teóricos y empíricos sobre análisis comparativos a nivel internacional, especialmente respecto a la formulación y ejecución de las políticas agrícolas.

No obstante, la actual política agrícola de la Comunidad Europea ofrece un impresionante ejemplo de la influencia de las estructuras institucionales de los organismos encargados de las decisiones, los resultados de las políticas seguidas, muy diferentes de los que se obtienen en las democracias parlamentarias occidentales. Esto es algo que hemos analizado en detalle en otros estudios; SCHMITT (1984), HAGEDORN y SCHMITT (1985). Resumiendo nuestras conclusiones podemos decir lo siguiente: Las decisiones de políticas agrarias las toma exclusivamente el Consejo de Ministros de Agricultura y no están sujetas ni al control parlamentario (del Parlamento Europeo) ni al de los ministros de finanzas, ni al de un proceso de planificación presupuestaria a medio plazo (como las decisiones sobre política fiscal en la mayoría de los países miembros). Además, los recursos financieros de la PAC* no tienen restricciones y sólo guardan una relación parcial con las decisiones de política agraria porque las contribuciones financieras al FEOGA (el presupuesto agrícola de la CEE) dependen en gran medida del volumen y crecimiento de producto nacional de los Estados miembros. Y, finalmente, las decisiones del Consejo de Ministros tienen que ser unánimes, lo que sitúa a los Estados ante la posibilidad de sufrir chantaje. Hemos de añadir que cada Estado miembro es libre de adoptar medidas de política agrícola fuera de la política de precios comunes, especialmente en el campo de la política social y, hasta cierto punto, en el de la política estructural. Para la mayoría de los Estados miembros estas políticas complementarias son ventajosas porque a causa de la regulación presupuestaria de la PAC, el FEOGA puede sacar a la luz sus efectos. Como consecuencia de este tipo de marco institucional poco usual (que debe ser analizado en relación con el hecho de

(*) PAC: Política Agrícola Común.

que dentro de la Comunidad no hay una política económica y monetaria común o armonizada), la PAC es hipertrófica en comparación con las políticas agrícolas dentro de las estructuras institucionales de las democracias parlamentarias 'normales'. Los resultados concretos de las decisiones comunitarias de política agrícola son bien conocidas y han sido analizadas por los economistas agrarios muchas veces y extensamente (15). Volveremos sobre algunas de sus implicaciones en el último capítulo de este estudio.

Los fundamentos ideológicos de las decisiones sobre política agrícola: ¿Qué pueden hacer los economistas agrarios?

La conclusión central de nuestro análisis de los factores que afectan a las decisiones sobre política agrícola dentro de los mecanismos institucionales de una democracia parlamentaria que privilegian a las poblaciones rurales hasta un grado excepcional ha sido los compromisos ideológicos de los participantes en el proceso de toma de decisiones. De estos compromisos ideológicos se derivan dos cuestiones básicas para los economistas (agrarios). La primera está relacionada con su papel como asesores y analistas para las instancias decisoras, ya que las decisiones de política agrícola de la «sociedad» de hecho reproducen fielmente las preferencias de los miembros de la sociedad, y consiste en saber si los economistas siguen autorizados a aplicar la economía del bienestar tradicional al análisis de los resultados de la política agrícola a la vista de que la economía del bienestar está en términos de la maximización del beneficio individual y pecuniario. La siguiente cuestión que se ha de contestar se refiere al problema de analizar estos compromisos ideológicos en términos de las relaciones coste-beneficio que determinan las decisiones (políticas) de todos los participantes en el proceso de toma de decisiones. Dado que las dos están muy interrelacionadas comenzaremos con la última.

(15) Véase entre otros a Koester (1977).

