

GRADO DESEABLE DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA Y PLANIFICACION REGIONAL

Por
JOSE J. RODRIGUEZ ALCAIDE
Dr. en Veterinaria

SUMARIO

1. HIPOTESIS BASICAS A LA PONENCIA.—UNA BREVE REVISION DE NUESTROS PROBLEMAS AGRARIOS.—LAS CAUSAS Y GRAVEDAD DE LA POBREZA EN EL MEDIO RURAL.—4. GRADO DESEABLE DE INTERVENCION: 4.1. Prioridades en un programa de Gobierno para combatir la pobreza rural en un entorno regional. 4.2. Prioridades de diferentes programas de nuestra política agraria.—5. CRITERIOS PARA SU JERARQUIZACION: 5.1. El coste de los programas del Gobierno. 5.2. La eficiencia económica. 5.3. Ideas finales sobre bienestar social y eficiencia económica.

1. HIPOTESIS BASICA DE LA PONENCIA

BASAREMOS nuestra exposición sobre la siguiente hipótesis:

La futura estructura económica agraria se entenderá mejor desde la perspectiva de la nueva sociedad urbano-industrial que hemos creado. Cada vez que nos acercamos a estadísticas e investigaciones tenemos conciencia plena de las importantes diferencias existentes en las características demográficas y educativas, así como entre las actitudes, juicios de valor y motivaciones de sectores urbano y rural. Pero cada día, la explotación agraria se orienta más y más hacia el nuevo sistema urbano-industrial.

El Gobierno se verá cada día más presionado para corregir aquellas políticas agrarias que desde esta óptica aparecen como inconsistentes. Citemos a modo de ejemplo el alto grado de subvención a agriculturas opulentas, con escasa atención a la verdadera pobreza rural. Poco a poco se reconoce en nuestra sociedad que la actividad agraria

no debe continuar siendo una forma de vida, sino más bien una actividad económica propia de una sociedad urbanizada, por lo que los agricultores no deben por más tiempo continuar con su vieja imagen, sino buscar y crear una nueva.

La sociedad urbana que hemos diseñado es cada vez más rica y deseosamente consciente de seguridad, por lo que da un gran valor a un sector agrario eficiente, capaz de suministrar alimentos a precios razonables y con la posibilidad de levantar reservas para situaciones imprevistas. Sin embargo, nuestro personal siente que ciertos programas del Gobierno, para cumplir este objetivo, son demasiado costosos al menos a corto plazo, para nuestro país. Pensamos en ciertas políticas de precios de garantía, que si bien promueven la paridad, están claramente manteniendo la ineficacia en el sector. Así si analizamos subvenciones y precios, no nos extrañaría encontrar que aproximadamente un 10 por 100 de los agricultores se beneficien del 30-35 por 100 de las subvenciones y de una política de precios de sostén sobre el beneficio real en la explotación. Nuestra sociedad industrializada debe y está interesada en mantener y preservar la efectividad del sector agrario, pero no deja de preocuparse de objetivos de justicia y equidad. Nos parece justo que diseñemos programas cuyo coste sirva para conseguir un sector agrario nacional o regional eficiente y con capacidad de crear reservas, pero no a perpetuidad cuando la productividad del sector está en franca línea de competitividad.

Nuestra sociedad industrial cada vez simpatiza menos con programas que se basan única y continuadamente en precios de protección y sostén, a menos que se demuestre con claridad que estos programas del Gobierno son congruentes con objetivos nacionales de eficacia, flexibilidad y creación de stocks adecuados. No debemos olvidar que en el futuro nuestros Gobiernos tendrán que diseñar una política agraria más y más influenciada por la necesidad industrial que se ha creado.

Por otro lado, los agricultores a veces no se sienten felices con la política del Gobierno. Recordemos, pues, «*la mancha del aceite*». Se encuentran en el dilema de sacrificar su independencia personal para poder ganar cierta independencia de grupo. Paradójicamente el agricultor de hoy y de nuestro futuro, para mantener y conservar su identidad, tendrá que adoptar comportamientos urbanos a través de explotaciones intensivas en capital, con un poder colectivo de negociación y a través de una legislación que promueva el bienestar rural.

Al mismo tiempo el consumidor se transformará en un activo par-

ticipante de la política agraria, a través de su organización nacional recientemente creada, y llegaremos a ver revueltas de Amas de Casa por elevación de precios del sector agrario. Así que el sector agrario, como fuerza política en declive, se encontrará en el futuro a la defensiva y tendrá que aprender el comportamiento de las minorías políticas que desean ser efectivas. Pensamos que se nos avecina un mayor poder de negociación del consumidor, que junto a la terrible elevación en el coste de la mano de obra asalariada y de ciertos *inputs*, dejarán paralizadas ciertas prerrogativas económicas de nuestros agricultores. Pensamos que el Gobierno tendrá que preocuparse más y más por crear condiciones económicas de estabilización para la agricultura que de elevar precipitadamente precios y sólo precios. El fundamentalismo agrario, como todo fundamentalismo, es siempre miope y su miopía ha conducido a crear un ambiente rural inadecuado (escolaridad, servicios, comunicaciones), que tardaremos aún una generación en corregirlos.

