
*José María García Álvarez-Coque
Bárbara Möhlendick (*)*

*Factores determinantes del gasto
público agrícola de las
Comunidades Autónomas (**)*

1. INTRODUCCION

En el presente artículo nos detenemos en analizar el modo en que determinados factores políticos e institucionales pueden influir en las decisiones de gasto público en agricultura de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. La hipótesis de partida es que, una vez tenidas en cuenta las restricciones financieras de la acción de los gobiernos autonómicos, éstos disponen todavía de grados de libertad para conducir su estrategia hacia diversos objetivos de gasto público. En particular, nos preocupamos en contrastar empíricamente, a través de una función de comportamiento gubernamental endógeno, la importancia de algunos factores

(*) Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria, Universidad Politécnica de Valencia.

(**) Los autores agradecen la contribución financiera de la Institució Valenciana d'Estudis i Investigació para la realización del presente estudio. Conversaciones con funcionarios de Gobierno Regional Valenciano resultaron muy útiles para centrar la metodología. En particular, se agradece a Enrique Villareal y Manuel Vicente Asensi (Consejería de Economía y Hacienda) y a José Antonio Franco, Vicent Ahuir y Vicent Soriano (Consejería de Agricultura). Carmen Muñoz prestó su apoyo en la fase inicial de revisión bibliográfica. Se agradecen, finalmente, las sugerencias del evaluador anónimo, siendo los errores subsistentes responsabilidad de los autores. Versión revisada 25-7-1991.

políticos que determinan el que unas Comunidades Autónomas gasten más y otras menos en materias relacionadas con el sector agrario.

Una primera cuestión que surge a la hora de analizar una política autonómica es la de dilucidar el significado mismo de autonomía. No es lo mismo hablar de autonomía como capacidad de decisión que de autonomía como capacidad de gestión, o autonomía como capacidad financiera. Así, la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas (CCAA) en una materia dada no siempre viene reflejada en el montante de los capítulos presupuestarios relacionados con la misma (Giménez). Por otro lado, la capacidad de gestión o ejecución del gasto público agrícola no siempre implica autonomía financiera, concepto este último referido a la capacidad (flexibilidad) de una administración de disponer de recursos financieros propios para la realización de programas autonómicos.

Aparentemente, un grado de autonomía que reuniese las autonomías de gestión y financiera conferiría suficiente flexibilidad a la política agraria autonómica como para orientarla en beneficio de la agricultura local. Sin embargo, dicha flexibilidad, en un entorno en que múltiples objetivos compiten entre sí por los recursos públicos, no necesariamente supondría un mayor flujo de recursos hacia el sector agrario. Donde existan «redes de seguridad» como el Ministerio de Agricultura (MAPA) o la Política Agrícola Común (PAC) no está tan claro que una máxima autonomía financiera implique unas mayores transferencias para el sector. Así pues, además de los condicionantes financieros, puede que influyan otros factores de tipo económico y político en el diseño de la política agraria. En otras palabras, cabe preguntarse si, una vez aceptado el marco financiero como restricción clave, aún queda algún margen para que el «mercado político» afecte la oferta de política agraria autonómica.

Desde hace algunos años el ámbito de la economía agraria se ha ido ampliando con diversas aportaciones bajo el enfoque de la Economía Política. Esta es una denominación muy amplia, pero aquí podemos incluir a todo aquél que crea

que los valores sociales inherentes a la política económica (los «objetivos») son un resultado endógeno de la confluencia de diversos factores de orden económico, político e ideológico de modo que sería inocente para el análisis económico prescindir de los mismos (1). Bajo este enfoque la «buena fe» de los políticos no se presupone y los «errores» de la política económica son vistos más bien como matices producto de los avatares de la escena política. Sobre el modo de introducir los factores políticos en el análisis económico no existe acuerdo. Así, en un extremo cabe mencionar a aquellos que, desde el enfoque de la Teoría Económica de la Elección Pública, han extendido la teoría económica neoclásica hacia el ámbito socio-político (2). En otro extremo se encuentran quienes rompen radicalmente con la tradición neoclásica desde diversos frentes, bien sea desde las teorías pluralistas del poder (3), o bien desde el enfoque de las Teorías del Estado (de Janvry).

Complementariamente, algunos autores han resituado el análisis de los factores determinantes de la política agraria en un contexto dinámico en el que los aspectos económicos como el progreso técnico, los cambios en la dotación de recursos o en la demanda final, interactúan con los factores políticos, provocando así el cambio institucional (Hayami y Ruttan, Petit).

Se habla frecuentemente de la crisis del modelo actual proteccionista de la política agraria en los países desarrolla-

(1) Parece conveniente referirse a la sugerente y rica revisión de trabajos sobre Economía Agraria Internacional realizada por de Benedictis y otros (1990). También puede consultarse el libro de lecturas coordinado por García Álvarez-Coque. La Economía Agraria se incorpora con cierto retraso a este paradigma, pero puede convertirse en pocos años en la corriente principal del análisis de la política agraria. Como muestra de ello basta con consultar números recientes de la *European Review of Agricultural Economics*, con aportaciones de Winters, Rausser, Hayami y Harvey, entre otros. El análisis de las diversas posturas nacionales frente a la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales agrarias internacionales ha supuesto un nuevo impulso a este campo analítico (véase, a este respecto, Runge, y Valdés y Zietz).

(2) Nos referimos a autores como Buchanan, Tullock y Downs, por ejemplo.

(3) Aquí el énfasis se pone en la acción de los grupos de presión que pugnan por comprar los favores de los políticos y los burócratas (véase, entre otros, los trabajos de Truman y Becker). Una revisión reciente de la teoría de la influencia de los grupos de interés en la actividad político-económica, puede encontrarse en Chaudhuri.

dos. El proteccionismo agrícola resulta un ejemplo ilustrativo de cómo la política agraria puede provocar resultados no coherentes con criterios aparentemente racionales como la eficiencia económica y la equidad interpersonal. Así, experimentos como los de Barceló (1982) y García Álvarez-Coque (1986) demuestran que las políticas de sostenimiento de precios pueden resultar no sólo costosas en términos de eficiencia sino injustas en términos de desigualdad interpersonal. A pesar de todo, las políticas públicas de protección al sector agrario han persistido, lo cual es explicado por diversas teorías que tienen en cuenta las rigideces institucionales que la sociedad impone a la política agraria. Tales rigideces vienen determinadas por el fundamentalismo ideológico agrarista (Schmitt), los procesos de decisión en las instituciones gobernantes (Runge y von Witzke), el grado de organización de los agricultores (Olson), el papel de la burocracia de los organismos relacionados con el sector agrario (Winters, Bowler) o el comportamiento de los grupos de interés en su actividad de «búsqueda de rentas» (Krueger, Rausser e Irwin).

Los elementos mencionados sugieren una explicación no simplista de la lógica de la intervención estatal en la agricultura. Tales elementos también pueden estar jugando un papel en la definición de la política agraria de las CCAA. En una clasificación sugerida por De Benedictis, los «fallos» de la acción de gobierno pueden incluirse en alguno de los tres siguientes grupos: primero, «mala administración con política limpia», segundo, fallos relacionados con la incertidumbre y la inestabilidad económica, y tercero, «buena administración pero mala política». El presente trabajo no renuncia a tocar este último aspecto. En realidad, el que la autoridad regional preste una mayor o menor atención al sector agrario puede resultar fruto no sólo de una mayor o menor demanda del bien público «política agraria» sino también de otros elementos como el peso político del sector agrario, el poder de la burocracia agrícola autonómica, la existencia de transferencias provenientes de otros niveles de gobierno y otros elementos que más adelante comentaremos.

Partiendo de las ideas anteriores, no parece incontrovertible que al sector agrario le convenga un mayor grado de descentralización de la política agraria, si por «conveniencia» entendemos un mayor flujo de recursos públicos al sector. Así, si la agricultura no es tema prioritario de la agenda del gobierno autonómico (producto de la interacción de factores económicos y políticos), la descentralización puede conllevar una reducción de la protección al sector.

Así pues, en las páginas que siguen presentamos un intento de contrastación empírica de las variables que condicionan las decisiones autonómicas de gasto público agrícola. En este punto convendría realizar algunas consideraciones de tipo metodológico. En los párrafos anteriores constatamos la inexistencia de un paradigma integrador de las diversas corrientes que incorporan el análisis político al análisis económico. Por lo que aquí interesa no nos atrevemos a «apostar por un sólo caballo», es decir, por la contrastación de un modelo formalizado, seguidor de alguno de los enfoques teóricos antes mencionados. Nuestro interés es más modesto. Se reduce a intentar detectar los principales factores relevantes del gasto agrario de las Comunidades Autónomas españolas. Se trata de una primera aproximación «ad hoc» que, eso sí, recurra a la literatura para especular sobre el modo en que los factores enunciados determinan un mayor o menor flujo de recursos públicos autonómicos a la agricultura. Complementariamente, realizaremos un primer intento de contrastación empírica de las hipótesis enunciadas, análisis mediatizado, como no, por las limitaciones impuestas por la base estadística disponible.

Así pues, después de unas breves consideraciones sobre el modelo de financiación autonómico español, desarrollaremos, un análisis teórico de las variables que a priori pueden influir en la toma de decisiones relativas al gasto agrícola. Seguidamente, contrastaremos un modelo empírico cross-section de datos referidos a las diecisiete comunidades en el que las variables a explicar son la participación del gasto pú-

blico agrícola no finalista y de las transferencias (corrientes y de capital) al sector agrario, respectivamente, en el total de recursos incondicionados de las Comunidades Autónomas, mientras que las variables explicativas son las planteadas a partir del análisis teórico previo. Dos antecedentes interesantes con puntos en contacto con el enfoque metodológico aquí utilizado son, en EE.UU., el análisis de Rose-Ackerman y Evenson sobre las decisiones del gasto en investigación y desarrollo de los distintos estados del país norteamericano, y en España, el trabajo de Tomás Buisán, sobre la asignación territorial de los fondos públicos y el poder político de las Comunidades Autónomas. Nuestro intento podría enmarcarse también en el campo más general de la determinación de funciones de comportamiento gubernamental endógeno (Rausser et al., Fearne, A. P., von Witzke) según las cuales las decisiones gubernamentales tienden a ser expresadas, con finalidad explicativa o predictiva, como función de diversas variables políticas y económicas relevantes.

