

## 10. El cambio institucional en la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea (\*)

por Carlisle FORD RUNGE y Harald VON WITZKE (\*\*)

La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea (CE) es una estructura institucional compleja con una gran influencia económica, que ya ha sido estudiada con detalle (véase von Witzke 1986 y la literatura allí citada). Sin embargo, los economistas han dedicado mucha menos atención a las instituciones que sustentan la PAC (1). Es bien sabido, si no correctamente comprendido, que las instituciones de la agricultura responden sistemáticamente a fuerzas políticas y económicas (Ruttan). Sin embargo, la tendencia del economista a considerar el marco institucional como algo que viene dado deja poco que decir sobre la PAC, aparte de la mención de sus efectos económicos negativos. En este estudio se defiende la hipótesis de que la peculiar estructura ins-

---

(\*) «Institutional change in the Common Agricultural Policy of the European Community». *American Journal of Agricultural Economics*. 69-1987. pp. 213-222.

(\*\*) Los autores son, respectivamente, profesor agregado y profesor adjunto del Departamento de Economía Agraria y Aplicada de la Universidad de Minnesota. Este estudio se ha realizado con ayuda de la Minnesota Agricultural Experiment Station, con una subvención de la Graduate School de la Universidad de Minnesota, con una beca de viaje del United Kingdom Fund del Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, y con una beca para asuntos internacionales del Council on Foreign Relations. La investigación se ha realizado como parte del proyecto North American Granary, financiado por el Center for International Food and Agricultural Policy del Departamento de Economía Agrícola y Aplicada, financiado principalmente por la Northwest Area Foundation, St. Paul, Minnesota. Los autores manifiestan su agradecimiento a Peter Barry, Rosemary Fennell, Ulrich Koester, Guenther Schmitt, Shelley J. Thompson y a dos revisores anónimos, por sus valiosos comentarios y sugerencias, así como a Laura Heiberg.

(1) Los estudios recientes se centran cada vez más en las restricciones institucionales como fuente clave de la ineficiencia de la PAC. Véase Hagedorn y Schmitt, Duchene, Szczepanik y Legg, así como el trabajo pionero de Koester 1977.

titucional de la CE influye significativamente en sus decisiones sobre política agrícola.

A finales de los años 70 y principios de los 80, el elevado nivel de los tipos crediticios y de los precios de mercado en Estados Unidos permitió a la PAC expandir la producción y competir en los mercados mundiales. Los también elevados tipos de interés real en Estados Unidos atrajeron el capital extranjero, hicieron subir el dólar y redujeron las subvenciones a la exportación (basadas en los tipos de cambio dólar estadounidense/ecu) que la CE pagaba para igualar los precios mundiales (von Witzke 1986). El deterioro del dólar ha elevado los costes de las subvenciones a la exportación de la PAC. Casi nadie niega ya que estas subvenciones, junto con los elevados precios de sostenimiento agrícolas en Estados Unidos y en la CE, han generado enormes excedentes que amenazan la solvencia presupuestaria. Sin embargo, ambas partes han reaccionado a la defensiva ante tal situación, creando subvenciones de represalia e incrementando los conflictos de política comercial. Un mayor entendimiento del marco institucional de las políticas agrícolas a ambos lados del Atlántico facilitará la suavización de estos conflictos y promoverá una coordinación más intensa.

La PAC de la CE tiene carácter supranacional. El Parlamento Europeo, aunque elegido por sufragio directo, sólo goza de un limitado poder de control de la PAC. Las decisiones corresponden al Consejo de Ministros de Agricultura, formado por los ministros de los distintos países. El Tratado de Roma (Tratado de la CEE) establece la votación por mayoría cualificada para las decisiones corrientes, y la votación por unanimidad sólo en el caso de que se vean afectados intereses «vitales» de al menos uno de los Estados miembros. Sin embargo, el Consejo ha adoptado en la práctica la unanimidad como modalidad de decisión habitual (véase Fennell).

Uno de los objetivos primordiales de la PAC es la reducción de los problemas de rentas agrícolas de los países miembros. Por esta vía, los diversos instrumentos destinados al sostenimiento de las rentas sitúan los precios agrícolas en niveles considerablemente superiores a los que imperan en los mer-

cados mundiales. A pesar de este objetivo común, los intereses nacionales de los países miembros en la PAC difieren significativamente, y ello por tres motivos. En primer lugar, las subidas de precios en la CE van seguidas por diferencias en las rentas agrícolas o en las tasas de crecimiento de la renta en cada nación (Comité de Asesores Económicos del Gobierno Federal de Alemania). Por consiguiente, la demanda de sostenimiento de los precios varía también en los distintos países miembros. En segundo lugar, la estructura de la producción agrícola dentro de la CE es heterogénea. Los países del sur solicitan protección para productos mediterráneos como el aceite de oliva, el vino y las frutas y hortalizas, mientras que los del norte lo hacen para productos como el trigo y la leche (Schmitt y von Witzke). En tercer lugar, la conjunción de la PAC con el sistema financiero de la CE provoca transferencias adversas entre distintos países (Koester 1977, Buckwell y cols., Petersen). Con frecuencia se afirma que son estos intereses divergentes de los países miembros los que determinan las decisiones de la PAC (por ejemplo Ritson y Tangermann, Heidhues y cols., Koester 1977), ya que la votación por unanimidad permite a cualquier país miembro actuar en muchas situaciones como un auténtico dictador (Hagedorn y Schmitt).

No obstante, la PAC, al igual que la política agrícola de Estados Unidos, es susceptible de reformas. En nuestra opinión las instituciones de la CE que influyen en la PAC responden de forma endógena a las presiones en favor de la innovación y del cambio. Como expondremos más adelante, el actual nivel de sostenimiento de los precios en la CE es más elevado y menos flexible a la baja de lo que sería con otros sistemas institucionales. Afirmaremos además que la demanda y la oferta de innovaciones institucionales están desequilibradas actualmente, y que los cambios son previsibles. El objetivo de este artículo es ofrecer un marco analítico para el estudio de dichos cambios.