Este breve exordio permite fundamentar y establecer los objetivos agrarios que debe marcar nuestra sociedad:

1) La sociedad española exige del sector agrario una oferta adecuada y a precios razonables de alimentos y productos para la industria. Este objetivo implica:

- 1.1. Alimentos y fibras industriales para satisfacer no sólo la demanda nacional, sino también la demanda exógena creada por el crecimiento demográfico y de rentas.
- 1.2. Flexibilidad en la construcción de stocks de seguridad para caso de emergencia climática y bélica.
- 1.3. Crear una agricultura técnica y económicamente eficiente.
- 1.4. Crear un sistema de precios real y capaz de asignar recursos y determinar los modos óptimos de producción y de distribución de ventas.

2) Pero al mismo tiempo el sector agrario solicita de la sociedad española:

- 2.1. Medidas que parcialmente compensen a los agricultores de sus pérdidas económicas, resultantes de una política nacional que busque autosuficiencia y stocks de seguridad.
-

- 2.2. Igualdad de oportunidades para participar en los frutos del progreso económico nacional, con medidas para educar, formar y asistir a población rural para que sea eficiente y transferir rentas a la población rural y regional pobre y desempleada, de modo que sea capaz de mantener un aceptable nivel de vida o de retiro.
- 2.3. El derecho, ya en parte conseguido, para afrontar los problemas de inestabilidad de precios y producción (FORPPA).
- 2.4. Quizás un nivel mínimo deseable de interferencia del Gobierno en la estructura de las explotaciones.

Es obvio que algunos de estos objetivos son claramente competitivos y se precisaría de compromisos políticos apropiados. Digamos que un programa de autosuficiencia y de conservación de recursos precisa de un especial diseño; igualmente un programa de transferencia de rentas no debe promover una distribución regresiva de la renta, pero tampoco mantener una actividad ineficiente o retener las decisiones de emigración. Igualmente hemos de recordar que los objetivos 1.4 y 2.4 deben descansar en lo posible en un mecanismo de mercado, si bien recordamos que éste no puede ser libremente competitivo.

2. UNA BREVE REVISION DE NUESTROS PROBLEMAS AGRARIOS

Si tuviésemos espacio y tiempo en esta ponencia, fundamentaríamos con datos y estudios que:

- a) los programas del Gobierno en ciertas áreas son altamente costosos;
- b) los agricultores superviven en plena inestabilidad económica;
- c) los agricultores, en general, perciben bajas rentas relativas.

Pero estos problemas no son sino síntomas de uno más profundo: *la carencia de movilidad de los recursos agrarios: tierra, capital y trabajo*. De todos es conocido que los avances tecnológicos y la urbanización continuamente están provocando desequilibrios económicos

en el sector agrario, precisamente porque los recursos no se adaptan y ajustan a estos cambios.

Pudiéramos recordar aquí que la política de fijación de precios para proteger la explotación marginal no ha conducido a los resultados apetecidos, al olvidar que, si bien con esta política marginalista, igualamos el coste marginal al ingreso marginal, no ocurre así para muchas explotaciones que, cumpliendo este requisito, dan curvas de costes medios superiores a sus ingresos medios, de modo que el coste total excede del ingreso total. Ello nos ha llevado a ganancias bajas por unidad de recurso empleado, de muchas explotaciones pequeñas y medianas, dejando en equilibrio sólo a las explotaciones grandes y bien organizadas. Recordemos que el menopsonio en la contratación de la mano de obra temporal (fijeza espacial del recurso) puede crear grandes problemas económicos.

La fijeza de recursos y el menopsonio de compra de mano de obra, junto a monopolio de compra de producto en el mercado libre explican la persistencia en la baja rentabilidad de los recursos agrarios y por tanto de los problemas del sector.

La teoría de la fijeza de recursos implica que el sector agrario no se acomoda a los avances tecnológicos en su más amplio sentido. La teoría de costes medios decrecientes toma en cuenta la estructura dimensional de las explotaciones y el valor marginal de la tierra. El agricultor pretende llenar la holgura entre rentabilidad y costes con el precio de la tierra, cuando es una explotación marginal. De aquí se sigue que el precio del producto es algo bajo, casi el 90 por 100 de las explotaciones son escasamente eficientes cuando se toma en cuenta el coste de oportunidad de todos los recursos, incluso para la gran empresa, hasta que llega a alcanzar la posición horizontal en la curva de costes medios. Sólo temporalmente un programa de sostenimiento de rentas consigue cambiar este cuadro. La teoría de los costes decrecientes está muy relacionada con la tecnología, la competencia imperfecta y la fijeza de los recursos. La capacidad para agrandar la explotación y consolidar o concentrar tierras depende de la capacidad de comprar más tierra y ello depende de la capacidad que el vecino tenga de encontrar empleo fuera del sector. Este proceso de ajuste se retarda por falta de educación económica (valoración de recursos), social (para emigrar y por continuar concibiendo la agricultura como un modo de vida). También es verdad que la emigración no resolverá el problema si el avance tecnológico continúa produciéndose a una

tasa superior a la de emigración. El grado en que cada una de estas teorías manden en los problemas agrarios no es fácil de cuantificar, pero antes de analizar el grado deseable de intervención del Gobierno, ha convenido brevemente explicitarlas.