2. EL MARCO FINANCIERO DE LA POLITICA AGRARIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Dado que nuestro objetivo es arrojar luz sobre los factores determinantes del gasto público agrícola de los gobiernos autónomos, vamos a detenernos primero en unas consideraciones generales sobre el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas adoptado hasta 1991. Estas consideraciones preparan el camino para la comprensión de cómo el marco financiero puede condicionar la política agraria regional, aspecto que se trata en el próximo apartado.

Cabría señalar como activo del proceso autonómico la ya elevada participación del volumen de recursos de financiación de las C.C.A.A. en los Presupuestos Generales del Estado (Biescas y López Laborda). No obstante, como ya ha sido argumentado por Sumpsi en el caso de la política de estructuras agrarias, la posibilidad de acometer programas au-

tonómicos se ha visto restringida por el nivel de autonomía financiera en la utilización de recursos para la política agraria, autonomía que depende no sólo del esquema de prioridades de la política autonómica general sino además del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Los mecanismos financieros de las C.C.A.A. son múltiples. Así, pueden agruparse en «tramos» según su naturaleza:

— Tramo de financiación básica. Proporcionan a las C.C.A.A. los recursos básicos para el funcionamiento de los servicios traspasados por el Estado. Aquí incluiríamos los tributos cedidos por el Estado, las tasas de los servicios traspasados, las transferencias de la Seguridad Social y la Participación en los Ingresos del Estado. Esta última constituye una fuente fundamental de recursos para las Autonomías que comprende el grueso de las transferencias corrientes del Estado a las CCAA. No es nuestro propósito describir el sistema seguido hasta 1991 para el cálculo de dicha participación (4). Nos basta con señalar que se basaba en un procedimiento de revisión quinquenal, que venía a asegurar que, como mínimo, los recursos por este concepto crecerían a la misma tasa del PIB nominal del conjunto del Estado. De esta forma se aseguraba un automatismo en la obtención de los recursos de las C.C.A.A. facilitando la participación a medio plazo de la gestión autonómica.

— Tramo de financiación propia. Se refiere a recursos cuyo origen y gestión dependen exclusivamente de las haciendas autonómicas (recursos propios de naturaleza tributaria y financiera). En 1991 se estaba negociando la posibilidad de incrementar esta partida mediante la gestión por las CCAA de un porcentaje del impuesto sobre la renta.

— Tramo de financiación de la solidaridad. Está constituido por el Fondo de Compensación Interterritorial. El pro-

(4) Véase la publicación de la Secretaría de Estado de Hacienda: «Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989». A finales de 1991 todavía se estaba negociando un nuevo sistema que incorporase un cierto grado de corresponsabilización fiscal de las CCAA.

blema con este sistema es que en el pasado ha tenido que desempeñar una doble función: como instrumento de solidaridad interregional y como instrumento de financiación de la inversión nueva de las C.C.A.A. Este confuso papel se resolvió en parte, en 1987, en la reasignación del 25% del Fondo que pasó a formar parte de la financiación vía Porcentaje y se resolverá definitivamente con la reciente reforma del FCI, que acerca al Fondo al cumplimiento del principio de solidaridad, a través de su coordinación con otros instrumentos de política regional (FEDER, Fondo de Incentivos Económicos Regionales) y su concentración en las CCAA más pobres.

— Tramo de financiación complementaria. Son mecanismos financieros que proporcionan recursos a las CCAA, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y cuya finalidad es diversa y específica. Aquí se incluyen los Contratos-Programa, los llamados Recursos Locales (Participaciones de los Entes Locales en los recursos del Estado), las subvenciones gestionadas y los Convenios de Inversión. Especialmente, los dos últimos mecanismos tienen gran importancia en política agraria, ya que son los instrumentos a través de los cuales se articula gran parte de la acción de la Administración Central sobre la agricultura regional, aunque ambos mecanismos reportan recursos que son administrados y gestionados por las propias CCAA en virtud de sus competencias.

El sistema actual de financiación de las C.C.A.A. proporciona un nivel de autonomía financiera que ha sido calificado de moderadamente bajo (Pérez, 1987, 1989). Así, una reivindicación de las CCAA ha sido el principio de la corresponsabilización fiscal que entiende el que la hacienda autonómica pueda decidir por sí misma el nivel de ingresos a utilizar (profundización en la autonomía fiscal), vinculándose de este modo la hacienda autonómica a los contribuyentes. El conflicto entre los principios de autonomía financiera de las CCAA y el equilibrio financiero del Estado Español se ha resuelto por el momento a favor del segundo, limitándose las posibilidades de una política fiscal de las CCAA que actúe a

través de figuras tributarias como el impuesto del valor añadido o recargos del impuesto sobre la renta. La autonomía financiera proporcionada por la participación en los Ingresos del Estado es moderada, aunque al menos estos recursos no están condicionados a un fin exclusivo y son de libre disposición por el gobierno autónomo. En cuanto a las transferencias de la Seguridad Social, el FCI, las subvenciones gestionadas y los convenios de inversión, constituyen recursos de financiación condicionada o finalista, es decir, su adscripción es obligatoria a una finalidad específica o a la asignación de un recurso concreto. Para estos recursos la autonomía financiera resulta prácticamente nula. No obstante, se mantiene una autonomía de gestión en la aplicación de estos recursos.

Así pues, la autonomía financiera a la hora de asignar fondos públicos queda limitada a los recursos de financiación incondicionada: el porcentaje de participación en los ingresos del Estado y los recursos propios de naturaleza tributaria y financiera. En la práctica, el porcentaje de recursos incondicionados en el total de recursos financieros de las CCAA es suficientemente elevado como para ya no representar una restricción importante, al menos definitiva, para la implementación de políticas agrícolas financiadas con fondos autonómicos. Naturalmente, el sistema actual no conlleva la máxima flexibilidad que sólo correspondería a un sistema de máxima autonomía financiera, es decir, de gestión autónoma del montante total de recursos disponibles.

Tomando como dato el marco financiero de las CCAA, queda por estudiar el modelo de comportamiento de los gobiernos autónomos en sus decisiones de gasto en agricultura, teniendo en cuenta, por supuesto el papel que juega el marco financiero en dicho comportamiento. En el caso que tratamos seguidamente, nos vamos a preocupar de las decisiones de gasto que afectan la asignación de fondos de naturaleza incondicionada. No obstante, como veremos, tales decisiones pueden venir influidas en un cierto grado por la existencia de transferencias de naturaleza condicionada o finalista provenientes de otros niveles de gobierno.

3. EL MODELO POLITICO

Cabría iniciar nuestro análisis comentando las estrategias o comportamientos de los principales organismos implicados en decidir, a nivel autonómico, sobre el volumen de recursos a destinar a programas agrarios. En una primera aproximación consideremos dos agentes interdependientes: al primero, encargado de las decisiones que afectan a la sociedad en general, lo denominaremos Gobierno Regional (GR); el segundo circunscribe su actuación al ámbito agrario y será llamado por nosotros Ministerio Regional o Consejería de Agricultura (CA). Quizás parezca extraño que presentemos ambas figuras como diferenciadas pero, como se comprobará más adelante, sus intereses pueden llegar a enfrentarse.

El Gobierno Regional, asesorado por la Hacienda autonómica, representa el sujeto encargado de compatibilizar fines y medios en la política económica autonómica. A estas alturas parece normal que supongamos que la actuación política del GR obedece no a la maximización del bienestar colectivo como un fin en sí mismo, sino también, y quizá más importante, a favorecer a determinados grupos de interés, a maximizar la probabilidad de resultar reelegido en la próxima consulta o a ver aceptadas sus propuestas en los parlamentos autonómicos (5). Complementariamente, la ideología del partido gobernante debería influir en la formulación de la política económica regional.

Ahora bien, la actuación del GR se encuentra condicionada por los recursos disponibles. Así, el GR intentará adecuar los recursos disponibles a los objetivos perseguidos. En principio, la baja autonomía fiscal de la que disponen la mayoría de las CCAA españolas puede hacer que sus Gobiernos Regionales reaccionen de forma diversa, y a veces contradictoria, ante las demandas de más fondos por parte de los gru-

(5) Este último aspecto es casi irrelevante en el caso español si se tiene en cuenta que, salvo contadas excepciones, rige la disciplina parlamentaria y la coherencia entre grupo parlamentario mayoritario y partido gobernante.

pos de interés. Así, como hemos señalado en el apartado anterior, el sistema actual de financiación conlleva una rigidez en el volumen de recursos propios (escasa flexibilidad fiscal), lo cual implica un techo presupuestario que impone limitaciones sobre el volumen de recursos destinados a agricultura. Pero a la inversa, la baja autonomía financiera resta incentivos a la Hacienda autonómica para controlar sus gastos, dada la escasa vinculación con el contribuyente.