Para empezar, daremos un repaso histórico a la transición desde el sistema de mayoría cualificada al de unanimidad. A continuación, examinaremos la demanda de innovaciones

institucionales, para terminar con el análisis de su oferta y de varias alternativas institucionales.

## LA REGLA DE LA UNANIMIDAD

El Tratado de la CEE de 1957 dispone que la mayoría de las decisiones, incluidas las relaciones con la política de precios agrícolas, se tomarán por mayoría cualificada. Sólo se establece la unanimidad para casos de interés nacional extremo («vital») de un Estado miembro. En los demás se requiere una mayoría cualificada según un sistema de votación ponderada.

La PAC adquirió pleno vigor en 1967-68, pero ya en 1965 las discrepancias sobre el sistema de decisión por mayoría llevaron a Francia a conseguir que se declarase prácticamente que todas las decisiones tenían tal importancia para sus intereses nacionales que había de aplicarse el sistema de unanimidad (2). Para dramatizar tal convicción, en 1965 Francia se retiró del Consejo de Ministros durante seis meses, bloqueando así durante ese período cualquier decisión comunitaria. Los países miembros adoptaron entonces el llamado compromiso de Luxemburgo, por el cual «acordaban discrepar» de la interpretación francesa del Tratado. Como consecuencia, el sistema de unanimidad se ha aplicado hasta hace poco a todas las decisiones de política agrícola, aunque esta interpretación contradice la letra del Tratado de 1957.

Así pues, desde 1965 prácticamente todas las decisiones en materia de política de precios agrícolas se han tomado por unanimidad. Esto ha requerido esfuerzos prolongados y complejos para desarrollar «paquetes de medidas» globales que puedan suscitar un apoyo unánime. En 1970 fracasó un intento de Italia de volver al sistema de decisión por mayoría. En 1982 tuvo lugar una excepción que demuestra la dificultad que entraña este sistema. Se diferenció entonces el acuerdo

---

(2) Para más detalle, véase el Tratado de la CEE (1957), artículos 8, 84, 99, 100, 212 y 235.

sobre los precios agrícolas de la cuestión de las compensaciones al Reino Unido. En efecto, temiendo que la inclusión de estas compensaciones amenazase el «paquete de medidas», la mayoría de los miembros del Consejo estuvo de acuerdo en considerar los ajustes de precios y las compensaciones independientes entre sí, con la consecuencia de que debían ser votados por separado. Para mantener el consenso obtenido ya sobre los precios agrícolas, se consideró que la cuestión del ajuste respondía al compromiso de Luxemburgo, aun cuando hubo de posponerse el problema de las compensaciones al Reino Unido. En 1985 se produjo otra excepción, al conseguirse una decisión unánime sobre los ajustes de todos los precios agrícolas salvo los de los cereales. También en este caso se aprobó el bloque de precios acordado y se pospuso la decisión sobre los cereales. Este tipo de excepciones, que se repitieron en 1986, indican que las presiones internas están forzando el recurso a otras modalidades de decisión. Más adelante consideraremos con mayor detalle este proceso endógeno de reforma.

La historia de la regla de unanimidad refleja problemas más profundos en la estructura de incentivos de la PAC. Para analizar la compatibilidad de los incentivos de los Estados miembros, es necesario un marco analítico que desagregue estas fuerzas. Más adelante desarrollaremos dicho marco, basándonos en un modelo de cambio institucional elaborado inicialmente por Hayami y Ruttan y después por otros autores (por ejemplo, Binswanger y Ruttan). Aun siendo todavía imperfecto, consideramos que un modelo que trata el proceso de cambio institucional en términos de demanda y oferta es útil para el análisis político. Está claro que las fuerzas económicas y políticas que conducen a los individuos y grupos a pedir nuevos sistemas institucionales, así como las que los llevan a ofrecer alternativas institucionales, son fruto de algo más que de los precios de mercado.

El marco desarrollado más adelante sitúa esas fuerzas dentro de la lógica tradicional de la economía, sin soslayar otras motivaciones de importancia fundamental, en especial cuestiones de equidad y justicia. De hecho, tal como expon-

dremos, las cuestiones distributivas actúan como catalizadores primordiales de la demanda y de la oferta de cambio institucional (Rausser). En este sentido, la base metodológica de este estudio lleva la hipótesis sobre la innovación institucional inducida más allá del análisis de la eficiencia económica, haciéndola abarcar cuestiones distributivas y la teoría de la decisión pública (véase Varian, Runge 1984b).

## **LA DEMANDA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LA CE**

Las instituciones son reglas de la sociedad corporeizadas en valores que definen su estructura social. Estas reglas, que se manifiestan en organizaciones y en otros sistemas tangibles como las empresas, facilitan la coordinación al permitir a los individuos albergar expectativas razonables en su trato con los demás. Las instituciones «están constituidas por: un conjunto de restricciones del comportamiento que toman la forma de reglamentos; un conjunto de procedimientos para detectar desviaciones de estos reglamentos, y, finalmente, un conjunto de normas de comportamiento morales y éticas que establecen los límites de especificación y aplicación de los reglamentos» (North, pág. 8). De este modo, las instituciones canalizan el comportamiento de unas personas respecto de las otras, de sus pertenencias, posesiones y bienes, y proporcionan seguridad al establecer las «reglas del juego» (Hayami y Ruttan). Aumentan el valor del flujo de ventajas asociadas a la actividad económica al coordinar el comportamiento y reducir así la incertidumbre en el terreno de la interacción humana (Runge, 1981).

La demanda de instituciones deriva, por tanto, de la demanda de flujos de ingreso seguros y de coordinación eficaz de la actividad económica. Las reglas que permiten esta coordinación son una fuente de valiosa información en un entorno de decisión incierto. Un concepto económico de la demanda que sea lo suficientemente general debe tener en cuenta que esta información incluye una percepción de la

justicia distributiva en las recompensas económicas. Las instituciones de la CE son inseparables del contexto social y cultural general en el que se ha producido la integración económica europea, y reflejan por ello valores sociales comunes. De ahí que la demanda de innovaciones institucionales derive no sólo de la demanda de mayor eficiencia en la asignación de recursos, sino también de la idea de justicia y aceptabilidad social que se espera guíen a las actuales instituciones en su canalización presente y futura de tales asignaciones (Runge, 1984b).