3. LAS CAUSAS Y GRAVEDAD DE LA POBREZA EN EL MEDIO RURAL

La teoría económica clásica enfatiza que el crecimiento en una región aparece determinado por las tasas de rentabilidad del capital, de modo que éste es atraído hacia regiones donde aquéllas son altas, y por la emigración de la población hacia regiones de niveles elevados de salarios. Sin embargo, la teoría clásica no indica las razones de estas diferencias regionales ni la persistencia de estas posiciones de desequilibrio en el espacio.

Recordemos en este momento las numerosas teorías que han pretendido explicar el crecimiento económico regional desde las que dan prevalencia a las *ventajas comparativas* hasta las que hablan de la *capacidad de exportación*. Asimismo recordemos la *teoría de los recursos básicos* que hace depender el crecimiento de una región de la presencia y desarrollo de ciertos recursos básicos, tales como tierra, agua, clima, minerales y situación en el espacio, o la *teoría de la combustión interna* que pretende hacer depender el desarrollo de una región no sólo de recursos básicos, sino también de ciertas fuerzas internas como son tecnología, especialización, división del trabajo, economías de escala, buena infraestructura y organización. No podemos olvidar aquella contribución teórica que enfatiza la presencia de estímulos exteriores en la promoción de un espacio, y sobre todo cada vez más del aprovechamiento de las ventajas de la aglomeración, cercanía a los mercados, a las inversiones en educación e investigación.

Todas estas teorías son fragmentarias y poseen ciertos elementos tautológicos, de modo que no nos basta decir que un área rural es deprimida porque tiene pocas industrias y servicios terciarios.

Para nosotros la pobreza en el medio rural y de aquellas regiones típicamente agrarias nace de los siguientes conceptos:

- 1.º De la existencia de fuerzas que proviniendo de asentamientos históricos, han producido el agotamiento de algunos recursos; la obsolescencia de técnicas de producción; cambios en la demanda de

productos y confrontación económica con fuerzas de otra (s) región (es).

2.º De la existencia de factores tales como proximidad o accesibilidad a complejos urbano-industriales; adecuación de infraestructuras de transporte y comunicaciones y la educación como base de un ajuste eficiente al cambio.

3.º De la existencia de tensiones de ajuste que originan creatividad capaz de lograr el umbral del cambio. Sin embargo, una vez que el umbral del cambio se ha alcanzado entran en juego las fuerzas reaccionarias al mismo y lo paralizan o desaceleran. Aunque el ajuste económico no se detiene, acontece que es penoso cuando la región no ha creado una base educativa y sicológica apta para este proceso de ajuste. Entonces la anomia y la disonancia cognoscitiva (*) es la causa fundamental de la permanencia y dimensión de la pobreza. En áreas de pobreza rural no se ha valorado la educación ni aceptado cambios estructurales en comunicaciones e infraestructuras e incluso la localización de otras actividades económicas.

4. GRADO DESEABLE DE INTERVENCION

De acuerdo con todo cuanto hemos escrito, debemos ahora analizar el grado deseable de intervención del Gobierno en el desarrollo de la agricultura y de la región. Por ello parece en este momento conveniente comentar dos tipos de prioridades: Prioridad sobre Programas que combatan la pobreza rural en el entorno regional y Prioridad de políticas agrarias nacionales que ayuden a conseguir los objetivos señalados en los puntos 1, 2 y 3 de este documento.

4.1. PRIORIDADES EN UN PROGRAMA DE GOBIERNO PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL EN UN ENTORNO REGIONAL

Todo programa debe seleccionar aquellas políticas que maximicen el incremento en renta del área pobre por cada peseta pública y privada invertida en la región; es decir, den un cociente beneficio/coste social superior a la unidad. Sin embargo, debemos recordar que du-

(*) Anomia: carencia de confianza en el entorno social.

Disonancia cognoscitiva: proceso en que se elevan las compensaciones no económicas a un nivel superior para equilibrar las compensaciones clásicas inadecuadas (religión, familia versus salario y posesión).

rante los tres primeros planes de desarrollo se ha dado un claro conflicto entre la canalización espacial de los fondos públicos y los esfuerzos para aumentar el coste-efectividad de un programa para desarrollo de regiones y áreas deprimidas.

Creemos que el primer lugar en la jerarquía de programas debe ser ocupado por el de pleno y eficiente empleo, de modo que el Gobierno debe concebir la promoción agraria en las regiones dentro de esta óptica. Un segundo programa regional debería buscar la mejora en el mercado del trabajo tanto dentro del sector agrario, como en los flujos de empleo entre sectores. Un tercer programa debe basarse en educación y formación profesional en áreas y regiones deprimidas, pues estas están hoy pagando el tributo de una pasada y baja inversión en educación general y en formación profesional, con el consiguiente efecto en una mejor distribución de la renta. En primer lugar el Gobierno debe llevar industrias a áreas deprimidas, pero con incentivos perfectamente medidos en su eficacia y en su vigilancia y flexibilidad de aplicación.

Todos estos programas pueden suministrar a la población suficiente renta para que ésta luego la distribuya en alimentación, viviendas y educación, usando de la oferta de equipamientos físicos y sociales aportada por el Gobierno.