Si planteamos como variable a explicar la participación del gasto agrario en el volumen de recursos financieros disponibles, cabe apuntar que el mismo tamaño del flujo de recursos puede influir en dicha participación. Así, si consideramos al sector agrario como un sector económico en declive y reconocemos la creciente diversificación de los objetivos de la política económica, podemos plantear la hipótesis de una baja elasticidad del gasto en agricultura. En otras palabras, a mayor presupuesto, menor participación de la agricultura en el gasto total, lo cual puede expresarse en el lenguaje económico como una elasticidad-ingreso menor que la unidad de la aplicación de fondos públicos autonómicos a la política agraria (hipótesis de la rigidez de la demanda de política agraria como bien público). Y esto a igualdad de competencias autonómicas, porque, evidentemente, las CCAA con mayores competencias tenderán a presentar de por sí una menor participación de la agricultura en el gasto total simplemente porque tienen asumidas mayores competencias en sanidad y educación.

En cuanto a la CA, se asume que su comportamiento resulta más bien comprometido con su «clientela», es decir, los agricultores. Sin dificultad podemos imaginar que el mayor o menor compromiso del funcionariado agrícola con el sector agrario puede depender de la capacidad de organización de los agricultores que influye en la sensibilidad del gestor autonómica respecto al sector. En realidad, la actividad de los grupos agrarios en su «búsqueda de rentas» queda por ser suficientemente estudiada en la literatura. Pueden mencionarse dos posibles factores que restan eficacia a la actividad de los grupos

agrarios. En primer lugar, los problemas propios de acción colectiva en grupos numerosos que conlleva la posibilidad de una «paradoja de los números» (Olson) en el sentido de que a mayor número de miembros, se hace más frecuente la aparición de «usuarios gratuitos», es decir, agricultores que se sienten beneficiados de las acciones reivindicativas del grupo pero que no «cotizan» o contribuyen a dicha actividad.

Un segundo factor que resta eficacia a los grupos agrarios consiste en la heterogeneidad interna de los mismos, en composición e intereses (Moyano). La diversidad de procesos productivos (intereses sectoriales) y la heterogeneidad de la estructura social (agricultores grandes versus agricultores pequeños) generan dificultades mayores en el proceso de articulación de los intereses de los agricultores. Las propias características ideológicas del grupo, determinadas por su estructura social, influyen, ya no sólo cuantitativa sino cualitativamente, en las asignaciones presupuestarias al sector agrario.

Reconociendo la necesidad de una investigación posterior que profundice en los mecanismos de transmisión de los intereses agrarios en las decisiones públicas autonómicas, el análisis empírico que se presenta más adelante aporta una contrastación de la influencia de una variable indicativa de la capacidad de los agricultores para organizarse en colectivos. El que dicha capacidad suponga un mayor flujo de recursos para el sector depende de la incidencia de los factores mencionados en los párrafos anteriores. En principio, la teoría de la acción colectiva nos diría que el número de agricultores asociados no es condición necesaria para un resultado favorable, pudiendo incluso hacer más costosa (menos eficaz) la labor reivindicativa. No obstante, dicha proporción debería ser contrastada como se intenta en el próximo apartado.

Por el momento podemos suponer que la CA no se preocupa demasiado del equilibrio financiero de la hacienda autonómica ni de los objetivos de la política económica general, aspectos que sí preocupan al Gobierno Regional. El funcionamiento agrario se comporta atrayendo recursos para el sector y extendiendo en lo posible su ámbito de actuación, siempre

y cuando esta acción sea coherente con las necesidades de su clientela política, necesidades que conforman los objetivos de la política agraria autonómica. No hay por qué excluir la posibilidad de un conflicto entre los objetivos de la CA y los objetivos generales de la política económica del Gobierno Regional. En cierto modo, podemos imaginar al Gobierno Regional como un Consejo de Administración donde los diversos Consejeros hacen valer sus posiciones a través de la fuerza de sus argumentaciones y el peso de sus participaciones en el capital de la empresa. ¿Qué puede hacer valer la CA en su estrategia de búsqueda de mayores recursos?

En primer lugar, podemos imaginar que el mayor o menor compromiso de los parlamentarios y gobernantes autonómicos con el sector agrario puede depender del grado de ruralidad de la Comunidad Autónoma. Esta puede medirse en términos de peso de la población agraria en la población total o de peso de las rentas agrarias en las rentas regionales. Ahora bien, la influencia del sector agrario no puede medirse meramente en términos de tamaño o peso económico del sector agrario. Así, sin dificultad, podemos imaginar que el mayor o menor compromiso del legislador o gobernante con el sector agrario puede depender también de la capacidad de organización de los agricultores que influye, a través de actividades de lobby, en la sensibilidad del gestor autonómico.

En segundo lugar, el gasto agrícola tiene un elemento de retroalimentación en el papel del funcionariado agrícola. Un aspecto que puede jugar a favor de un mayor flujo de recursos hacia la CA radica en el peso del funcionariado agrícola en el total de la Comunidad Autónoma. Así, un mayor número de funcionarios en la CA puede implicar una mayor capacidad de gestión del gasto e, indirectamente, un mayor flujo de recursos a gestionar por la CA. No parece difícil pensar que, si hay más personas para pensar cómo se gasta y, de hecho, para gastar, ello puede reforzar los argumentos a favor de más recursos financieros.

La información disponible relativa al comportamiento de la burocracia agrícola es todavía escasa. Se sospecha que su

influencia es grande, pero no se ha explicado por qué de una forma satisfactoria. En el comportamiento del burócrata pueden influir aspectos como la ideología (fundamentalismo agrarista), la promoción personal, la maximización del presupuesto a su cargo. Según Winters, la escasa autonomía de competencias de los organismos públicos que tienen que ver con la agricultura representa un estímulo adicional para el diseño de políticas distributivas complejas y costosas. Bowler, por su parte, ha mostrado que la segmentación de los procesos políticos (con referencia a la CE, pero pensamos que extrapolables a nuestro caso) da pie al juego de intereses políticos, sectoriales o nacionales. El comportamiento de los centros de gestión es competitivo y el premio es una mayor asignación presupuestaria.

Para finalizar la parte teórica de este capítulo vamos a hacer referencia a otra variable que puede afectar el tamaño de la asignación presupuestaria a la agricultura. Nos referimos a la existencia de transferencias presupuestarias procedentes de otros niveles de gobierno. Como se sabe, los recursos de la CA provienen de diversas fuentes. Algunos, los menos, provienen de tasas de los servicios traspasados, ventas de productos o ingresos patrimoniales. Pero, los más importantes son: primero, las subvenciones finalistas procedentes de otras administraciones públicas y adscritas a programas específicos y, segundo, los fondos propios del GR. Es claro que un gestor autonómico de la política agraria preferiría la sustitución automática de las subvenciones finalistas por una cuantía equivalente de fondos propios, unido a una mayor flexibilidad para diseñar programas agrarios autónomos. Sin embargo, nada garantiza que la hacienda autonómica vaya a hacer fluir los fondos deseados por los gestores agrarios. Ello dependerá del grado de coherencia entre los objetivos de la CA y los objetivos del GR. Complementariamente, la actitud de la CA dependerá de la existencia o no de programas iniciados por un nivel superior de gobierno que pueda inyectar fondos, a gestionar por la CA, para financiar determinadas políticas sectoriales o estructurales (el cuadro 1

CUADRO 1
Subvenciones gestionadas por las CCAA (millones de pesetas)
Fuente de financiación

	Estado			FEOGA-0			Total media 1986/88
	1986	1987	1988	Media 1986/88	1987	1988	
Andalucía	2.185,3	959,1	1.083,2	1.409,2	396,5	851,6	416,0
Aragón	922,7	137,9	758,4	606,3	484,5	240,2	241,6
Asturias	740,8	245,2	391,6	459,2	270,7	44,6	105,1
Baleares	209,4	62,8	199,2	157,1	79,2	45,6	41,6
Canarias	121,7	182,9	214,6	173,1	21,2	41,-	20,7
Cantabria	763,5	106,2	377,1	415,6	267,5	53,7	107,1
Castilla-León	2.181,5	597,9	483,1	1.087,5	723,5	314,-	345,8
Castilla-La Mancha	1.538,5	257,6	716,9	837,7	1.003,1	470,7	491,3
Cataluña	1.139,8	387,0	972,2	833,-	668,-	402,4	356,8
Extremadura	971,7	156,5	504,2	544,1	2.064,-	3.187,4	1.750,5
Galicia	1.796,2	572,9	1.412,4	1.260,5	994,3	579,5	524,6
Madrid	2.542,7	71,6	367,-	996,8	59,9	153,3	71,1
Murcia	312,7	148,1	680,-	380,3	225,1	145,6	123,6
Navarra	6,5	307,8	214,6	176,3	41,3	15,5	18,9
La Rioja	129,6	76,-	159,8	121,8	144,7	18,2	54,3
Valencia	1.031,8	337,9	1.511,5	960,4	622,8	1.730,7	784,5
País Vasco	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-	318,8	106,3

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección general de Coordinación con las Haciendas Territoriales).

recoge la cuantía de las subvenciones gestionadas por las CCAA durante los años del trienio 1986 a 1988).

En principio, el gestor de la CA tiene la posibilidad de recurrir a fondos de procedencia doble: autonómicos y niveles superiores de gobierno. Dentro del nivel superior de gobierno conviene, a su vez, distinguir dos tipos de transferencias: las transferencias proporcionales al coste del programa y las transferencias a tanto alzado. En cuanto a las primeras, implícitas en la filosofía de la cofinanciación, conllevan una reducción del precio por unidad del servicio público, aumentando así la provisión de éste.

Las segundas transferencias tienen su reflejo en la mayoría de los programas estatales gestionados hasta el momento por las CCAA. En este caso, una gestión eficiente desde el punto de vista del gasto público implicaría recurrir en lo posible a la financiación procedente del nivel superior de gobierno. Si el programa estatal se adapta bien a las necesidades regionales, no habría por qué aumentar la provisión del bien público con fondos propios. Además, desde el punto de vista del gestor autonómico de la política agraria, el hecho de que la gestión de las subvenciones esté descentralizada implica que el usuario «percibirá» la política agraria como una política autonómica, independientemente de sus fuentes de financiación. Así pues, desde la perspectiva del gestor autonómico de la política agraria, la autonomía financiera pasaría a un segundo plano, siendo plenamente funcional a sus objetivos la autonomía de gestión.