Esta segunda cuestión está relacionada con el problema de si los compromisos ideológicos de las decisiones políticas de los poderes públicos tienen que ser interpretadas como si fueran de naturaleza «altruista» pura. En este caso, los economistas no tienen nada que añadir a lo que los científicos y sociólogos políticos afirman sobre las ideologías, en el sentido de que son algo que desempeña un papel importante en las decisiones políticas pero que por su carácter irracional no pueden ser analizadas por ciencias que parten de la base de la racionalidad de las conductas y las decisiones humanas (16). Sin embargo, hasta hace poco, la teoría económica de la política se restringía a la opinión de que las decisiones políticas (especialmente en el campo de la política económica) están exclusivamente regidas por los costes y beneficios pecuniarios (materialistas) de los participantes en el proceso de toma de decisiones. Como toda política (económica) produce, de alguna forma, transferencias de riqueza, siempre es posible relacionar de una forma infalible los resultados políticos con los efectos de tales distribuciones. De hecho, este planteamiento deja abierta la cuestión de si los comportamientos y resultados que observamos en el escenario político pueden ser el producto de algo más que los intereses pecuniarios de las partes interesadas. Quizá la propuesta más básica de los modelos económicos (de captura) de las regulaciones estatales sea la afirmación de que las metas altruistas de las personas, encaminadas al bien común, son unos factores tan insignificantes en los procesos que empíricamente no ofrecen interés y pueden ser obviados.

Sin embargo, este tipo de propuesta claramente no es consecuente con las decisiones de política agrícola, como demostramos antes. Y es así en cuanto que los motivos altruistas desempeñan un papel decisivo en ellas. Pueden revestir la forma de un sentimiento de deber cívico, el deber de servir los intereses de las personas. La dedicación a este

(16) Para ser muy claros sobre este concepto de racionalidad, debe recordarse que la racionalidad no es idéntica a la conducta de maximización de los beneficios o la utilidad. Véase el estudio básico de Schumpeter sobre «el significado de la racionalidad en las ciencias sociales», escrito en 1940 y publicado por primera vez en 1984 (Schumpeter 1984).

tipo de deber se convierte por tanto en una actividad consuntiva que proporciona utilidad en forma de una cálida aureola de rectitud moral. Algunos estudios recientes han apuntado que los conceptos personales sobre los 'intereses públicos' de los políticos son los factores explicativos dominantes de su forma de votar (17). Por tanto, tenemos que preguntarnos si el mismo hecho no sería relevante en todas las decisiones políticas de todas las personas en ellas implicadas.

Las ideologías políticas son una serie de afirmaciones normativas, más o menos consistentes, sobre cómo el mundo estaría mejor, o cómo se prefiere que esté. Estas afirmaciones son morales o altruistas en el sentido de que se hacen aplicables a todo el mundo. De acuerdo con ello, en nuestro contexto, las ideologías políticas deben ser entendidas como afirmaciones con las que sus autores quieren expresar su idea sobre cómo sus gobiernos nacionales pueden servir mejor su noción de los intereses públicos. El comportamiento de acuerdo con estas declaraciones concede la fuente de origen de altruismo en la función de preferencia de los actores. Los frutos de la expansión de su ideología aparecen o bien en forma de satisfacción individual al saber que han mejorado de forma concreta la suerte de muchas otras personas, o bien en el mismo ejercicio de la ideología por sí mismo, por haber hecho lo correcto. El comportamiento político basado en una ideología puede provenir del público, por medio de los objetivos que interesen a los votantes o de los objetivos públicos que interesan a sus representantes. En cualquier caso, la dedicación a objetivos materialistas y a objetivos no materialistas proporcionan una satisfacción similar. Hasta ahora, no se perciben diferencias entre la racionalidad de las decisiones 'económicas' de los individuos y la de sus decisiones 'políticas' gobernadas exclusivamente por motivos 'altruistas' o relacionadas con incentivos económicos.

Por ello, como economistas, no estamos autorizados a tachar de 'irracionales' las decisiones basadas en ideolo-

(17) En Karl y Zupan (1984) se citan varias investigaciones de este tipo (en el campo de política económica).

gías de los participantes en el proceso político de toma de decisiones. La cuestión es, sin embargo, si el resultado de este proceso refleja las preferencias reales de los votantes, entre ellas las altruistas. Y estas preferencias, como no están influidas por el proceso de toma de decisiones (18), incluyen no sólo los objetivos de política pública —la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar que esos objetivos reflejan las verdaderas preferencias de la sociedad— sino también los instrumentos políticos empleados por el gobierno para alcanzar los objetivos. Por supuesto, esta opinión es contraria a la tradicional aplicación de la economía del bienestar como un método para formular y elaborar los instrumentos políticos óptimos, así como para evaluar las políticas reinantes. Este parece ser el verdadero origen de los mutuos desentendimientos y las interpretaciones erróneas entre las políticas agrícolas reales (y sus creadores) por un lado y los economistas agrarios por el otro.