No se puede promover un área rural ni el sector agrario regional sin programas integrales y jerarquizados, muchos de los cuales caen fuera de la competencia ejecutiva del propio Departamento Ministerial de Agricultura. Asimismo deben ser concebidos como programas orientados al hombre y no al sector.

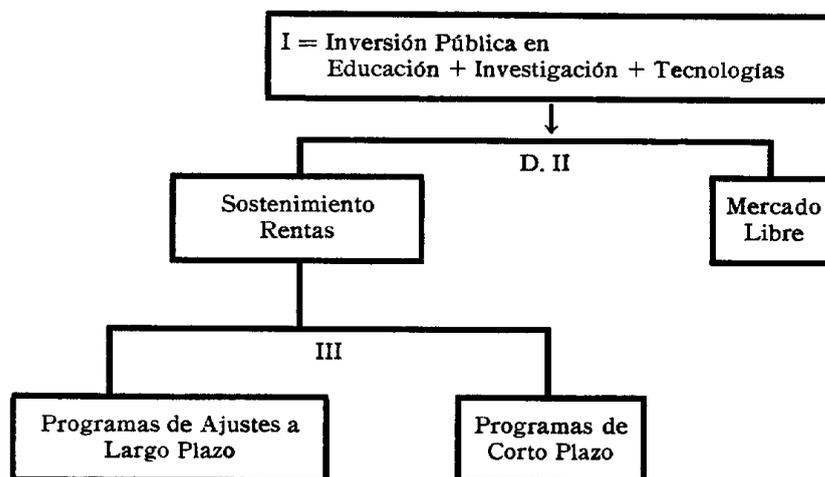
En el caso concreto de Andalucía damos la jerarquización de proyectos que son básicos para poder promover luego áreas rurales deprimidas y aplicar eficientemente programas específicos agrarios. (Cuadros 1, 2, 3.)

4.2. PRIORIDADES DE DIFERENTES PROGRAMAS DE NUESTRA POLÍTICA AGRARIA

Tras lo señalado anteriormente, debemos decir que el desarrollo de las agriculturas regionales debe fundamentarse primariamente en un grupo de medidas a la cabeza de las cuales citamos los programas públicos (I) *en educación, investigación y tecnologías agrarias*. El Gobierno tiene que potenciar y estimular la productividad agraria primariamente mediante inversión en Educación General Básica en

regiones deprimidas o en áreas rurales, tanto en regiones desarrolladas o deprimidas. Además las agriculturas regionales están cada vez más ligadas a las tecnologías y el Gobierno debe continuamente contribuir a potenciar esta aceptación porque así lo quiere la sociedad; lo impone el sector privado aun cuando intentara frenarlo el propio sector público y específicamente porque la propia estructura del sector no va a permitir ningún freno en el cambio tecnológico, pues los innovadores obtienen de ello enormes ganancias y los imitadores mantienen así el nivel relativo de sus rentas. Por ello nos parece consistente que el Gobierno invierta en mejorar las tecnologías agrarias a partir de la educación.

En este momento se nos presenta el dilema de si aceptado el primer paso, la intervención del Gobierno debe ser lo suficientemente fuerte como para subvencionar y sostener las rentas o si, por el contrario, debe dejar el mercado libre en las agriculturas regionales (II) y nacional.



La decisión en el momento II, tras la preparación básica de la región, área y población, es saber si conviene ir a un sostenimiento de rentas o al libre mercado. Todo depende al menos de las siguientes consideraciones.

1. De la magnitud del exceso de capacidad productiva del sector agrario nacional y regional.

2. Del coste neto para el sector que supondría ajustarse del referido exceso de capacidad.
3. Del coste neto que para la sociedad española supondría mantener un exceso de recursos (tierra y trabajo dedicados a la agricultura).

Existen en España suficientes datos como para saber que no poseemos un exceso de capacidad productiva agraria, aunque sí existan desequilibrios a nivel de producciones, por lo que la protección de las rentas agrarias es necesaria e imperiosa. Un diferente problema es el modo de sostener estas rentas agrarias a nivel de cada región y en el tiempo.

Por ello conviene recordar que si bien somos partidarios de un programa de sostenimiento de rentas agrarias regionales, también debemos diferenciar sus pactos a corto y largo plazo.