Ahora bien, no hay tampoco por qué pensar que el gestor autonómico va a comportarse necesariamente de la manera más eficiente desde el punto de vista social, renunciando a exigir fondos propios de la Hacienda regional. La literatura de la «public choice» en agricultura (Rose-Ackerman y Evenson) nos habla de una «ilusión de precio» que afecta a los gestores de niveles inferiores de gobierno y que ocurre incluso cuando se reciben subvenciones a tanto alzado procedentes de los niveles superiores. Habría, en este sentido, la ilusión de que la subvención disminuye el coste del pro-

grama, al igual de lo que ocurría con el anterior tipo de subvención. Con ello, las transferencias a tanto alzado también aumentarían la tensión hacia un aumento de los fondos propios destinados a agricultura. A este efecto se le suele llamar de «papel cazamoscas» («el dinero, donde toca, se pega»).

Puede argumentarse que esta ilusión de precio del servicio público afectaría sólo a los gestores agrarios pero no necesariamente a los gestores de la hacienda autonómica. Así, una mayor cuantía de las subvenciones a tanto alzado procedentes del nivel superior daría argumentos a la Hacienda autonómica para recortar los fondos propios con destino agricultura, aún cuando sus objetivos no fueran muy diferenciados a los intereses de la CA. Podría llegarse al desconcertante resultado de que a menor autonomía financiera (mayor peso de subvenciones finalistas) la hacienda autonómica concedería menos fondos propios a la CA. No obstante, la CA puede instrumentar estrategias de captación de fondos propios de la Hacienda autonómica, como puede ser una baja presupuestación de las subvenciones finalistas (lo cual no disminuye la autonomía de gestión), fomentando la ilusión de una baja cuantía de las transferencias del nivel superior y justificando una mayor asignación de fondos propios a la política agraria autonómica.

En conclusión, un modelo de financiación de las CCAA como el seguido actualmente teóricamente conlleva una tensión hacia el aumento de los recursos totales destinados hacia agricultura. Ello es fomentado por: primero, un bajo nivel de corresponsabilización fiscal, lo que no impone disciplina en el nivel de gasto público autónomo; segundo, por los intereses de los gestores de la política agraria, guiados por la maximización de su capacidad en la captación y administración de subvenciones finalistas procedentes de otras administraciones, sin que estas subvenciones necesariamente tengan un reflejo en los presupuestos del nivel inferior y, por tanto, puedan ser limitadas por la Hacienda regional; tercero, por la ilusión de reducción de precio de los servicios públicos provocada en los gestores autonómicos por el montante de subvenciones finalistas procedentes de los niveles superiores de

gobierno. Una consecuencia del presente análisis es que el crecimiento del montante global de recursos a la agricultura es fomentado por un sistema autonómico de baja autonomía financiera y elevada autonomía de gestión.

Estamos, pues, en condiciones de sintetizar los factores hasta ahora señalados que condicionan el peso del gasto público agrícola de las CCAA en sus fondos autonómicos, que son:

- El volumen total de recursos públicos de financiación autonómica.
- El nivel de competencias de las CCAA.
- El peso del sector agrario, indicado en términos de participación de la población activa agraria en la total o en términos de participación de la renta agraria en la renta total.
- La capacidad de organización de los agricultores.
- El peso de la burocracia agrícola en la administración autonómica.
- Las transferencias financieras, a gestionar por las CCAA, procedentes de otras administraciones (efecto ilusión de precio).
- La ideología del partido gobernante en cada Comunidad Autónoma.

4. CONTRASTACION EMPIRICA

Partiendo de las consideraciones anteriores, hemos realizado un análisis estadístico cross-section para las diecisiete CCAA del Estado Español, con el fin de detectar los factores diferenciadores del esfuerzo financiero autonómico en materia agraria. Un análisis de estas características comporta problemas estadísticos diversos que tienen que ver con la definición de las variables y la calidad de los datos estadísticos disponibles.

En cuanto a las variables utilizadas, el apéndice a este artículo incluye la definición de las mismas, mientras que su cuantificación se expresa en los cuadros 2 y 3. No obstante, a

continuación las comentaremos brevemente. Como variables a explicar, hemos analizado las dos siguientes:

- PGAF: participación del gasto agrícola financiado con fondos de naturaleza autonómica en el total de recursos financieros no condicionados a disposición de la Comunidad.
- PTAF: participación de la suma de los capítulos IV, VI y VII del presupuesto de las CCAA (parte financiada con fondos propios) en el total de recursos financieros no condicionados.

La razón de considerar PTAF además de PGAF radica en que buena parte la política agraria es percibida por los agricultores en tanto en cuanto representa un flujo financiero hacia el sector, en la forma de transferencias corrientes (capí-

CUADRO 2
VARIABLES A EXPLICAR

	Participación de gasto agrícola en financiación incondicionada PAGF (%)	Participación de capítulos IV, VI y VII del presupuesto en financiación incondicionada PTAF (%)
Andalucía.....	14,60	9,70
Aragón.....	38,90	22,30
Asturias.....	21,70	15,90
Baleares.....	16,40	10,60
Canarias.....	9,40	5,90
Cantabria.....	24,10	16,60
Castilla-León.....	45,20	27,20
Castilla-La Mancha.....	38,10	25,70
Cataluña.....	4,80	2,20
Extremadura.....	58,00	38,70
Galicia.....	24,30	18,10
Madrid.....	7,40	4,00
Murcia.....	25,50	13,20
Navarra.....	11,20	7,90
La Rioja.....	34,20	22,80
C. Valenciana.....	8,50	4,90
País Vasco.....	5,80	4,20

Fuentes: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Presupuestos consolidados de las administraciones públicas en materia de agricultura, pesca y alimentación (1990).

CUADRO 3
Variables determinantes del gasto público en materia agraria de las CCAA

	FNC	PCOM	PRAT	PAAT	SOCACT	PGAT	PTOA	DCON	REPGAT	REFNC
Andalucía	375.055	57,60	10,60	14,80	63,40	3	0,49	0	-2,79	183.234,60
Aragón	33.252	100,00	8,10	14,50	173,30	25,20	2,55	1	2,65	19.034,60
Asturias	29.516	74,80	4,20	16,10	24,70	11,80	1,91	0	-0,79	-90.257,90
Baleares	18.753	79,10	2,60	4,80	70,30	11,30	1,06	1	-2,99	-83.009,20
Canarias	108.991	55,50	5,90	9,30	45	4,50	0,18	0	-0,46	-91.625,70
Cantabria	20.356	83,80	5,70	17,40	34,60	23,10	2,57	1	6,96	-61.719,10
Castilla y León	74.309	100,00	12,90	22,10	61,30	29,20	1,93	1	6,65	60.091,60
Castilla-La Mancha	52.900	100,00	9,70	20,40	141,90	23,10	2,51	0	0,55	38.762,60
Cataluña	288.377	54,70	2,40	4,40	117,80	3,40	0,41	0	-1,25	84.409,20
Extremadura	27.852	100,00	13,70	26,40	63,30	27	8,24	0	4,45	13.634,60
Galicia	148.091	57,70	11,80	36,10	18	9,50	1,21	1	3,67	-43.310,40
Madrid	122.696	81,40	0,30	1	33,60	5,10	0,87	0	-10,10	30.567,90
Murcia	23.233	77,30	10,20	15,20	77,50	20,80	2,17	0	7,22	-86.069,00
Navarra	74.424	99,60	7,30	9,50	198,10	5,40	0,26	0	-16,99	58.531,10
La Rioja	10.041	80,40	10,10	13,80	123,40	18,90	1,75	1	4,10	-86.175,90
Valencia	170.302	55,10	5,60	10,10	242,20	4,60	1,02	0	-0,48	-29.058,10
País Vasco	282.000	55,90	1,80	4	8,10	4,70	0,04	0	-0,42	83.058,80

Descripción de variables (ver apéndice): FNC: Total financiación incondicionada en millones de pesetas. PCOM: Variable asociada al nivel de competencias = 100/100-C (ver apéndice) (%). PRAT: Participación del v.a.b. agrario en el v.a.b. regional (%). SOCACT: Porcentaje de socios de cooperativas en el total de activos agrarios. PGAT: Participación del gasto presupuestado en personal en agricultura en el gasto total de personal (%). DCON: Dummy para regiones con gobierno «conservador». REPGAT: Residuo gasto en burocracia agrícola. REFNC: Residuo financiación incondicionada.

Fuente: Véase apéndice. FNC, PCOM y PTOA: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. PAAT y PRAT: Cuentas del Sector Agrario (MAPA). SOCACT: Elaboración propia, a partir de datos de población activa y del número de socios de cooperativas («La agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1988», publicado por el MAPA). PGAT: Presupuestos consolidados de las administraciones públicas en materia de agricultura, pesca y alimentación (1990).

tulo IV), transferencias de capital (capítulo VI) e inversión pública (capítulo VII) (6). Por otra parte, es necesario advertir que al hablar de «gasto» estamos haciendo referencia a gasto presupuestado y no a gasto realizado. Por tanto, estamos midiendo la «voluntad» de gasto, plasmada en el presupuesto, que muchas veces poco tiene que ver con el resultado final. Ambas variables endógenas se refieren a fondos no condicionados, es decir, fondos sobre los que se dispone de flexibilidad en su asignación.