Sobre el papel de los economistas agrarios como analistas y asesores de las políticas

A la última afirmación, según la cual las decisiones de política agrícola en una democracia parlamentaria son el resultado de las preferencias 'reales' de la sociedad, sin que estén exclusivamente confinadas a cálculos individualistas y de costes y beneficios pecuniarios, hay que añadir unos comentarios finales sobre el papel de los economistas agrarios dentro de este proceso de elaboración de las políticas. En general, los economistas agrarios han analizado las medidas de política agrícola utilizando la economía del bienestar. En la mayoría de los casos estos análisis han abocado a conclusiones en el sentido de que las políticas agrícolas en aplicación son, en el mejor de los casos, la tercera mejor solución, y que la sociedad estaría, por supuesto, mucho mejor si las modificara hacia las mejores, o como mínimo hacia las segundas mejores. Fundados en esta percepción, los economistas agrarios pedían implícitamente el 'dictador'

(18) Véase nota a pie de página.

al que antes nos referimos, ignorando que la sociedad está dispuesta, explícitamente, a perseguir objetivos y políticas de tinte ideológico, renunciando incluso a ventajas económicas. Respecto a nuestro razonamiento anterior, podría ser cierto que esas terceras mejores soluciones sean en realidad las mejores en relación con las preferencias políticas de los votantes.

¿Significa esto que los economistas agrarios yerran al arguir dentro de los límites del razonamiento económico clásico? (19). Creemos que no, aunque pensemos que deben volver a la antigua tradición de las ciencias sociales, a la vieja tradición de la Ilustración, demostrando los costes reales en que incurre la sociedad en su intento de conseguir objetivos ideológicos. Al razonar según la tradición de las ciencias sociales, los economistas agrarios pueden contribuir, y de hecho contribuirán, a conseguir un mundo más racional y a una mayor racionalidad del proceso de toma de decisiones, lo que por supuesto producirá beneficios para todos los miembros de la sociedad.

Las repercusiones sobre los retos planteados a la agricultura en una economía mundial en crisis

Los economistas agrarios han analizado en profundidad las consecuencias de la regulación de la distribución de las rentas, la asignación de los recursos y la estabilidad de los mercados agrícolas realizadas mediante decisiones gubernamentales y parlamentarias. Las implicaciones de intervenciones fuera del mercado, tales como medidas de políticas sociales y estructurales, han sido menos estudiadas. A pesar de ello, también estamos informados de estas implicaciones, aunque en una forma más cualitativa. Por tanto no tendremos que repetir aquí las conclusiones relevantes. En lugar de ello, nos centraremos en las implicaciones que las características de las instituciones que conducen y dirigen las decisiones de política agrícola, tienen

(19) Esto no es por supuesto equivalente a la economía del bienestar a la que se somete a fundadas críticas por ignorar los costes de transición, etc...

sobre las causas y consecuencias específicas de la actual situación de la agricultura en un 'mundo' en crisis. Respecto a la dimensión geográfica, es decir, el mundo, tenemos claramente que incluir las estructuras institucionales que intervengan en las relaciones comerciales internacionales como:

1. Las decisiones políticas nacionales en cuestiones de agricultura han tenido en muchas ocasiones consecuencias de repercusión mundial, en cuanto que las que puedan tomar unos países estimulan a otros a proteger indirectamente su propio sector agrícola. La historia del proteccionismo demuestra que la introducción por algunos países importadores de medidas proteccionistas ha llevado a otros países, tanto importadores como exportadores, a contrarrestarlas con instrumentos políticos de restricción de sus importaciones y/o de fomento de sus exportaciones (LUARD 1984). Como consecuencia de esto, la división internacional del trabajo agrícola y la asignación de los recursos agrícolas se han visto muy perturbadas y sus mercados mundiales se caracterizan por una gran inestabilidad. Esta inestabilidad de los mercados mundiales parece crecientemente impulsada por el hecho de que algunos países están transfiriendo de forma progresiva sus inestabilidades internas en la oferta alimenticia a los mercados mundiales. Esta es una observación aplicable a los países socialistas. En el contexto del mercado mundial liberal, el impacto de estos cambios «estructurales» sería más bien limitado. Pero con las políticas de restricción de importaciones y de subvención a las exportaciones de muchos países, la inestabilidad del mercado mundial está aumentando drásticamente (RUNGE, 1984).

2. Como consecuencia de lo que se ha venido a llamar «un mundo en crisis», reflejado en la inestabilidad económica respecto al crecimiento económico, el empleo y la inflación, los gobiernos están bajo la presión de aumentar el proteccionismo a su sector agrícola. Esta presión es la consecuencia lógica de la inestabilidad de la oferta mundial de alimentos, las implicaciones de la inflación en la situación de las rentas agrícolas, los déficits de las balanzas de comercio exterior y la baja movilidad de la mano

de obra agrícola hacia otros sectores como consecuencia de la situación de desempleo general. Estas tendencias hacia un mayor proteccionismo por medio de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, de mayores subvenciones y de desgravaciones fiscales, conjugadas con restricciones voluntarias de las exportaciones, están acelerando la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agrícolas, lo que a su vez fomenta las intervenciones estatales de países tanto importadores como exportadores (JOHNSON 1973).

3. Por supuesto, existen algunos acuerdos institucionales a escala internacional dirigidos a controlar o evitar, directa o indirectamente, ese tipo de implicaciones de las medidas políticas nacionales. A este respecto debemos mencionar en primer lugar el GATT, pero también los acuerdos internacionales sobre la estabilidad de los tipos de cambio, como el de Bretton Woods. Pero éste ha desaparecido y el primero citado se ha ido haciendo progresivamente irrelevante en el comercio mundial de productos agrícolas. Hasta ahora estas instituciones han mostrado, cada vez más, su insuficiencia para contrarrestar las medidas políticas nacionales, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales de carácter especial, etc... Y como consecuencia de la creciente «desmoralización» del marco comercial internacional, la estabilidad de los mercados mundiales se ha reducido en gran medida. Esto ha tenido como efecto provocar, a su vez, mayores medidas proteccionistas. Es necesaria una urgente reforma de estos acuerdos internacionales (SCHUH 1984). Sin embargo, las posibilidades de llevar a cabo estas reformas son muy escasas, ya que su orientación está sujeta a grandes controversias.

4. Las necesarias reformas de los acuerdos internacionales con implicaciones sobre el comercio de productos agrícolas, ya sean directas, como en el caso del GATT o indirectas como en el caso de un sistema de política internacional, están a la vez ligadas a un alto grado de reformas de las políticas agrícolas nacionales. Sin embargo, como dijimos antes, el actual grado de confusión económica y política de la economía y la agricultura mundiales se ha convertido en el pretexto para el mantenimiento y la ex-

pansión de los proteccionismos nacionales. El mejor ejemplo para ilustrar este automatismo lo da la Comunidad Europea: Los crecientes problemas económicos de las autoridades nacionales han tenido como resultado un mayor repliegue a políticas proteccionistas, sobre todo en el terreno agrícola («renacionalización» de las políticas agrícolas). Sus consecuencias directas son perturbaciones adicionales en la asignación de recursos, en el comercio internacional así como en la distribución de las rentas, y su consecuencia indirecta es el estancamiento del proceso de integración de la CEE.