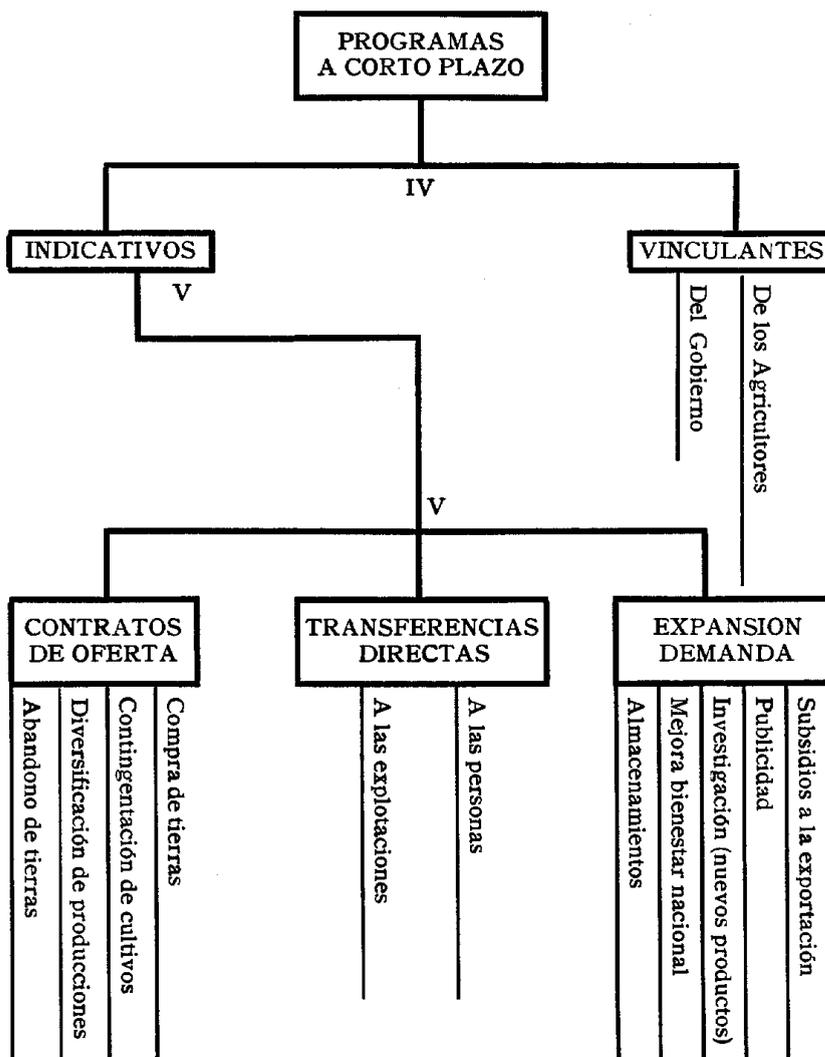
Debemos decir ahora y aquí que los precios de sostenimiento no elevan a largo plazo la renta de los agricultores y ello por las siguientes razones (1): porque la demanda de productos agrarios a largo plazo es elástica al precio (2); los beneficios procedentes del sistema de protección se capitalizan dentro del valor de la tierra y (3) los agricultores reducen el uso de recursos productivos en el tiempo con la caída relativa de los precios. Por todo ello a largo plazo, con la inflación de la tierra y la creciente elasticidad de la demanda los sectores agrarios y menos aún los deprimidos ganarían monetariamente poco de programas de protección de productos agrícolas. ¿Entonces por qué el Gobierno utiliza tanto la política de sostén de precios para mantener las rentas? Sencillamente porque de esta forma estabiliza las rentas y elimina ciertos riesgos e incertidumbres que el agricultor no quiere o no está capacitado para absorber, o porque de esta forma mantiene stocks nacionales de seguridad en caso de sequía o conflicto bélico.

El peso de esta decisión nos lleva ineludiblemente a un deterioro de las rentas agrarias a largo plazo: (Coste de mantener cierto nivel de estabilidad de rentas y de stocks de seguridad para el país).

No somos partidarios de tomar la decisión de dejar libres los mercados, no sólo por las razones anteriores de inestabilidad y seguridad nacional, sino además porque el mercado competitivo en un sector como el agrícola, no asegura la maximización de la producción a corto plazo, específicamente debido a que muchas explotaciones carecen

de suficientes recursos, dimensión y capacidades que faciliten llegar al óptimo bajo concurrencia perfecta.

En este momento nos manifestamos partidarios de una política de sostenimiento de rentas, pero ahora se nos presenta la disyunción (III) de elevar los ingresos sobre el nivel del mercado libre mediante



- 1) La aceleración de los ajustes en los recursos.
- 2) La protección mediante subvención de precios a recursos y factores.

Las medidas de largo plazo cuales son creación de: empleos extraagrarios, relocalización de las industrias, educación y subvención a la emigración fuera del medio rural requieren tiempo, deben desarrollarse con una óptica de equilibrio regional, pero deben ser complementadas con medidas de sostenimiento a corto plazo de las producciones agrarias. En aquellos ajustes a largo plazo el Gobierno tiene mucho que hacer buscando objetivos de eficiencia y equidad territorial. En los programas de sostenimiento de rentas a corto plazo nos quede la discusión si deben ser programas indicativos o vinculantes (IV).

No podemos entrar a describir y discutir cada uno de los subprogramas que de modo indicativo o vinculante se pueden diseñar para sostener las rentas agrarias. (Ver grafo 2.) Sin embargo, sí es el momento de expresar algunos criterios para jerarquizar y dar prioridades a los referidos programas.

5. CRITERIOS PARA SU JERARQUIZACION

Es bastante patente que no todos los grupos con intereses en la política agraria juzgan y evalúan los programas con los mismos criterios. Los agricultores solicitan rentas cada vez más altas y pocas restricciones a sus decisiones de producción y comercialización. Los consumidores solicitan alimentos y materias industriales baratos y de calidad a niveles claros de abundancia. El Gobierno prefiere un presupuesto bajo y de escasos costes de administración, pero al mismo tiempo suficiente flexibilidad para satisfacer las demandas interior y exterior y mantener los stocks de seguridad. Parece patente que son intereses en conflicto. Nuestra misión ahora será esclarecer en la medida de lo posible la congruencia de los programas ante estos juicios de valor.