Las demandas específicas de cambio institucional resultan de un conjunto de restricciones, tanto institucionales como de otra índole, que limitan actualmente el cumplimiento de un objetivo común. Entre estas restricciones aparecen los recursos naturales, la tecnología, y el crecimiento de la población, así como las barreras institucionales existentes. Si el principal objetivo de la PAC fuese la eficiencia en la agricultura, las restricciones para su consecución provocarían demandas de innovaciones institucionales. Por ejemplo, unos niveles y/o tasas de productividad técnica agrícola demasiado bajos pueden favorecer la demanda de aumento del gasto público para la investigación agrícola y el establecimiento del aparato institucional necesario para ofrecer a los productores agrícolas los resultados de la investigación (Ruttan).

Igualmente, si la regla de la unanimidad aumenta los costes del sostenimiento de las rentas agrícolas, al exigir costosos «paquetes de medidas», puede suscitar una demanda de cambio a causa de su efecto negativo sobre la eficiencia de la PAC. También la tiranía de uno de los miembros, implícita en la regla de la unanimidad, puede dar lugar a dicha demanda, por motivos de equidad o justicia. Para investigar la demanda de cambio institucional en la CE se deben explicar las fuerzas concretas que la determinan. Un análisis más profundo consideraría los intereses específicos de cada país, pero este estudio considera la Comunidad como unidad básica de análisis, proporcionando así el marco para futuros estudios sobre los distintos países.

La principal causa de la demanda de cambio institucional

en la CE radica en el aumento del número de países miembros y de la divergencia entre los intereses nacionales como consecuencia de la segunda ampliación (Kaltefleiter, Schmitt y von Witzke). Las diferencias en la estructura política y económica de los países miembros elevan los costes necesarios para alcanzar decisiones por unanimidad. En parte por esto, el presupuesto comunitario y las transferencias adversas entre países han alcanzado niveles políticamente intolerables en la actual etapa de integración. Si se pretende mantener este nivel de integración, han de abordarse los problemas institucionales que se han agravado con la segunda ampliación.

Cuatro de estos problemas provocan la demanda de cambio institucional: a) el tiempo necesario para la toma de decisiones en los sistemas actuales, b) la distribución de las rentas agrícolas entre los países miembros, c) los gastos presupuestarios y d) los efectos de los sistemas vigentes, expresados en transferencias netas.

### **Tiempo necesario para la toma de decisiones**

Uno de los principales problemas que plantea la regla de la unanimidad concierne al tiempo preciso para alcanzar acuerdos. Existe una relación estrecha entre este coste y el sistema de decisión elegido. Aunque un análisis detallado del sistema de decisiones queda fuera del alcance de este estudio, conviene hacer algún comentario al respecto (véase Mueller, Smith).

La regla de la unanimidad es la única que garantiza que nadie que tenga una preferencia distinta de los demás pueda ser vencido en una votación (véase Buchanan y Tullock). Tiene tres defectos fundamentales (Black, Buchanan y Tullock). En primer lugar, conseguir la unanimidad puede resultar tedioso cuando el número de votantes es elevado y las preferencias distintas, situación que caracteriza cada vez más a la CE desde su ampliación. En segundo lugar, la unanimidad permite que cualquier miembro defienda y aplique sus intereses nacionales específicos, a menudo con un alto coste para el resto del grupo. En tercer lugar, este sistema alienta

los intentos estratégicos de influir en la disposición de los otros votantes de hacer concesiones. Son típicas de las negociaciones anuales sobre los precios agrícolas del Consejo de Ministros las situaciones en las que algunos países miembros empiezan por presentar exigencias desproporcionadas que después negocian extensamente, si los otros miembros no las aceptan, a cambio de «compensaciones» adicionales (Bale y Koester). No es de extrañar, pues, que la falta de acuerdo sea la regla y no la excepción. Incluso antes de la ampliación, el Consejo de Ministros rebasaba con frecuencia el plazo establecido por el Tratado de Roma. Con la segunda ampliación, la dimensión de la Comunidad ha aumentado en un 33%, intensificándose a la vez la divergencia de intereses nacionales. El resultado es la creciente demanda de un sistema de toma de decisiones que exija menos tiempo.

### **Distribución de las rentas agrícolas**

El resultado alcanzado por unanimidad puede ser compatible con los intereses de todos los afectados, pero esto dependerá también en gran medida de la distribución de recursos, del poder de negociación relativo y de la aversión al riesgo de los distintos miembros. Es más, si se cuenta con un tiempo limitado para tomar la decisión, las propuestas consideradas inaceptables por un miembro determinado se vetan rápidamente. Por ejemplo, el Consejo de Ministros tiene que decidir anualmente sobre los precios agrícolas antes del comienzo de la nueva campaña de comercialización. Por mucho tiempo que lleven las negociaciones sobre precios, y aunque en ocasiones se sobrepase el plazo establecido, en último término hay que tomar una decisión. Estas restricciones de tiempo no permiten más que un número limitado de vetos, lo que suele llevar a la adopción de programas que implican una distribución más homogénea de las ventajas, aunque esta equidad suponga unos costes generales más elevados para la Comunidad.