En cuanto a las variables explicativas, el volumen de recursos no condicionados a disposición de las CCAA (FNC) puede obtenerse, para las CCAA de régimen *normal*, como suma de las transferencias del Estado por la vía del porcentaje de participación en los ingresos del Estado más los recursos tributarios y financieros propios consistentes en tasas de los servicios traspasados, tributos cedidos, impuestos propios, recargos sobre los tributos estatales y, finalmente, operaciones de crédito. Para las CCAA con hacienda foral (Navarra y País Vasco), FNC consiste en la recaudación de tributos concertados transferidos a las haciendas forales.

Un problema surge cuando se trata de medir el efecto del nivel de competencias en las variables PGAF y PTAF. Obviamente, las CCAA con el techo máximo de competencias (art. 151) tenderán a asignar un menor porcentaje presupuestario a la agricultura que el porcentaje asignado por las CCAA con menos competencias (art. 143). Simplemente, la agricultura pesará menos allí donde puedan hacerse otras cosas. Además, algunas de las CCAA con menos competencias son de naturaleza uniprovincial (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja y Navarra), lo cual supuso la absorción de las Diputaciones Provinciales y sus competencias. Ello representa la incorporación de los llamados recursos locales a las haciendas de estas CCAA, con lo cual es lógico pensar en éstos como elemento reductor de las variables

(6) La utilización de estos porcentajes viene aconsejada además para evitar los problemas de heterocedasticidad que pueden surgir en la estimación por mínimos cuadrados ordinarios partiendo de una muestra en sección transversal.

PGAF y PTAF. Con ello, se ha definido una variable que tiene cuenta el elemento diferenciador que supone que unas CCAA puedan gastar más o menos en función de sus competencias. Esta variable la denominamos PCOM y se define en el Apéndice como una proporción que depende, para las CCAA del artículo 151, del coste estimado de las competencias según dicho artículo, y para las CCAA uniprovinciales, de los recursos locales propios. Así pues, cuanto mayor sea el nivel competencial, menor es el valor de PCOM, y se presume que menor será el valor de las variables a explicar PGAF y PTAF.

En cuanto al peso del sector agrario, viene medido en términos de porcentaje de población activa agraria en la total de cada Comunidad (PAAT) y de porcentaje de la renta agraria en la total regional (PRAT). Como hemos señalado anteriormente, el mero tamaño del sector agrario en una región puede no ser suficiente para determinar su influencia en los procesos de decisión. Para medir la capacidad de organización de los agricultores, hemos definido una variable (SOCACT) que estima el ratio socios de cooperativas agrarias dividido por el número de activos agrarios. Con esta variable medimos la capacidad de los agricultores de formar asociaciones. Dicha capacidad puede estar relacionada con la posibilidad de una acción de lobby por parte de dichas asociaciones en favor de un mayor flujo de recursos autonómicos hacia el sector (7).

Pero la atención presupuestaria autonómica al sector agrario también depende de la predominancia de una burocracia sensible a sus intereses en el seno de la administración autonómica. Por ello, hemos incluido la variable PGAT que se define como el porcentaje de los gastos de personal en agricultura (capítulo I del presupuesto) en los gastos totales de personal de cada administración autonómica.

Para contrastar el efecto «ilusión de precio» hemos definido la variable PTOA que recoge el porcentaje de la transfe-

(7) No nos ha sido posible obtener suficientes datos sobre nivel de afiliación a organizaciones profesionales, que podría resultar más adecuado al análisis. Los datos de participación de los agricultores en cooperativas proceden de la Secretaría General Técnica del MAPA (Informe sobre la situación de la agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1988).

rencias de otras administraciones (Estado y CEE) gestionadas por las CCAA con respecto al total de fondos autonómicos no condicionados (FNC).

Finalmente, un primer intento de contrastación de la ideología del partido o coalición gobernante en cada Comunidad se ha realizado mediante la variable ficticia DCON que vale 1 si el partido gobernante está en la órbita conservadora (PP y partidos regionalistas) y 0 si se sitúa en el ámbito conocido como «centro-izquierda» (nacionalistas vascos y catalanes, CDS y PSOE). Cualquier distinción de este tipo entre regiones, por supuesto, será siempre discutible. Considérese, por tanto, la inclusión de esta variable como un primer intento de contrastación de la posible identificación entre el fundamentalismo agrarista y la ideología conservadora.

A los problemas de definición de las variables se añaden las limitaciones de la base estadística disponible. Lamentablemente, sólo resultó posible reunir la suficiente información como para realizar el análisis cross-section referido para un sólo período. Ello restringe el tamaño de la muestra a diecisiete observaciones, con lo que se reducen los grados de libertad en el análisis estadístico. Considérese el presente análisis como un primer intento de contrastación que podrá ser mejorado a medida que se disponga de información referida a más períodos (8).

Así pues, los datos correspondientes a las variables mencionadas se muestran en los cuadros 2 y 3.

Inicialmente, se realizó un análisis univariante mediante el cual se estimó el coeficiente de determinación resultante

(8) Así, mientras la información presupuestaria sobre el esfuerzo autonómico de las CCAA en nuestro poder (MAPA, 1990) se refiere al ejercicio 1990, las últimas cifras publicadas del volumen total de financiación no condicionada sobre una base homogénea se refieren al ejercicio 1989 (MEH, 1989). Con ello, los porcentajes PGAF y PTAF toman el gasto agrícola autónomo de 1990 referido a los presupuestos totales de 1989. Esto puede introducir un sesgo en la estimación en la medida en que FNC haya crecido proporcionalmente más en unas CCAA que en otras, aunque pensamos que el sesgo no debe ser relevante, debido al automatismo del actual sistema de financiación autonómica y a que nuestro interés está en captar los factores intrínsecos de las diferencias regionales. En cuanto a la variable PTOA, se refiere a la media del trienio 1986/88, al no disponer todavía de cifras publicadas para 1989 ó 1990.

de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de la regresión entre las variables dependientes y cada una de las variables explicativas antes enunciadas (cuadro 4). Este análisis puede aportar una primera idea de las variables que resultarán significativas en un proceso de estimación de un modelo más general a través de un procedimiento paso a paso (step-wise regression).

Según los resultados, las variables SOACT y DCON no resultan significativas a un nivel de probabilidad del 10%, quedando descartadas durante el proceso de regresión paso a paso posteriormente realizado. Más tarde comentaremos las implicaciones de este resultado porque es preciso que prosigamos con la descripción de la contrastación empírica realizada.

Con muestras reducidas un problema importante es el de la colinealidad que ya podía presumirse de la misma definición de las variables consideradas.

Así, el coeficiente de correlación entre PAAT y PRAT alcanza el valor de .8275, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que las diferencias de peso del sector agrario entre regiones pueden explicarse casi alternativamente en términos

CUADRO 4
Factores determinantes del gasto agrícola autónomo de las CCAA
(Coeficiente de determinación de la regresión por MCO)

Variable a explicar:	Participación del sector agrario en los fondos autonómicos			
	En gasto agrícola total		En transferencias e inversiones	
	R*2	Proba (%)	R*2	Proba (%)
FNC.....	0,33	1,69	0,31	2,03
PCOM	0,48	0,21	0,44	0,36
PRAT	0,59	0,03	0,59	0,04
PAAT	0,48	0,22	0,54	0,08
SOACT.....	0,15	99,31	0,01	87,39
PGAT	0,84	0,01	0,76	0,01
PTOA	0,68	0,01	0,70	0,01
DCON	0,01	12,67	0,14	14,21
REPGAT.....	0,33	1,53	0,29	2,38
REFNC	0,01	70,08	0,01	67,56

de porcentaje de población activa o en términos de renta agraria. Por esta razón en el modelo general que describimos más adelante hemos considerado únicamente la variable PRAT puesto que suponemos que las diferencias de peso de la población activa quedan ya capturadas en la variable PRAT (9).

Por otra parte, la variabilidad en PGAT se explica en parte por las diferencias en el nivel de competencias. Donde haya más maestros dependientes de la administración autonómica, simplemente porque se han asumido competencias en educación, es normal que el peso del funcionariado agrícola sea menor. Así, se requiere un procedimiento para obtener el efecto peso de la burocracia depurado del efecto nivel de competencias. Para ello, hemos realizado la siguiente regresión de PGAT sobre PCOM:

$$\text{PGAT} = 16.9670 + .3951 \text{ PCOM} \quad (4.51) \quad R^2 = .58$$

Los residuos de la anterior regresión definen la variable REPGAT que será la que mida el efecto de la burocracia agrícola en el modelo general. REPGAT indica la influencia política del funcionariado agrícola por encima o por debajo de lo que cabría esperar de la variable PCOM, es decir, del nivel de competencias asumidas.

Por lo que respecta al volumen de recursos financieros, depende del nivel de competencias asumidas. Así, la regresión de FNC con respecto a PCOM conduce a la siguiente ecuación estimada:

$$\text{FNC} = 433092.3 - 4188.9 \text{ PCOM} \quad (-3.69) \quad R^2 = 0.48$$

Los residuos de esta ecuación conforman una variable REFNC que será la introducida en el modelo general en lugar

(9) En la regresión de PGAF y PTAF con respecto a PAAT y PRAT el estadístico «t» de Student de la variable PAAT resulta muy inferior a la unidad. Ello hace admisible su omisión en el modelo general. Aunque el estimador de PRAT resulte sesgado, su relativamente menor varianza hace que disminuya el error cuadrático medio.

de FNC. Así, REFNC mide el efecto del volumen total de recursos financieros autonómicos habiendo hecho abstracción del elemento diferenciador entre CCAA (dependiente del nivel de competencias) inherente a la variable PCOM.