5.1. EL COSTE DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO

Admitiendo que las transferencias que el Gobierno realiza y sus gastos de administración son elevados, ¿cómo sería posible mantener-

los o reducirlos y al mismo tiempo sostener o elevar la renta agraria y mejorar la posición de las áreas y regiones rurales deprimidas? La evaluación con criterios de coste/efectividad podrían, al menos, dar una adecuada jerarquía a los mismos.

Las prioridades van a ser discutidas dentro de las acciones indicativas y no de las vinculantes. El número de programas posibles que el Ministerio de Agricultura ha diseñado es amplio (bástenos mirar los Planes de Desarrollo y las memorias del referido Departamento). Nos atreveríamos a decir que todos no tienen el mismo grado de eficiencia para llenar los objetivos nacionales ni los objetivos de equilibrio regional, ni para conseguir la elevación real de la renta del sector.

En los programas del Gobierno tendentes a reorientar las producciones nos parece se debería ex-ante y ex-post evaluar el valor de la producción que se ha hecho descender, para que la tierra sea liberada para otro cultivo, en relación al coste de la referida acción. Así si

E = valor de la producción eliminada por peseta invertida en ese programa.

C = coste variable de producción por hectárea.

P = precio del producto, determinado en parte por el Gobierno.

Y = rendimiento por hectárea.

$$\text{tenemos que } E = \frac{1}{1 - \frac{C}{P Y}} ; \quad C < P Y ; \quad 1 < E < \infty$$

La expresión se fundamenta en la hipótesis de que el Gobierno debe pagar una «renta», a la diferencia entre los ingresos por hectárea y su coste variable, si quiere que esta tierra quede libre para otra producción. De esta forma el agricultor obtendría los mismos ingresos netos tanto explotando el mismo la empresa, tanto dándosela en arrendamiento al Estado. Comentemos la expresión:

E, es cada vez más grande, es decir, el valor de la producción eliminada por unidad monetaria invertida en las siguientes circunstancias:

- a. Cuando C/PY se aproxima a la unidad, y ello ocurre si
 - a.1. Y , disminuye, cuando las tierras son marginales en calidad.
 - a.2. P , disminuye, cuando se reducen los precios del producto en términos relativos y absolutos.
 - a.3. C , aumenta, eliminando subvenciones a factores o crecimiento del salario del trabajador tomado de fuera de la explotación.

Si $E \rightarrow 1$, ello quiere decir, que todo programa de Gobierno dirigido a las mejores tierras actúa con la menor eficiencia, al reducir una producción en el mismo valor del gasto realizado. El coste de abandono de tierras puede hacerse mediante programas indirectos de industrialización y urbanización y en este caso el valor E sería la suma del consumo de capital realizado en el campo y el valor añadido menos el consumo corriente conseguido en la industria por la relación hombre/tierra abandonada y dedicada a otras producciones. Pero los abandonos de tierras marginales siguen siendo costosos si no se les prepara para otra vocación. Sabemos que la evaluación y administración es difícil, pero ello no supone que debamos dejar el intento soslayado.

En caso de cultivos sustitutivos la evaluación debería hacerse sobre las diferenciales de C , P e Y entre el cultivo eliminado y el cultivo introducido. Este ejemplo lo hemos aportado, porque estimamos que es una fácil guía de jerarquización de programas de sostenimiento de las rentas agrarias y de distribución adecuada a nivel nacional y regional de producciones y stocks de seguridad.

5.2. LA EFICIENCIA ECONÓMICA

Otro criterio que debe utilizarse para juzgar el grado deseable de intervención del Gobierno en el sostenimiento de las rentas agrarias es el de eficiencia económica. Recordemos aquí los dos tipos de eficiencia económica que ahora nos pueden ser de interés. De un lado el costo social neto definido como el valor del consumo y de la producción perdido por el producto que se obtiene tras una desviación del mercado perfecto y es quizá el mejor criterio para agregar el bienestar deseado por agricultores, consumidores y Gobierno. Lo único que aquí debemos hacer notar es que este coste social neto tiene

grandes variaciones regionales, tanto para agricultores como para consumidores, por lo que el Gobierno no podrá usar este concepto sin una previa regionalización.

De otro lado, la ineficiencia económica que resulta tras el programa al elevar costes de producción y combinar recursos de manera no óptima.

Ambos criterios deben y pueden ser usados para evaluar las intervenciones del Gobierno a través de cada uno de sus programas, tanto a nivel nacional, como regional.

Nuestra opinión para finalizar este apartado es que no existe ningún programa que satisfaga a todos los participantes, pues ninguno sirve, al mismo tiempo, para aumentar la renta agraria de los agricultores y permitirles gran libertad; o dar al consumidor productos abundantes y baratos y al Gobierno adecuados stocks de seguridad a bajos costes administrativos y presupuestarios. Por ello hablar de grado deseable de intervención del Gobierno es hablar de compromisos y elecciones muy penosas.