El modelo de decisión pública de la «votación por veto» ayuda a comprender este proceso (Mueller 1978). Considere-

mos el caso de  $n$  votantes, cada uno de los cuales presenta una propuesta y puede vetar sólo una de las propuestas ajenas. El conjunto de  $n + 1$  cuestiones incluye todas las propuestas más el statu quo. El orden de votación por veto se determina aleatoriamente. Supongamos que cada miembro del Consejo de Ministros intenta aumentar las rentas agrícolas de su respectivo electorado, tal como afirma von Witzke (1986). Para esta ilustración imaginaremos una Comunidad formada por tres miembros:  $I$ ,  $D$  y  $F$ , siendo las ventajas adicionales de cada propuesta para  $I$ ,  $D$  y  $F$ , respectivamente,  $I$  (25, 20, 20),  $D$  (15, 25, 15) y  $F$  (10, 10, 40). Es decir, que  $I$  (25, 20, 20) representa la propuesta  $I$ , que proporciona unas ventajas de 25 a  $I$ , de 20 a  $D$  y de 20 a  $F$ . El statu quo que es  $S$  (0, 0, 0) y el orden de veto, determinado aleatoriamente,  $F$ ,  $D$ ,  $I$ .  $F$  es el primero en votar, pero su propuesta no tiene posibilidades de ser aceptada, ya que tanto  $D$  como  $I$  saldrían ganando con una de las otras dos. Por lo tanto, uno de ellos vetará. La mejor estrategia para  $F$  es vetar la propuesta de  $D$ , que supone ventajas adicionales más bajas para  $F$ , con lo que ganará la de  $I$ . Obsérvese que la propuesta de  $I$  supone la suma de ventajas individuales más elevada y más homogéneamente distribuida entre los votantes.

Mueller (1978) ha mostrado que este resultado es el característico de las votaciones por veto. A mayor número de votantes, mayor es la probabilidad de que la propuesta ganadora suponga un reparto más homogéneo de las ventajas. De hecho, si los votantes se reúnen a menudo para tomar tales decisiones, la propuesta ganadora terminará por implicar ventajas completamente iguales para todos los votantes. De ahí que el resultado de la votación por veto sea relativamente independiente del orden de votación y tienda a una distribución uniforme de las ventajas totales.

Este ejemplo tiene dos repercusiones importantes en cuanto a la utilización de la regla de la unanimidad en el Consejo de Ministros. En primer lugar, cada ministro puede bloquear las decisiones sobre precios que sean inaceptables para su sector agrícola. En segundo lugar, la unanimidad garantiza una distribución de ventajas más equitativa, aunque a

un coste también más elevado. En cambio, con el sistema de mayoría, cualquier país miembro correría el riesgo de salir perdiendo sistemáticamente en las decisiones de la PAC. La regla de la unanimidad ofrece así un mecanismo redistributivo que compensa parcialmente a los potenciales perdedores, con un coste global superior para la Comunidad.

Pero incluso sin la regla de la unanimidad, seguiría habiendo fuertes incentivos para una distribución justa de las ventajas. En efecto, los miembros deben evitar tomar decisiones perjudiciales para otros países miembros, si ello es motivo de que el país (o coalición de países) afectado abandone la Comunidad, ya que entonces se reducirían las ventajas políticas y económicas agregadas. De este modo, todos los países miembros tienen un aliciente para apoyar un sistema de decisión que garantice una distribución «justa» de las pretensiones relativas al flujo de las rentas agrícolas comunitarias. En este sentido, la perspectiva de un trato justo constituye una motivación básica para el suministro de bienes colectivos (Runge, 1984a, b).

Aunque la regla de la unanimidad estimula la distribución relativamente equitativa de las ventajas, los aumentos uniformes de precios en la PAC se asocian a grandes disparidades entre los países miembros desde el punto de vista de los niveles y tasas de crecimiento de las rentas agrícolas. De aquí que haya surgido en la Comunidad una demanda de compensaciones tales como los montantes compensatorios monetarios (MCM), que son una modalidad de impuesto/subvención intracomunitario (Ritson y Tangermann). Estos MCM están destinados a compensar los efectos diferenciales que ejercen sobre las rentas agrícolas nacionales los ajustes de precios de sostenimiento basados en las relaciones cambiarias entre las monedas nacionales afectadas (véase Schmitt, Seebohm y von Witzke). Los MCM han actuado así como importantes mecanismos de equilibrio resultantes de las divergencias nacionales en el crecimiento de las rentas agrícolas (von Witzke). Revelan claramente que las cuestiones de justicia pueden influir en las consideraciones de eficiencia al explicar los regímenes institucionales actuales en la CE.

## Gastos presupuestarios

El gasto presupuestario de la CE, cuya partida mayor, con diferencia, corresponde a la PAC, refleja importantes pérdidas de eficiencia debidas al nivel de sostenimiento de los precios. El nivel y el crecimiento del presupuesto comunitario ha sido fuente permanente de controversia política entre los países miembros (Tangermann). Entre 1973 y 1982, el crecimiento presupuestario nominal de la CE fue de un 25% anual. Más de dos tercios del gasto total medio fueron a parar al sostenimiento de los precios agrícolas (Petersen). Estos incrementos en el gasto presupuestario provocan demandas de cambio, especialmente por parte de las asociaciones de consumidores y de otros colectivos comunitarios ajenos a la agricultura.

Los ingresos presupuestarios de la Comunidad provienen de las exacciones, de los aranceles, de recursos previstos en el sector del azúcar y de transferencias directas de los países miembros, contribución ésta que constituye aproximadamente un 50% de los ingresos totales desde 1978, año en que se estableció también un «límite máximo presupuestario». Aunque las transferencias directas de los países miembros estaban limitadas en principio a un 1% de la base imponible del impuesto sobre el valor añadido (IVA), estos límites presupuestarios no han actuado como restricciones significativas (von Witzke, 1986). Por el contrario, y ante la perspectiva de que los gastos superasen los ingresos, en 1986 se elevó el límite presupuestario a un 1,4% de la base imponible del IVA, y es muy probable que se eleve de nuevo.

Así pues, el aumento de las ventajas globales en términos de rentas agrícolas y de sostenimiento de los precios induce, con un cierto desfase, un aumento de los gastos presupuestarios. La regla de la unanimidad da lugar a aumentos, en primer lugar del sostenimiento de los precios agrícolas, y después de los gastos presupuestarios. La incapacidad del Consejo para considerar los efectos presupuestarios a largo plazo de la política de precios se ve agravada por la dificultad de las predicciones de los precios del mercado y de los tipos de interés mundiales, que han fluctuado considerablemente

con el tiempo y a menudo han influido en los efectos presupuestarios de las decisiones en materia de política de precios.