Así pues, con las nuevas variables definidas se realizó la regresión stepwise, reteniendo las variables significativas al nivel del 5%, que conduce a los resultados mostrados en el cuadro 5. Como era de esperar de lo visto en el análisis univariante, no entraron en el modelo finalmente estimado las variables SOCACT y DCON. Tampoco entra la variable REFNC que ya no resulta significativa al nivel del 5% en la regresión univariante cuyo coeficiente de determinación se muestra en el cuadro 4. Este resultado, como comentaremos más adelante, va en contra de la hipótesis de la rigidez de la elasticidad-ingreso de la demanda del bien público «política

CUADRO 5
Resultados de la estimación del modelo general
(Regresión paso a paso)

Variables dependientes	Participación del sector agrario en los fondos autonómicos	
	En gasto agrícola total (PGAF)	En transferencias e inversiones (PTAF)
<i>Regresores</i>		
Término constante	-18,4841	-9,9455
Nivel de competencias (PCOM)...	0,3766 (5,77)	0,2003 (3,39)
Participación del sector agrario en la renta regional (PRAT)	1,1349 (3,97)	0,8090 (3,13)
Participación de las transferencias al sector agrario de otras AAPP (PTOA).....	2,3663 (3,40)	1,9324 (3,05)
Peso del funcionariado agrícola (REPGAT).....	0,7657 (4,10)	0,3705 (2,19)
R*2 corregido por grados de libertad	0,9457	0,8952

Coeficientes «t» de Student entre paréntesis.

agraria». El resto de variables resultaron significativas y con el signo de los coeficientes estimados que cabría esperar teóricamente (negativo el de PCOM y positivo los de REPGAT, PTOA y PRAT).

5. RESULTADOS E INTERPRETACION

Con la cautela con la que conviene acercarse a un análisis empírico de las características del aquí planteado, sí pueden avanzarse ciertos resultados que ilustran el modo en que el modelo político puede afectar las decisiones financieras de las CCAA en materia agraria.

Como se ha señalado, algunas variables que a priori podían mostrarse relevantes, no resultaron significativas en el análisis estadístico. Tal es el caso de los recursos financieros disponibles (REFNC), la participación de los socios de cooperativas en el total de activos (SOCACT) y el carácter más o menos conservador de los gobiernos autónomos (DCON).

En el caso de la variable REFNC, se rechazaría la hipótesis de una correlación negativa entre la importancia de los gastos agrícolas en el presupuesto y el total de recursos financieros disponibles. En otras palabras, puede hablarse de unas preferencias públicas homotéticas hacia el sector agrario en el sentido de que a mayores recursos, igual participación del sector en el gasto total. Según los resultados, no cabe hablar ni de una rigidez ni de una elasticidad de la demanda-ingreso del bien público «política agraria». Nuestro modelo político arriba enunciado consideraba que cabía la posibilidad de que a mayores recursos financieros de las CCAA, éstas iban a dedicar asignaciones relativamente mayores a otras políticas, dadas las necesidades de diversificación de la oferta de servicios públicos. De acuerdo con nuestros resultados, la agricultura resultaría una prioridad de la política económica, situada al mismo nivel, al menos, que otras políticas. En consecuencia, el sistema autonómico, enfrentado a un aumento de los recursos disponibles, parece

proclive a incrementar, desde esta perspectiva, el gasto agrícola cuanto menos en la misma cuantía que el aumento de otras partidas presupuestarias.

VARIABLES eminentemente políticas como la capacidad de organización de los agricultores (SOCACT) y la ideología política del partido gobernante (DCON) no resultaron significativas en el modelo estimado, lo que resta validez a una visión esencialmente «pluralista» del poder basada en la influencia de los grupos de interés en la política agraria autonómica. Dicha política no sería una respuesta a la presión de los grupos agrarios más o menos organizados ni sería un puro reflejo ideológico del grupo gobernante. En el primer caso, es posible que sea necesario investigar indicadores que mejor recojan la capacidad de organización de los agricultores. La actividad de las cooperativas posiblemente no se vea reflejada tanto en una demanda de política agraria indiscriminada hacia el sector como en un apoyo específico a las mismas. Así, el poder de las cooperativas probablemente influya más en la composición del presupuesto que en el montante global de los gastos agrícolas. Ya mencionamos en la parte teórica de este artículo que el número de agricultores asociados puede no ser definitivo en la eficacia de la acción de lobby debido a los problemas de coordinación que toda acción colectiva comporta. Futuras investigaciones deberían intentar contrastar la influencia de las organizaciones agrarias en las asignaciones presupuestarias al sector agrario, a través de variables que mejor reflejen su eficacia reivindicativa.

En el caso de la ideología, puede resultar extraño que nuestro análisis no haya mostrado resultados diferenciados en función de la ideología más o menos conservadora de los gobiernos autonómicos. Así, regiones como Aragón, Cantabria, Castilla-León, Galicia y La Rioja no parecen tener un comportamiento diferenciado de las demás, al menos en lo que respecta al gasto agrícola autónomo. De algún modo, este resultado sugiere que los agricultores en todas las CCAA podrían estarse comportando como votantes «medianos», es decir, votantes ideológicamente no definidos que pueden vol-

car la balanza electoral hacia un lado o hacia el otro del espectro político. En consecuencia, a los gobiernos autonómicos no les interesará en ningún caso retirar su atención al sector agrario, sea cual sea su ideología.

El modelo estimado sugiere que las asignaciones presupuestarias a temas agrarios de las CCAA pueden verse significativamente determinadas por variables como el nivel de competencias (PCOM), el peso económico del sector agrario (PRAT), el peso de la burocracia agrícola en la administración autonómica (PGAT) y la cuantía de las subvenciones inter-gubernamentales (PTOA).

El hecho de que el peso del sector agrario (PRAT) «importe» en la ecuación estimada es un resultado coherente con un modelo político competitivo en el sentido de que parece lógica una mayor atención al sector ahí donde éste represente un porcentaje mayor de la población y la renta regionales. Una vez más, quedaría debilitado cualquier enfoque meramente pluralista o instrumentista de la política agraria (10). La lógica de comportamiento gubernamental aparecería en nuestro caso como más bien «autónoma» de los intereses de grupos específicos. Diversos autores señalan que, en ciertas condiciones, la acción del Estado puede estar guiada por políticas de crecimiento de la producción colectiva más que por una distribución de la misma en favor de determinados grupos (Barceló). Los entornos democráticos favorecen la competencia electoral lo que conlleva la no concesión de «prebendas» a determinados grupos de interés (Gardner). Si bien la política agraria de las CCAA puede verse influida por el peso de la burocracia agrícola (como veremos a continuación), al menos dicha política no es indiferente a la importancia económica del sector en el contexto regional.

Por otro lado, la actividad de la burocracia agrícola (REPGAT) se revela como significativa en la explicación de los gastos agrícolas. Lamentablemente, el modelo no aporta

(10) La lógica pluralista confiere protagonismo a los conflictos de intereses y el intercambio de favores (Bates). La lógica instrumentista supone la utilización del Estado en favor de los intereses de las clases dominantes (de Janvry).

explicación sobre las pautas de comportamiento de este colectivo y el modo en que su estrategia influye en la composición del output de la política económica regional. También es insuficiente la información relativa a los factores que determinaron los pesos existentes del funcionariado agrícola, en términos de gasto de personal. Bien es cierto que el nivel de competencias importa en dicho peso, como quedó mostrado en la regresión de PGAT sobre PCOM. Sin embargo, puede haber otras variables institucionales que históricamente hayan determinado el número de funcionarios en materia agrícola y que se escapan a nuestro análisis.

Llama la atención el alto valor de los coeficientes estimados para REPGAT en ambas ecuaciones (cuadro 5) que indican que por cada punto porcentual de aumento de la variable REPGAT, los gastos totales y la suma de los capítulos IV, VI y VII aumentarían en .76 y .37 puntos porcentuales, respectivamente. De este modo, un mayor nivel de REPGAT no sólo influye en una mayor atención al sector agrario en forma de subvenciones e inversiones, sino que también comporta una componente de retroalimentación importante en el sentido de un aumento del gasto total (es decir, incluido el resto de capítulos) que duplica el aumento de las subvenciones e inversiones. La diferencia iría a parar a gastos de funcionamiento y personal. Una manifestación más del principio de que «el dinero donde toca se pega».

En cuanto a la variable participación de transferencias intergubernamentales (PTOA), su coeficiente estimado (alrededor de 2 en ambas ecuaciones), sugiere una elevada respuesta del gasto público autónomo con relación a las subvenciones gestionadas procedentes de otros niveles de gobierno. Este resultado apoya la hipótesis de existencia de un efecto precio que, ficticio o no, favorece el incremento del gasto. Desde esta perspectiva, el gesto autonómico no tendería a sustituir la financiación autonómica por financiación intergubernamental ante un aumento de esta última. Esto parece lógico en las transferencias que conlleven una cofinanciación como es el caso de la mayoría de las acciones del FEOGA (orienta-

ción). En el caso de las transferencias a tanto alzado, todavía resta por ser explicados los mecanismos que provocarían la «ilusión de precio».

Las anteriores consideraciones nos hacen pensar que el actual modelo autonómico favorece la inyección de recursos al sector agrario. En un contexto de largo plazo en el que cabe esperar la pérdida de importancia cuantitativa del sector agrario en las economías regionales, la existencia de transferencias inter-gubernamentales procedentes del Estado y de la CEE supone una efectiva «red de seguridad» para la financiación de las políticas agrarias autonómicas. La existencia de una burocracia agrícola, comprometida con el sector, representa un seguro adicional de mantenimiento de los flujos de recursos públicos al sector agrario.

Lamentablemente, una aproximación estática como la aquí abordada no aporta la suficiente información como para predecir los cambios que se derivarán de las reformas que se avecinan. Nos referimos, especialmente, a los cambios de orientación de la Política Agraria Comunitaria que persiguen una agricultura mejor vinculada a las señales del mercado. Queda por ver qué papel asumirán las CCAA ante un entorno político menos proteccionista.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos definido y contrastado las bases teóricas de lo que podría denominarse el modelo de comportamiento político de los centros de decisión de la política agraria autonómica.