5.3. IDEAS FINALES SOBRE BIENESTAR SOCIAL Y EFICIENCIA ECONÓMICA

Debemos decir algo del esfuerzo que los economistas han hecho para iluminar este deseable grado de intervención de los Gobiernos en el sector agrario. Clásicamente se han seguido criterios como los de:

1. **PARETO:** Donde una política A se prefiere a una política B, si, al cambiar de B a A, al menos uno mejora y el otro no empeora.
 2. **KALDOR:** Donde una política A se prefiere a una política B, si, al cambiar de B a A, los que ganan pueden compensar a los que pierden y aun tener una mejor posición que cuando usamos de B.
 3. **HICK:** Donde una política A es preferida a una política B si aquellos que pierden por cambiar a A no pueden sacar provecho de lo que mejoran los que permanecen en B.
 4. **SCITOVSKY:** Donde una política A se prefiere a B, si aquellos que ganan por el cambio de B a A pueden compensar a los que pierden y si simultáneamente aquellos que pierden no pueden sacar provecho de los que mejoran permaneciendo en B.
-

Mencionamos ahora que en la práctica la compensación monetaria puede cubrir el criterio de la eficiencia económica, pero si la desutilidad de una pérdida monetaria para el perdedor es mayor que la utilidad monetaria que considera el ganador, las medidas convencionales de coste-beneficio no llenan nuestras exigencias de efectividad.

Tras esta definición entramos en el terreno de los juicios de valor y ello nos lleva a concluir que los criterios anteriores dicen mucho de eficiencia y libertad, pero muy poco nos aclaran sobre justicia y seguridad.

Por ello, pensamos que una excesiva ponderación de libertad y eficiencia puede llevarnos a concebir el mercado libre como un fin, en lugar de como un medio para alcanzar los objetivos finales de nuestra sociedad. A pesar de nuestra formación técnica y económica reconocemos que la economía debe aceptar su subordinación a la ética y a la política.

Y toda nuestra reflexión nos conduce a que:

- 1.º Se hace necesaria la intervención del Gobierno en las agriculturas regionales.
- 2.º Se podrían jerarquizar los programas a corto plazo, con una ponderación de criterios, nacida de las propias fuerzas interesadas en el tema.
- 3.º Está por hacer una evaluación científica de todo cuanto el Gobierno ha hecho por el sector agrario y un memorándum de prioridades ex-ante de los programas que en cada región se debieran realizar, dentro de cada Plan de Desarrollo.

A. ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTOS

| <i>Proyectos jerarquizados</i> | <i>Indice</i> |
|--|---------------|
| ALTA ANDALUCIA | |
| 1. Mejora saneamiento de la ciudad de Granada | 0,905 |
| BAJA ANDALUCIA | |
| 1. Estación depuradora de aguas residuales de Córdoba | 0,647 |
| 2. Saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Sevilla | 0,738 |
| 3. Corta de la Cartuja (Sevilla) | 0,762 |
| 4. Ampliación del abastecimiento de aguas a Sevilla y su comarca (incluida la presa de Cataveral) | 0,958 |
| 5. Ampliación del abastecimiento de aguas a la zona gaditana | 1,128 |
| 6. Plan General de Infraestructura Sanitaria del Litoral Atlántico (Cádiz) | 1,169 |
| 7. Presa de San Rafael de Navallana y 2.ª conducción de aguas a Córdoba | 1,690 |

Hipótesis III

| <i>Proyectos jerarquizados</i> | <i>Indice</i> |
|---|---------------|
| ALTA ANDALUCIA | |
| 1. Regadíos derivados de la presa de Canales | 2,51 |
| 2. Regadíos del Negratín (Hoya de Baza) | 0,68 |
| BAJA ANDALUCIA | |
| 1. Regadíos del Genil-Cabra | 2,51 |
| 2. Regadíos del Giribaile | 1,16 |
| 3. Regadíos 2.ª fase del Bajo Guadalquivir (Sevilla) | 1,07 |
| 4. Regadíos del Barbate | 0,87 |
| 5. Regadíos del Guarrizas | 0,59 |
| 6. Regadíos del Guadalmena | 0,48 |

Hipótesis IV

| <i>Proyectos jerarquizados</i> | <i>Indice</i> |
|---|---------------|
| ALTA ANDALUCIA | |
| 1. Regadíos derivados de la presa de Canales | 3,10 |
| 2. Regadíos del Negratín (Hopa de Baza) | 0,60 |
| BAJA ANDALUCIA | |
| 1. Regadíos del Genil-Cabra | 1,44 |
| 2. Regadíos del Giribaile | 1,25 |
| 3. Regadíos 2.ª fase del Bajo Guadalquivir (Sevilla) | 0,97 |
| 4. Regadíos del Barbate | 0,97 |
| 5. Regadíos del Guarrizas | 0,43 |
| 6. Regadíos del Guadalmena | 0,28 |