5. En comparación con los mercados y los precios relativos que orientan los ajustes de la asignación de recursos, las instituciones son extremadamente inflexibles respecto a los cambios que son necesarios. Su rigidez se refleja en la inflexibilidad de las decisiones que deben tomarse dentro del marco institucional existente. De ahí que las repercusiones de las instituciones sobre la situación de una economía mundial en crisis (en parte como consecuencia de la rigidez de aquellas y en parte por la del proceso de toma de decisiones) y sujeta a cambios rápidos deban entenderse no sólo como las consecuencias de esas instituciones, sino también debido a la incapacidad de reaccionar con flexibilidad por parte de los responsables de tomar las decisiones. Los cambios en la oferta y la demanda, tanto a corto como a largo plazo, suelen encontrar una respuesta insuficiente e inadecuada de las instituciones, teóricamente libres para dar la solución apropiada. El ejemplo más sorprendente lo muestra la reacción ofrecida por el proceso encargado de formular políticas, ante los rápidos ascensos de la productividad agrícola de los países occidentales como consecuencia de innovaciones tecnológicas. En vez de practicar una política de precios restrictiva que traspasara las mejoras de productividad, derivadas de los progresos técnicos, a los consumidores, las decisiones políticas favorecieron una política de precios más orientada hacia las rentas (sobre todo en la CEE). Esto redundó en una mala asignación de factores, no sólo respecto de los factores de producción de las explotaciones, sino también de las inversiones en investigación agraria, destinadas

a fomentar las innovaciones tecnológicas (SCHMITT 1985b). En países menos desarrollados se observa el fenómeno opuesto, la falta de inversiones en investigación (PINSTRUP-ANDERSEN 1983).

Estas observaciones finales sobre las repercusiones de las instituciones en la formulación de las políticas agrícolas en un mundo en crisis me reconducen al papel de los economistas agrarios en el proceso de enmarcar las políticas agrícolas antes mencionadas: tienen que recordar a los responsables políticos y a la vez dar publicidad a que en muchas ocasiones, y cada vez más, las implicaciones de las decisiones sobre política agrícola son socialmente inaceptables. Como este tipo de decisiones están en gran medida determinadas por el marco institucional, los economistas agrarios deben solicitar mejoras institucionales que conduzcan a obtener mejores decisiones. Por supuesto, estos cambios no van a conseguirse a corto plazo, por ello los economistas agrarios tienen que repetir una y otra vez sus mensajes y además tienen que analizar el funcionamiento de las actuales instituciones en el sector agrícola para diseñar marcos institucionales de los que surjan decisiones políticas más adecuadas a los desafíos planteados por un mundo más bien en crisis.

Bibliografía

- ALCHIAN, A.A. y DEMSETZ, H. «Production, information cost and economic organisation», *American Economic Review*, Vol. 62.
- ARROW, K.J., *Social Choice and individual values*. Nueva York, 1963.
- BERNHOLZ, P., *Verfassung und konsistente gesellschaftliche Präferenzen: Ein allgemeines Möglichkeitstheorem*, en BOETTER, E. y otros (Editores), *Jahrbuch für Politische Ökonomie*, Tübingen 1985, pp. 73-89.
- BUCHANAN, J.M., «Positive economics, welfare economics and political economy» *Journal of Law and Economics*, Vol.2, 1959, pp. 124-138.
- CHEUNG, S.N.S. «Transaction costs, risk aversion and the choice of contractual arrangements», *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, 1969, pp. 23-42.
- COASE, R.H., «The nature of the firm», *Economics*, Vol. 4, 1937, pp. 386-405.
- COASE, R.H., «The problems of social cost», *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp. 1-44.