### **Efectos de las transferencias netas**

La PAC, junto con el sistema financiero de la CE, da lugar a significativos efectos de transferencias netas entre los países miembros (Koester, 1977). Estas han originado en la Comunidad serias controversias políticas, en las que se ha vuelto a evidenciar la importancia de las cuestiones distributivas. El Reino Unido, por ejemplo, ha insistido en los pagos adicionales para mejorar su posición de transferencia, mientras que Alemania ha intentado recientemente reducir su aportación. El concepto de «contribución neta», que tiene en cuenta tanto las aportaciones a la PAC como las ventajas resultantes de ésta, ilustra el hecho de que no todos los países «ricos» por su PNB per cápita (por ejemplo, Dinamarca) son contribuyentes netos, ni todos los «pobres» beneficiarios netos. Este hecho, corroborado por varios estudios, infringe el principio de solidaridad económica establecido en el Tratado de Roma (véase Koester, 1977, Buckwell y cols., Harvey, Petersen). De hecho, las posiciones en transferencias netas se han mostrado enormemente fluctuantes a lo largo del tiempo (debido en parte a las fluctuaciones aleatorias de la producción y a cambios en los MCM). Así, la PAC se desvía considerablemente en conjunto del principio de solidaridad económica (Fennell).

El incentivo más negativo resultante de las transferencias netas es la exigencia de que se abonen subvenciones nacionales internas directamente a los agricultores. A menudo se afirma que éstas socavan el objetivo común de la PAC al «renacionalizar» las subvenciones agrícolas, lo que supone una violación técnica del Tratado de Roma. Las transferencias de la PAC, junto con las subvenciones nacionales, recompensan a los sectores agrícolas de los países que aumentan la producción y retardan los ajustes estructurales hacia sectores agrícolas más pequeños. Como la carga que suponen para los países los costes marginales del aumento del sostenimiento de los

precios está en función de su base imponible del IVA, y no de su contribución marginal a dichos costes, se incentiva indirectamente el aumento de los precios de sostenimiento de la agricultura y el incremento de la producción (Koester). Este problema se conoce como el «efecto restaurante». Cuando un grupo de personas divide a partes iguales la cuenta en un restaurante, una parte de los costes marginales generados por la consumición comparativamente más cara de uno de los comensales pasa al grupo, por lo que existe un incentivo para pedir platos comparativamente caros. La cuenta total (y el gasto individual resultante) es en este caso mayor que si cada comensal pagase su propia consumición. Del mismo modo, la distribución relativamente uniforme resultante del reparto de costes de la PAC (y el sistema de votación por veto para la toma de decisiones) eleva las ofertas totales de sostenimiento de los precios agrícolas en los distintos países.

Las grandes desigualdades en las transferencias netas han dado lugar también a rencorosas controversias políticas, que se desarrollan explícitamente en términos de justicia y a veces de describen como «juste retour» (Petersen). Aun cuando varíe el apego de los distintos países miembros a la «justicia», para alcanzar el consenso es preciso que la distribución de las transferencias netas se considere globalmente justa. En este sentido, la justicia viene a ser una «ideología» (von Weizsaecker, Hagedorn y Schmitt). Las aportaciones compensatorias o las limitaciones ad hoc en la aportación de determinados países que gozan de una posición neta «injusta» han surgido en parte porque la actual distribución de las transferencias netas no se considera justa. Estas innovaciones manifiestan el deseo de contar con instituciones más generales y menos específicas, sin los costes asociados del sistema de transferencias netas. La demanda de justicia en las transferencias netas contribuye a explicar también por qué permiten los países miembros las subvenciones nacionales, infringiendo así el Tratado de Roma. En efecto, estas subvenciones se consideran «justas», en la medida en que compensan las diferencias en las rentas agrícolas y los efectos de las transferencias netas del sistema actual.

En resumen, los defectos de la regla de unanimidad, junto con el sistema financiero de la CE, han inducido a demandas de cambios institucionales que posibiliten una distribución justa del crecimiento de las rentas agrícolas entre los distintos países miembros con un coste global menor. Estas exigencias surgen: a) del tiempo prolongado que se requiere para la toma de decisiones, b) del sistema de «votación por veto» que estimula el incremento del sostenimiento de los precios y las rentas y fomenta la superproducción, c) de los elevados gastos presupuestarios vinculados a estas decisiones en materia de precios, y d) de las medidas ad hoc diseñadas para compensar las divergencias en los ingresos netos y en los efectos distributivos.

La exposición que antecede resalta los defectos de los sistemas actuales, pero también explica en parte su persistencia. Aunque los costes son demasiado elevados, la aplicación de la regla de la unanimidad garantiza que se defenderá los intereses nacionales en lo que respecta a las rentas agrícolas. El crecimiento presupuestario y las posiciones de transferencias netas proporcionan esta certeza a costa de una superproducción en los sectores agrícolas de los distintos miembros, lo cual induce a su vez desembolsos presupuestarios más elevados y una diversidad de mecanismos ad hoc para mantener un equilibrio equitativo de ventajas de la PAC a pesar de las tasas de crecimiento diferenciales. Por esta vía, la PAC cuenta con un nivel de ventajas suficiente para protegerse contra la defección, aunque presenta también gastos cada vez más onerosos para el sostenimiento de los precios y de las rentas agrícolas.

## **OFERTA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LA CE**

El cambio institucional es originado por la demanda de flujos de ingreso garantizados y de coordinación de la actividad económica. La oferta de instituciones supone una respuesta a esta demanda basada en alternativas institucionales

que reconduzcan y reorganicen estas actividades de acuerdo con determinados imperativos y oportunidades. Este proceso es endógeno cuando tiene lugar dentro del grupo de referencia, en vez de ser impuesto desde fuera.