Hipótesis IV

| <i>Proyectos jerarquizados</i> | <i>Indice</i> |
|--|---------------|
| ALTA ANDALUCIA | |
| 1. Tramo carretera Alhendín-Dúrcal | 1,33 |
| 2. Tramo carretera Jaén-Campillo Arenas | 1,08 |
| 3. Tramo carretera Málaga-Torre del Mar | 0,91 |
| 4. Tramo carretera Variante de Motril | 0,89 |
| 5. Tramo carretera Almuñécar-Salobreña | 0,63 |
| 6. Tramo carretera Vélez Benaudalla-Motril | 0,61 |
| 7. Tramo carretera Torre del Mar-Nerja | 0,57 |
| 8. Carretera Málaga-Límite provincia Almería | 0,56 |
| 9. Tramo carretera Motril-Calahonda | 0,50 |
| 10. Tramo carretera Salobreña-Motril | 0,45 |
| 11. Tramo carretera Nerja-Almuñécar | 0,40 |
| 12. Tramo autopista Lorca-Almería | 0,33 |
| 13. Carretera Ronda-San Pedro de Alcántara | 0,13 |
| 14. Tramo autopista Málaga-Torre del Mar | 0,12 |
| 15. Tramo carretera Calahonda-Límite provincia Almería ... | — 0,10 |
| 16. Autopista Málaga-Almería-Murcia | — 0,47 |
| 17. Tramo autopista Torre del Mar-Almería | — 0,84 |

| <i>Proyectos jerarquizados</i> | <i>Indice</i> |
|--|---------------|
| BAJA ANDALUCIA | |
| 1. Tramo autopista Dos Hermanas-Córdoba | 8,60 |
| 2. Autopista Dos Hermanas-Montoro | 5,90 |
| 3. Tramo carretera Variante de Mengíbar | 1,87 |
| 4. Tramo autopista Córdoba-Montoro | 1,00 |
| 5. Autopista Sevilla-Huelva | 0,94 |
| 6. Carretera Polo Huelva-Puerto Santa María | 0,83 |
| 7. Tramo carretera Sevilla-Venta del Alto | 0,66 |

BIBLIOGRAFIA

1974. *La agricultura en la política de Desarrollo Regional en España*. Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias.
- BOSERUP, E.: 1967: *Las condiciones del desarrollo en la agricultura*. Ed. Tecnos. Madrid.
- BOTE GÓMEZ, V., y S. BERMEJO HERNÁNDEZ. 1968. *Las desigualdades regionales en la capitalización de la empresa agraria*. II Reunión de la Sociedad Española de Economía y Sociología Agrarias: 141-167.
- EICHER, C., y L. WIT. 1968. *La agricultura en el desarrollo económico*. Ed. Limusa. Wiley, S. A. México.
- FLORES, X. 1969. *Estructura socioeconómica de la agricultura española*. Ed. Península. Barcelona.
- IRURZUN GOICOA, P. M. 1972. *Las cargas ocultas de la economía española*. INIA. Serie Econ. y Sociología Agrarias, 3: 145-160.
- MELLOR, Joh. 1970. *Economía del desarrollo agrícola*. F. C. Economic. México.
- NAREDO, J. M. 1971. *La evolución de la agricultura española*. Ed. Estela. Barcelona.
- NIETO OSTOLAZA, C. 1971. *Agricultura y crecimiento económico*. INIA. Serie Econ. y Sociología Agrarias, 1: 1-96.
- NIETO OSTOLAZA, C. 1975. *La agricultura en el contexto de la planificación del desarrollo. En la Agricultura española ante los nuevos problemas planteados por la agricultura mundial*. Asoc. Española de Ec. y Sociología Agrarias: 99-116.
- ROUX, B. 1975. *Crisis agraria en la Sierra Andaluza*. Publicaciones del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla.
- WEILZ, R. 1969. *Planeación rural en los países en desarrollo*. Fondo Cultural Económico. México.
- Toward Modern Land Policies*. Institute of Agric. Econ. and Policy. Univ. of Padua. Edit. Daus McEntire and Pamilo Agostini.
- BOYEV, V.: *Pricing as a tool for the stimulation and regional distribution of farm production in The Future of Agriculture*. Inst. Assoc. of Agric. Econ.: 202-207.

- BRUN, A. 1973. *The development of agricultural land prices and awnership*. *Env. R. of Agric. Econ.* (3): 255-279.
- HAYAMI, Y. 1969. *Sources of Agricultural Productivity gapamong selected countries*. *Amer. Jour. Agric. Econ.* 51 (3): 564-575.
- HEADY, E. 1962. *Agricultural Policy under economic development*. Iowa State Univ. Press. Ames.
- JOSLING, T. E., y otros. 1973. *Burdens and benefits of farm support policies*. Agricultural Trade Paper n.º 1. Trade Policy Research Center. London.
- RUTTAN, V. W. 1974. *Induced technical and institutional change and the future of agriculture*, en *The Future of Agriculture*. Inst. Association of A. Ec.: 35-61.
- SCHRADER, H., y W. HENRICH SMEYER. 1975. *Structural adjustments in agriculture under different price conditions*. *European Rev. of Agric. Econ.*, 1: 33-46.
- SIMANTOV, A.: *Economic, social and political priorities in agricultural policy formulation in industrialized counties*, en *The Future of Agriculture*. Inst. Assoc. of Agric. Econ. 76-100.
- SIMANTOV, A. 1975. *Relations between developed and developing countries in the field of agriculture and food, or the need to promote a «humanae economy»*. *European Rev. of Agric. Econ.* (2): 125-150.
- TWEETEN, L. 1970. *Foundations of Farm Policy*. Univ. Nebraska Press. Lincon.
- WEINSCHENCK, E. 1973. *Issues of future agricultural policy in the European Common Market*. *Eur. R. Agric. Econ.* (1): 21-46.
-