- DEMSETZ, H. «Towards a Theory of Property Rights». *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, pp. 346-359.
- DEMSETZ, H., «Information and Efficiency: Another viewpoint». *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, 1969, pp. 1-22.
- FUROBOTN, E.G. y PEJOVICH, S. (Edit), *The economics of property rights*, Cambridge, Mass, 1974.
- HAGERDORN K. y SCHMITT, G. «Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft», *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd, 4, Tübingen 1985, pp. 250-295.
- JOHNSON, D.G., *World agriculture in disarray*, Londres 1973.
- KALT, J.P. y ZUPAN, M.A. «Capture and ideology in the economic theory of politics», *American Economic Review*, Vol. 74, 1984, pp. 279-300.
- LUARD, E., *Economic relationships among states*. Londres, 1984.
- MUELLER, D.C., *Public Choice*. Cambridge, 1979.
- NORTH, D.C. *Structure and change in economic history*. Nueva York, 1981.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P., *Agricultural research and technology in economic development*. Londres y Nueva York, 1982.
- RAUSSER, G.C. y FARRELL, K.R. (Edit.) *Alternative agricultural and food policies and the 1985 Farm Bill*. Berkeley, Cal. 1984.
- RUNGE, C.F. *Instability and flexible response in international agricultural policy*. Department of Agricultural and Applied Economics. Minnesota, EE.UU., 1984.
- RUTTAN, V.W. y HAYAMI, Y. *Toward a theory of induced institutional innovation*. Ponencia nº 200. Universidad de Minnesota, 1984.
- SCHMITT, G., *Agrarforschung, technischer Fortschritt und Agrarpolitik (de próxima aparición)*.
- SCHUH, E.G., *Trade and macroeconomic dimensions of agricultural policies*. En: G.C. Rausser y K.R. Farrell (Editores). *Alternative agricultural and food policies and the 1985 Farm Bill*. Berkeley, Cal. 1984.
- SCHUMPETER, A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, 1942.
- SCHUMPETER, A., «The increasing of rationality in the social sciences». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 40, 1984, pp. 577-593.
- SOHMEN, E., *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 1976.
- TURMANOFF, P.G. «A positive analysis of theory of market failure». *Kyklos*. Vol. 37, 1984, pp. 529-541.
- WILLIAMSON, O.E. «Transaction cost economics: The governance of contractual relations». *Journal of Law and Economics*. Vol. 22, 1979, pp. 233-262.

RESUMEN

La política agrícola debe ser considerada como el resultado del proceso político de toma de decisiones. Las decisiones políticas están enmarcadas por el escenario institucional existente que transforma, guía y conforma las preferencias políticas de las poblaciones, por lo menos en las democracias parlamentarias. Dentro de una consideración puramente de bienestar social, sería de esperar que en los países desarrollados las preferencias económicas de la mayoría de los votantes condujeran a decisiones desfavorables a la agricultura. Lo que es cierto es exactamente lo contrario. Las razones de esto se basan principalmente en el compromiso ideológico de la sociedad con la agricultura, reforzado y acelerado por grupos de intereses y burocracias favorables a la agricultura. Se analizan las repercusiones económicas de estas tomas de decisiones en las que intervienen consideraciones ideológicas. Y, como final, se exponen las repercusiones de los determinantes institucionales de la política agrícola sobre la agricultura en un mundo en crisis.

RÉSUMÉ

La politique agricole doit être considérée comme le résultat du processus politique de prise de décisions. Les décisions politiques sont encadrées par le présent scénario institutionnel qui transforme, guide et conforme les préférences politiques des populations, au moins dans les démocraties parlementaires. Si on se limite uniquement à considérer le bien être social, on devrait s'attendre à ce que, dans les pays développés, les préférences économiques de la plupart des votants conduisent à prendre des décisions peu favorables à l'agriculture. Ce qui est vrai est exactement le contraire. Les causes de ceci sont fondées, principalement, sur l'engagement idéologique de la société avec l'agriculture, qui est renforcé et accéléré par des groupes d'intérêt et des bureaucraties favorables à l'agriculture. On analyse les répercussions économiques de ces prises de décisions, dans lesquelles interviennent des considérations idéologiques. Et, finalement, on expose les répercussions des déterminants institutionnels de la politique agricole sur l'agriculture dans un monde turbulent.

SUMMARY

Farm policy is to be seen the output of the political decision making process. Political decisions are framed by the prevailing institutional setting transforming, guiding as well as shaping the political preferences of the constituency, at least in parliamentary democracies. According to pure welfare consideration it should be expected that in developed countries the economic preferences of the majority of voters would lead to policy decisions disfavoring agriculture. Just the opposite is true. The reasons for this have to be seen mainly in the ideological commitment of society to agriculture, strengthened and accelerated by interest groups and farm oriented bureaucracy. The economics of ideological founded behavior of the participants in the decision making process are discussed. Finally the repercussions of the institutional determinants of farm policy in agriculture in a turbulent world are described.