Para evaluar las posibles alternativas institucionales en la CE, es útil examinar su capacidad para satisfacer las exigencias de cambio. Como en el análisis económico convencional, se prefieren en general las innovaciones que satisfacen ciertas condiciones con costes menores. Sin embargo, como las innovaciones institucionales deben proporcionar también garantías de una justa distribución de las ventajas implícitas en el cambio, no es posible definir correctamente una «curva de la oferta», al no existir criterios de evaluación acordados para la eficiencia y la equidad institucionales (3). Nunca se pueden prever con exactitud los cambios institucionales que tendrán lugar en un futuro, pero si se pueden lanzar algunas conjeturas mediante el análisis de las propuestas alternativas y a la luz de las fuentes de la demanda. Estas conjeturas sobre futuros resultados no carecen de valor, ya que tanto la demanda como la oferta de nuevas instituciones son determinadas por criterios normativos.

Se han propuesto diversas alternativas institucionales para la CE. La experiencia indica que los cambios tendrán lugar a pasos más bien pequeños. Tenemos, como ejemplos del pasado, la evolución del papel del Parlamento Europeo y la creación del sistema de recursos propios para la financiación presupuestaria de la CE. Según la interpretación actual del Tratado, cualquier cambio institucional de envergadura en la agricultura debe ser aceptado por unanimidad en el Consejo de Ministros y ratificado por los respectivos parlamentos. Teniendo presente la inviabilidad de los cambios radicales,

---

(3) La publicación de trabajos importantes sigue contribuyendo a nuestro entendimiento de estas cuestiones. En el aspecto de la eficiencia, tenemos como ejemplos las medidas de Hurwicz de la compatibilidad de incentivos en las organizaciones y la evaluación de mercados y jerarquías de Williamson. En el aspecto de la equidad, Sen y Graaff han propuesto útiles conceptos de medición que se han aplicado en diversos estudios sobre los efectos de la política. Véase el análisis de von Witzke (1984).

nosotros nos centraremos en algunos cambios sujetos a debate y que proporcionarían a los países miembros una mayor seguridad en la obtención de ventajas continuadas que los regímenes institucionales actuales. Consideraremos dichos cambios a la luz de los cuatro problemas analizados anteriormente.

### **Reglas de decisión alternativas**

La eficiencia comparativa de la regla de la unanimidad ha disminuido tras las dos ampliaciones de la Comunidad, debido a la necesaria prolongación del tiempo de decisión. Como ya hemos señalado, se están buscando desde hace tiempo sistemas alternativos. En el lado de la oferta, la cuestión es si estos sistemas alternativos reducirán los costes de tiempo y las pérdidas de bienestar, manteniendo una distribución de las ventajas razonable o aceptable. La alternativa más evidente es el sistema de mayoría simple. En primer lugar, así se evitaría el poder de veto individual (4). En segundo lugar, se reduciría en general el tiempo de decisión, en comparación con la regla de la unanimidad. Sin embargo, el sistema de mayoría no puede ofrecer las mismas garantías si no se arbitran compensaciones para quienes salen perdiendo. En efecto, un serio inconveniente del sistema de mayoría para la PAC es la posibilidad de que se formen coaliciones estables que den lugar a la existencia de perdedores permanentes, y es muy probable que aparezcan tales coaliciones en torno a bloques geográficos y agroclimáticos. Estas mismas objeciones se pueden aplicar al sistema de mayoría ponderada, aunque siempre es posible disponer las ponderaciones de manera que se desalienten coaliciones permanentes que favorezcan al norte o al sur y se evite la aparición de contribuyentes y beneficiarios netos. Nuestra conclusión es que la vuelta a un sistema de mayoría (ponderada) para las decisio-

---

(4) Siguen siendo problemáticas las cuestiones de ciclicidad e intransitividad asociadas con la paradoja de la votación de Condorcet, en la que una mayoría puede preferir A a B, B a C y C a A (véase Mueller 1979, págs. 31-66).

nes de política agrícola constituye una alternativa viable a la unanimidad sólo si: a) se puede compensar suficientemente a los bloques minoritarios, y b) las coaliciones minoritarias y mayoristas no adquieren carácter permanente.

### **Las rentas agrícolas en los países miembros**

Aunque la regla de la unanimidad favorece una distribución relativamente uniforme de las ventajas derivadas del sostenimiento de los precios, hemos observado que las tasas diferenciales de crecimiento de las rentas obligan a prever una compensación en forma de MCM y de subvenciones agrícolas nacionales. Por ello, seguirán necesitándose pagos adicionales en el sistema de mayoría. En el lado de la oferta tenemos la cuestión de la forma más probable que asumirán estos pagos, y de su eficiencia y equidad relativas con respecto al statu quo.

Los conflictos permanentes que se desarrollan en el Consejo sobre los MCM han llevado ya a la implantación de una cierta reforma, basada en un acuerdo para fijar el tipo de cambio «verde» en la moneda más fuerte de la CE, el marco alemán con el fin de coordinar el movimiento de las monedas nacionales y de los MCM. Siguiendo debatiéndose tanto la eficiencia como la equidad de estas reformas (Manegold). Al encuadrarse los MCM en las decisiones globales sobre precios, seguramente se seguirán empleando en el Consejo de Ministros en las decisiones anuales en materia de precios de régimen de mercado (véase Heidhues y cols., Ritson y Tangermann).

También es posible que se reformen las subvenciones nacionales a la producción agrícola. Se podría aumentar la eficiencia adoptando un sistema de pagos compensatorios basado en la ayuda directa a las rentas nacionales, financiada por la CE o por los respectivos países miembros y pagada a los agricultores según criterios establecidos conjuntamente (Koester 1981, 1984; Koester y Tangermann; Thoroe). Tal acuerdo supondría algo más que un cambio marginal, sin embargo, y podría conducir a

una mayor «renacionalización» (Schmitt y Thoroe), pero no es probable que se produzca en breve, ya que los pagos directos pondrían de manifiesto la existencia de transferencias de los consumidores a los productores agrícolas y de algunos miembros de la Comunidad a otros, transferencias que ahora están disfrazadas por la estructura de sostenimiento de los precios.