En una primera aproximación, el modelo político comprende a dos centros gestores cuyos objetivos y comportamiento estratégico pueden no coincidir. De un lado se encuentra el gobierno regional cuyo interés se concentra en compatibilizar los recursos disponibles con los fines de la política autonómica. De otro lado está el departamento o consejería a cargo de la política agraria, cuya conducta se mani-

fiesta más o menos comprometida con los intereses de su clientela y con los objetivos de la burocracia agrícola. El modelo teórico plantea y discute la influencia de una serie de variables que a priori pueden afectar la participación de los gastos agrícolas en los recursos autonómicos no condicionados. Primero, el peso del sector agrario en la economía regional, como un primer indicador de la influencia que cabe esperar normalmente del sector agrario en un entorno democrático. Segundo, el grado de afiliación a cooperativas agrarias, como indicador de la capacidad de organización de los agricultores y, a través de ella, de optimizar las estrategias sectoriales de captación de fondos autonómicos. Tercero, la participación del departamento de agricultura en los gastos autonómicos de personal, como un índice del peso de la burocracia agrícola en el ámbito administrativo regional. Cuarto, las transferencias gubernamentales de los niveles superiores de gobierno (Estado, fondos comunitarios) pueden comportar un efecto «precio», ilusorio o no, que reduce el coste marginal de los programas agrarios estimado por los gestores autonómicos. Quinto, la participación del gasto agrícola en los recursos autonómicos puede depender de la cuantía de éstos, es decir, podría pensarse en los programas agrarios como bienes públicos inferiores en el sentido de que a más recursos, mayor crecimiento de otras partidas de gasto no agrícola. Sexto, el nivel de competencias afecta lógicamente al peso de la agricultura en los presupuestos autonómicos. Así, donde las competencias sean mayores es lógico que de cada 100 pesetas presupuestadas una parte menor sea la asignada a materias agrarias. Séptimo y último, la ideología del partido o coalición gobernante podría influir en la decisión de dedicar mayores o menores asignaciones presupuestarias a agricultura.

La contrastación empírica de un modelo de las características del aquí planteado se vé mediatizada por la cantidad y calidad de los datos estadísticos disponibles. En este artículo, planteamos un análisis cross-section de los datos de diecisiete comunidades, que conllevó la estimación de los parámetros de la regresión por mínimos cuadrados ordinarios de

sendas ecuaciones en las que aparecen como variables a explicar las participaciones del gasto total en materia agrícola y de las transferencias al sector agrario (capítulos IV, VI y VII del presupuesto), respectivamente, en el total de recursos autonómicos incondicionados.

Como era lógico esperar del planteamiento teórico, el peso del sector agrario en la economía regional aparece como variable que importa en el volumen de gastos autonómicos en materia agrícola. Por contra, ni la variable «ideología» (variable ficticia que discrimina las regiones con gobiernos aparentemente conservadores) ni la variable «capacidad de organización de los agricultores», son retenidas en la regresión paso a paso aunque, en el caso de esta última variable, hay que reconocer la necesidad de investigar indicadores que capturen la acción reivindicativa de los grupos agrarios. Las hipótesis de comportamiento político que pueden plantearse a partir de estos resultados son varias. En primer lugar, que la política agraria autonómica, al menos en lo referido a decisiones del volumen total de recursos autonómicos destinados a la agricultura, no parece responder a una óptica pluralista o instrumentalista del poder, según la cual el papel de los grupos de interés sería el factor determinante de las decisiones de gasto. Segundo, que si la influencia de las cooperativas importa en las decisiones autonómicas, no afectaría al volumen total de gastos sino quizás a la composición de los mismos. Tercero, que los agricultores se comportarían como votantes medianos en el sentido de no decantarse a priori por un partido determinado y poder así mantenerse en el centro de atención de cualquier gobierno, sea cual sea su ideología.

Pasando a las variables de tipo financiero, el nivel de competencias asumidas por las comunidades resulta ser, como parecía razonable, una variable significativa en la explicación del peso de la agricultura en los presupuestos autonómicos. No obstante, el volumen de recursos incondicionados a disposición de las haciendas territoriales no aparece entre las variables finalmente seleccionadas en el análisis estadístico, con lo que se presumen una preferencias públicas

homotéticas hacia la agricultura. Este resultado sugiere que la agricultura no resultaría un bien público inferior (rigidez o negatividad del efecto ingreso) sino que se situaría en una posición del esquema de prioridades de las administraciones autonómicas al menos comparable al de otras políticas, en un contexto de cambio en el montante global de recursos financieros a su disposición.

También resultó seleccionada la variable «transferencias inter-gubernamentales» lo que apoya la hipótesis de que la existencia de tales transferencias implica un efecto «precio» positivo en el planteamiento de programas autonómicos. Nótese que un signo contrario habría significado el efecto contrario de que a mayores transferencias se habría dado una disminución correlativa de las subvenciones autonómicas, en contexto de rigor presupuestario. Aún nuestro conocimiento de los procesos de decisión es escaso de modo que haría falta definir mejor los mecanismos a través de los cuales se daría el efecto precio planteado. No obstante, el resultado obtenido es perfectamente coherente con la idea de que las políticas cofinanciadas con fondos supra-regionales tienen más posibilidades de obtener financiación automática.

Finalmente, la variable «peso de la burocracia agrícola» quedó incluida también en el grupo de variables seleccionadas. Esta variable aparece como significativa en la explicación de las dos variables de gasto consideradas, estando positivamente correlacionada con ambas. No obstante, parece necesario continuar con estudios que arrojen luz sobre los mecanismos a través de los cuales la burocracia actúa en los entes territoriales. Queda por explicar, por ejemplo, hasta qué grado de captación de fondos automáticos responde a estrategias deliberadas planeadas por la burocracia agrícola o si, sencillamente, son la capacidad y la eficacia en la gestión del gasto las variables relevantes en dicha captación.

En un contexto dinámico de declive continuado, en términos de población y renta, de la importancia del sector agrario en la economía, lo cual iría en detrimento del nivel de atención presupuestaria recibida, nuestros resultados sugieren

diversos factores que representarían una «red de seguridad» para el sector agrario en su estrategia de captación de fondos públicos. En primer lugar, al menos la agricultura no aparece como bien público inferior en la función objetivo del gestor autonómico. En segundo lugar, las transferencias inter-gubernamentales, que conllevan en sí mismas una componente de protección al sector, suponen un incentivo a mayores dotaciones presupuestarias, especialmente en el marco de acciones cofinanciadas. Tercer y último, el papel de la burocracia comprometida con el sector agrario representa una baza adicional para el mismo. Estas consideraciones apoyan la idea de que si los beneficios de la política agraria para los agricultores pudiesen ser medidos en términos de gasto público, desde este punto de vista el sistema autonómico español habría dado buenos resultados.

APENDICE

Definiciones de variables

FNC: Financiación incondicionada de las CCAA en 1989 en millones de pesetas: Participación en los ingresos del estado, tributos cedidos, tasas de los servicios traspasados, impuestos propios, recursos locales de las CCAA uniprovinciales, recargos sobre tributos estatales y operaciones de crédito. *Fuente:* Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

PGAF: Participación en tantos por cien de los presupuestos de las CCAA en materia de agricultura, pesca y alimentación, en la financiación incondicionada de las CCAA (FNC).

Los gastos agrícolas presupuestados se obtuvieron de los Presupuestos Consolidados de las AAPP en materia de agricultura, pesca y alimentación para 1990.

PTAF: Participación de la suma de los capítulos IV, VI y VII de los presupuestos consolidados de las AAPP en materia de agricultura, pesca y alimentación para 1990, en la FNC.

PCOM: Nivel de competencias = $100/100+C$.

Para las CCAA pluriprovinciales con nivel de competencias del artículo 143, el valor de C es igual a 0.

Para las CCAA uniprovinciales, el valor de C es igual a:

$100 \times \text{recursos locales propios en 1989} / \text{Financiación incondicionada total en 1989}$.

Para las CCAA con nivel de competencias del artículo 151, C es igual a:

$100 \times \text{Coste servicios traspasados totales según artículo 151} / \text{Financiación incondicionada total}$.

Estos datos corresponden a los costes teóricos para 1986 estimados para la reforma del sistema de financiación de las CCAA (Palau 14). En el caso del País Vasco, al tener un sistema de financiación por Hacienda Foral, se ha tomado como C la media de las otras cinco comunidades de régimen de financiación normal.

PRAT: Participación del valor añadido bruto a.p.m. agrario en el valor añadido bruto regional (1986). *Fuente*: I.N.E.

PAAT: Participación de la población activa agraria en la población activa total (1986). *Fuente*: Encuesta de Población Activa (I.N.E.).

SOCACT: Porcentaje de socios de cooperativas agrarias en el total de activos agrarios. Los socios de cooperativas por región pueden encontrarse en el informe del MAPA («La agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1988»).

PGAT: Participación del gasto presupuestado en personal de las Consejerías de agricultura de las CCAA en el gasto total de personal de las CCAA (1990).

Fuentes: Presupuesto consolidado de las AAPP en materia de agricultura, pesca y alimentación. Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

PTOA: Participación de las transferencias de otras AAPP en materia agraria, gestionadas por las CCAA (media del trienio 1986 a 1988), en el total de la FNC. *Fuente*: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

DCON: Variable ficticia correspondiente a gobiernos «conservadores». Vale la unidad en el caso de que el gobierno autónomo sea del Partido Popular o de alguna coalición regionalista. Vale cero en los demás casos.

REPGAT: Residuo de la regresión de PGAT sobre PCOM.