### **Limitación de los gastos presupuestarios**

El Consejo de Ministros no es responsable de las consecuencias presupuestarias de las decisiones sobre política de precios, que se complican por su relación con los precios mundiales y con los tipos de cambio. Esta situación persiste a pesar de los esfuerzos de limitación del gasto por parte del Consejo de Ministros de Economía y de las cumbres europeas.

Ninguna otra institución de la CE dispone de capacidad presupuestaria para controlar las decisiones del Consejo sobre precios. En el lado de la oferta, un aspecto decisivo sería el establecimiento de un sistema de controles y equilibrios, que podría residir en el Parlamento Europeo. Sin embargo, aun cuando éste ha ido aumentando su importancia política con el tiempo, todavía no tiene capacidad presupuestaria efectiva, por mucho que pueda retrasar los planes presupuestarios (Hagedorn y Schmitt, Fenell). Si el Parlamento Europeo dispusiese de la capacidad presupuestaria precisa, se podrían aplicar más fácilmente las restricciones presupuestarias establecidas con anterioridad a las decisiones sobre precios de sostenimiento. Este sistema garantizaría una estabilidad y disciplina presupuestaria mayores y reduciría la necesidad de mantener la unanimidad como sistema general de decisión.

Otra solución sería ampliar la capacidad presupuestaria del Consejo de Ministros de Agricultura, pero con ello no se reducirían los incentivos al exceso de gastos, sobre todo porque los ministros seguirían reflejando los intereses agrícolas antes que los de la Comunidad en un sentido amplio. Además persistirían los efectos acumulativos de las decisiones sobre precios previas y la necesidad de cubrir los desbordamientos presupuestarios.

Una tercera alternativa consistiría en hacer al Consejo de Ministros de Economía responsable directo del presupuesto. No obstante, incluso retirando a los ministros de Agricultura la capacidad presupuestaria directa, los de Economía seguirían siendo miembros de sus respectivos gobiernos nacionales. Continuarían primando los intereses nacionales divergentes, especialmente sobre las transferencias intracomunitarias, así como la resistencia a las decisiones por mayoría. Sólo se conseguirían garantías contra una posible tiranía de la mayoría mediante la aplicación de la regla de la unanimidad a los ministros de Economía, esto es, transfiriendo los problemas de un organismo a otro. Aun así, el control presupuestario sería más efectivo con el sistema institucional comentado que con el actual.

Finalmente, existe la posibilidad de transferir la competencia presupuestaria a la Comisión de la CE. De hecho, las propuestas de precios presentadas por la Comisión han sido generalmente más bajas que las decisiones finales del Consejo sobre los precios de mercado (Guth), por lo que con esta solución podría reducirse el gasto presupuestario.

### **Efectos de las transferencias netas**

Los efectos desiguales de las transferencias netas derivados del sistema financiero actual han forzado el debate sobre la conveniencia de sustituir la actual base de estimación de los «recursos propios» por un mecanismo diferente que compense a los miembros, basado tanto en las ventajas obtenidas como en las contribuciones realizadas. El incentivo actualmente existente para mejorar las posiciones de transferencias netas a través de los MCM y de las subvenciones nacionales disminuiría si la posición de cada país al respecto fuese fijada a priori, del mismo modo que, según se afirma, el impuesto negativo sobre la renta reduce los incentivos para mantener la dependencia de la asistencia social. Este sistema de impuesto negativo está desarrollado en Runge y von Witzke.

Si las redistribuciones entre los países miembros no estuviesen basadas en la producción agrícola, sino en un sistema

redistributivo de tranferencias menos vinculado a la política y a la producción agrícolas, se reducirían los incentivos para retardar el ajuste. En comparación con el actual sistema, las mayores pérdidas serían soportadas por los países con una producción elevada con relación a su riqueza, como Dinamarca, Países Bajos o Francia (Runge y von Witzke).

## COMENTARIOS FINALES

A pesar de la dificultad que implica cualquier previsión de los cambios en la PAC, creemos que las reformas seguirán ocupando el primer plano del debate político de la CE. Este debate abarcará los aspectos siguientes: a) el retorno a alguna modalidad de decisión por mayoría; b) la modificación del tipo de pagos complementarios empleados para compensar a los miembros que potencialmente salen perdiendo (especialmente con la regla de la mayoría); c) la intensificación de la dependencia de los controles y equilibrios institucionales, especialmente como forma de disciplina presupuestaria; y d) una mayor atención a los sistemas redistributivos que responden a los efectos de transferencia de la política de precios agrícolas.

El marco de oferta-demanda utilizado en este artículo permite deducir varios principios generales para posteriores análisis e investigaciones políticas. En primer lugar, las alternativas al actual sistema institucional de la PAC deben ofrecer una modalidad de decisión que reduzca los costes minimizando los incentivos para mantener a un alto nivel el sostenimiento de los precios y las subvenciones nacionales. En segundo lugar, el éxito del cambio institucional dependerá de que se consiga una garantía de que las cargas derivadas del aumento de la eficiencia en la PAC son soportadas equitativamente por los miembros. En tercer lugar, las restricciones y dificultades que llevan a demandar cambios aumentarán con la ampliación de la Comunidad. Creemos que en esta Comunidad ampliada las reformas son posibles y probables. El proceso concreto, por supuesto, será complejo, difícil y prolongado.

## BIBLIOGRAFIA

- BALE, M. D. y U. KOESTER: «Maginot Line of European Farm Policies», *World Econ.* 7 (1984): 373-91.
- BINSWANGER, H. P. y V. W. RUTTAN: *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*, Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1978.
- BLACK, D.: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- BUCKWELL, A. E.; D. R. HARVEY, K. J. THOMSON, y K. A. PARTON: *The costs of the Common Agricultural Policy*. London: Croom Helm, 1982.
- BUCHANAN, J. M. y G. TULLOCK: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Consejo de Asesores Economicos del Gobierno de la República Federal de Alemania.: *Jahresgutachten 80/81*. Bonn: Bundesregierung, 1980.
- DUCHENE, F. E., SZCZEPANIK, y W. LEGG.: *New Limits of European Agriculture*. London: Rowman and Allanheld, 1985.
- Comunidad Económica Europea, Tratado de Roma, 1957.
- FENNELL, R.: *The Common Agricultural Policy of the European Community*. London: Granada, 1979.
- GRAAFF, J.: «Equity and Efficiency as Components of General Welfare». *S. African J. Econ.* 45 (1977): 362-75.
- GUTH, E.: «European Agricultural Policy: Is There Really No Alternative?» *Interecon.* (1985), págs. 3-10.
- HAGEDORN, K. y G. SCHMITT: «Die politischen Gründe fuer eine Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft», *Jahrbuecher fuer Neue Politische Oekonomie* 4(1986): 250-95.
- HARVEY, D. R.: «National Interests and the CAP». *Food Pol.* 7 (1982): 174-90.
- HAYAMI, Y., y V. M. RUTTAN: *Agricultural Development: An International Perspective*, 2ª ed., Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1985.
- HEIDHUES, T.; T. E. JOSLING, C. RITSON, y S. TANGERMANN: *Common Prices and Europe's Farm Policies*. London: Wye College, 1978.
- HURWICZ, L.: «On Informational Decentralized Systems». *Decision and Organisation*, ed. B. MacGuire and R. Radner. Amsterdam: Nord Holland Publishing Co., 1972.

- KALTEFTEITER, W.: «Die politischen Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft». *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in eine erweiterten Gemeinschaft*, ed. R. von Alvensleben, U. Koester, and H. Storck, págs. 3-18. Schriften der Gesellschaft fuer Wirtschafts und Sozialwissenschaften des Lanbaues 18. Muenster-Hiltrup. Rep. Fed. Alemania. Landwirtschaftsverlag, 1981.
- KOESTER, U.: «Internationale Aspekte der EG-Agrarpolitik». *Agrarwirtschaft* 33 (1984): 236-43
- «Notwendigkeiten und Moeglichkeiten einer kontrollierten Renationalisierung der Agrarpolitik in der EG». *Wirtschaftsdients* 61 (1981): 71-76.
  - «The Redistributive Effects of the Common Agricultural Financial System». *Eur. Rev. Agr. Econ.* 4 (1977): 321-45.
- KOESTER, U. y S. TANGERMANN: «Supplementing Farm Price Policy by Direct Income Payments: Cost-Benefit-Analysis of Alternative Farm Policies with a Special Reference to German Agriculture». *Eur. Rev. Agr. Econ.* 4 (1977): 7-31.
- MANEGOLD, D.: «Abblau des positiven Waehrungsausgleichs». *Agrarwirtschaft* 33 (1984): 143-52.
- MUELLER, D. C.: *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- «Voting bay Veto». *J. Public. Econ.* 10 (1978): 57-75.
- NORTH, D. C.: «Transaction Costs, Institutions and Economic History». *Zeitschrift fuer die gesammten. Staatswissenschaften* 40 (1984): 7-17.
- PETERSEN, V.: *Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik*. Hannover, Rep. Fed. Alemania: Strothe, 1984.
- RAUSSER, G. C.: «Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture». *Amer. J. Agr. Econ.* 64 (1982): 821-33.
- RITSON, C. y S. TANGERMAN: «The Economics and Politics of MCAs». *Eur. Rev. Agr. Econ.* 6 (1979): 119-64.
- RUNGE, C. F.: *Institutions and Common Property Externalities: The Assurance Problem in Economic Development*. Tesis doctoral, University of Wisconsin, 1981.
- «Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action». *J. Politics* 46 (1984a): 154-81.
  - «Strategic Interdependence in Models of Property Rights». *Amer. J. Agr. Econ.* 66 (1984b): 807-13.
- RUNGE, C. F. y H. VON WITZKE: *The Market for Institutional Innovation in the Common Agricultural Policy of the European Community*. Kiel, Rep. Fed. Alemania: Wissenschaftsverlag Vauk, 1986.
- RUTTAN, V. W.: «Social Science Knowledge and Institutional Change». *Amer. J. Agr. Econ.* 66 (1984): 549-59.

- SCHMITT, G.; E. SEEBOHM y H. VON WITZKE: «Des Kaisers neue Kleider oder: Grenzausgleich und kein Ende der Diskussion?» *Agrarwirtschaft* 29 (1980): 14-21.
- SCHMITT, G. y C. THOROE: *Zur «Renationalisierung» der Europaeischen Agrarpolitik*. Goettinger Schriften zur Agrarökonomie 57. Goettingen: Institut fuer Agrarökonomie, 1984.
- SCHMITT, G. y H. VON WITZKE: «Minimum Income Policy: Elements and Effects of an Alternative Instrument of Farm Policy of the European Community». *The Rural Challenge*, ed. M. A. Bellamy and B. L. Greenshields, Aldershot: Gower, 1981.
- SEN, A. K.: «Poverty: An Ordinal Approach to Measurement». *Econometrica* 44 (1976): 219-31.
- SMITH, V. L.: «The Principle of Unanimity and Voluntary Consent in Social Choice». *J. Polit. Econ.* 85 (1977): 1125-35.
- TANGERMANN, S.: «What Is Different about European Protectionism?» *World Econ.* 6 (1983): 39-57.
- THOROE, C.: «Renationalisierung der Einkommenspolitik». *Loccumer Protokille* 5 (1980): 32-49.
- VARIAN, H.: «Distributive Justice, Welfare Economics and the Theory of Fairness». *Philosophy and Public Affairs* 4 (1975): 223-47.
- VON WEIZSAECKER, C. C.: *Effizienz und Gerechtigkeit*. Diskussionsbeitraege des Volkswirtschaftlichen Instituts del Universitaet Bern 9, 1983.
- VON WITZKE, H.: *Die Personelle Einkommensverteilung in der Landwirtschaft*. Berlin: Duncker and Humblot, 1984.
- «Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community». *Public Choice* 48 (1986): 157-74.
- WILLIAMSON, O. E.: *Markets and Hierarchies*. New York: *Free Press*, 1975.

**PARTE V**

**CONTRASTACION DE  
HIPOTESIS:  
ENFOQUE CUANTITATIVO**