REFNC: Residuo de la regresión de FNC sobre PCOM.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELO, L. V.: «La política de precios agrarios y la equidad». *Agricultura y Sociedad*, 23, 1982.
- BARCELO, L. V.: «La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social». *Información Comercial Española*, 666, 1989.
- BATES, R. H.: «Governments and agricultural markets in Africa» en G. G. Johnson y G. E. Schuh: *The Role of Markets in the World Food Economy*. Westview. Boulder Co. 1983.
- BECKER, G.: «A theory of competition among interest groups for political influence». *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1983.
- BIESCAS, J. A. y LÓPEZ LABORDA, J.: «La superación del sistema transitorio de financiación autonómica». *Hacienda Pública Española*, 107, 1987.
- BOWLER, I.: «Non-market failure» in agricultural policy —a review of the literature for the European Community». *Agricultural Administration and Extensión*, 26, 1987.
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.: *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. U. of Michigan Press. 1962.
- CHAUDHURI, B.: «La teoría de los grupos de interés: una revisión analítica». *Herri-Ekonomiaz D Economía Pública*, 1990.
- DE BENEDICTIS, M.; F. DE FILIPIS y L. SALVATICI: «Between Scylla and Charibdys: agricultural economists' navigation around protectionism

- and free trade». Ponencia invitada al VI Congreso Europeo de Economistas Agrarios. La Haya, 3-7 septiembre de 1990.
- DE JANVRY, A.: «Why do governments do what they do? The case of food price policy», en D. G. Johnson y G. E. Schuh (eds.). *The role of markets in the world food economy*. Westview. Boulder. Co. 1984.
- DOWNES, A.: *Inside bureaucracy*. Little Brown. Boston, 1967.
- FEARNE, A. P.: «A 'satisficing' model of CAP decision making». *Journal of Agricultural Economics*, 40 (1), 1989.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: «La política de precios agrarios y el bienestar». *Investigaciones Económicas*, 2, 2ª época, 1986.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (coordinador): «Análisis institucional de las políticas agrarias. Conflictos de intereses y políticas agrarias». S.G.T. del MAPA. Serie Estudios, nº 59, 1991.
- GARDNER, B.: «Discussion of part four», en G. G. Johnson y G. E. Schuh: *The role of markets in the world food economy*. Westview press. Boulder Co. 1983.
- GIMÉNEZ, A.: «¿Podemos medir la descentralización?». *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 3, 1987.
- HAYAMI, Y. y RUTTAN, V. M.: *Agricultural development. An international perspective*. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1985.
- KRUEGER, A. O.: «The political economy of the rent seeking society». *American Economic Review*, 1974.
- MAPA: «La agricultura, la pesca y la alimentación españolas». Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid (varios años).
- «Presupuestos consolidados de las administraciones públicas en materia de agricultura, pesca y alimentación». Informe del Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación. Julio de 1990.
- MEH: «Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios años).
- «Desarrollo del proceso autonómico 1986-1989». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. 1989.
- MOYANO, E.: *Corporatismo y Agricultura: asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. MAPA. Madrid, 1984.
- OLSON, M.: «Explotación y subvenciones a la agricultura en los países desarrollados y en vías de desarrollo». *Agricultura y Sociedad*, 38-39, 1986.

- PALALU 14: «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991». *Apéndice de la Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 3, 1987.
- PÉREZ GARCÍA, F.: «Financiación y déficit con dos niveles de gobierno. Comportamientos estratégicos». *Investigaciones Económicas*, 13, 1989.
- PÉREZ GARCÍA, F.: «Los sistemas LOFCA de financiación autonómica». Palau 14. *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 3, 1987.
- PETIT, M.: Determinants of agricultural policies in the United States and the European Community. IFPRI, Research Report 51, 1985.
- RAUSSER, G. C.; LICHTENBERG, E. y LATTIMORE, R.: «Developments in theory and empirical applications of endogenous governmental behavior», en G. C. Rausser (ed.) *New Directions in Econometric Modeling and Forecasting in U.S. Agriculture*. Elsevier/North Holland. Nueva York, 1981.
- RAUSSER, G. C. y IRWIN, D. A.: «The political economy of agricultural policy». *European Review of Agricultural Economics*, 15, 1989.
- ROSE-ACKERMAN, S. y EVENSON, R.: «The political economy of Agricultural Research and Extension: Grants, Votes and Reapportionment». *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 1985.
- RUNGE, C. F. y VON WITZKE, H.: «Institutional Change in the Common Agricultural Policy of the European Community». *American Journal of Agricultural Economics*, 69, 1987.
- SCHMITT, G.: «El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria: repercusiones sobre el sector agrario en una economía mundial en crisis». *Agricultura y Sociedad*, 38-39, 1986.
- SUMPSI, J. M.: «Andalucía, experiencia de la reforma agraria», en *Política de Estructuras Agrarias y Marco Autonómico*, publicado por la Generalitat Valenciana, 1988.
- TOMAS BUISAN, L. C.: «Poder político de las Comunidades Autónomas en España y asignación territorial de los fondos públicos». *Herri-Ekonomiaz D Economía Pública*, 1990.
- TRUMAN, D.: *The Government process*. Alfred A. Knopf. Nueva York. 1951.
- VALDÉS, A. y ZIETZ, J.: «Agriculture in the GATT: an analysis of alternative approaches to reform». International Food Policy Research Institute. Research Report, 70. Washington, D. C. 1988.
- WINTERS, L. A.: «The political economy of the agricultural policy of industrial countries», *European Review of Agricultural Economics*, 14, 1987,

VON WITZKE, H.: «Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community». *Public Choice*, vol. 48, n 2, 1986.

RESUMEN

A partir de un análisis teórico de los principales factores político-financieros del flujo de recursos públicos autonómicos a la agricultura, se plantea y estima una ecuación cross-section para contrastar la influencia de dichos factores en el tamaño de las asignaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas al sector agrario. Se investigan variables de tipo «político» (peso del sector en la economía regional, el grado de asociacionismo en cooperativas, la ideología del partido gobernante, peso de la burocracia agrícola en las instituciones regionales) y «financiero» (nivel de competencias, tamaño de los recursos financieros incondicionados y de las transferencias inter-gubernamentales). Los resultados sugieren que la política agraria autonómica no responde a una óptica instrumentalista del poder (escasa influencia de la ideología o del número de agricultores asociados), mientras que, como parece lógico, tanto el nivel de competencias como el peso económico del sector agrario presentan una influencia significativa en la participación de la agricultura en el gasto público autonómico. Por otro lado, el volumen global de recursos disponibles no parece manifestar una influencia negativa en las asignaciones hacia agricultura. Es más, tanto el peso de la burocracia agrícola como las transferencias inter-gubernamentales de carácter finalista están positivamente asociadas a las asignaciones de fondos incondicionados hacia el sector agrario. Según estos resultados, el sistema autonómico español ofrece ciertas garantías para el sector agrario para la captación de fondos públicos, en la medida en que las variables que ahora aseguran el flujo de recursos autonómicos al sector persistan en el futuro.

RESUMÉ

Dans cette étude, et à partir d'une analyse théorique des principaux facteurs politiques et économiques du flux des ressources publiques autonomes vers l'agriculture, il est présenté et évalué une équation cross-section permettant de comparer l'influence de ces facteurs sur les montants des crédits budgétaires des Communautés autonomes au secteur agricole. Il est étudié les variables à caractère «politique» (poids du secteur dans l'économie régionale, degré d'associationnisme dans les coopératives, idéologie du parti au pouvoir, poids de la bureaucratie agricole dans les institutions régionales), et «économique» (niveau des compétences, montant des ressources financières inconditionnées et des transferts intergouvernementaux). Les résultats suggèrent que la politique agricole autonome ne répond pas à une vision instrumentaliste du pouvoir (faible influence de l'idéologie ou du nombre des agriculteurs associés), alors que, comme il semble logique, aussi bien le niveau des cométences que le poids économique du secteur agricole ont une influence considérable dans la part accordée à l'agriculture dans la dépense publique autonome. Par ailleurs, il n'est pas constaté dans la répartition du volume global des ressources disponibles une influence négative quant aux allocations en faveur de l'agriculture. Qui plus est, aussi bien le poids de la bureaucratie agricole que les transferts intergouvernementaux à caractère finaliste sont positivement associés aux allocations des fonds inconditionnés au secteur agricole. D'après ces résultats, le système des autonomies espagnol offre certaines garanties au secteur agricole quant à l'attribution des fonds publics, dans la mesure où les variables qui actuellement assurent le flux des ressources autonomes vers le secteur persisteront à l'avenir.

SUMMARY

*On the basis of a theoretical analysis of the main political and financial factors affecting the flow of Autonomous Community public resources into agriculture, a cross-section equation is proposed and worked out in order to study the impact of such factors on the size of the Autonomous Communities' budgetary allocations to the farming sector. **Political** variables (weight of the sector in the regional economy, degree of cooperated association, ideology of the governing party, weight of agricultural bureaucracy in regional institutions) and **financial** variables (government level, size of unconditioned financial resources and intergovernmental transfers) are examined. The results suggest that Autonomous Community agricultural policy does not obey an instrumentalist focus of power (limited influence of ideology or the number of associated farmers), while as is logical, both the government level and the economic weight of the agricultural sector have a significant influence on agriculture's slice of Autonomous Community public spending. In addition, the overall volume of resources available does not appear to have a negative effect on the allocations to agriculture. Furthermore, there is a positive connection between the weight of agricultural bureaucracy and finalist intergovernmental transfers and the allocations of unconditioned funds to the farming sector. According to these results, the Spanish system of Autonomous Communities provides definite guarantees to the agricultural sector as regards securing public funding, provided that the variables that now determine the flow of Autonomous Community resources into the sector do not change in the future.*

