

PARTE I

**ECONOMIA POLITICA Y
ECONOMIA AGRARIA:
INTRODUCCION**

Estudio Introdutorio

por José María GARCIA ALVAREZ-COQUE (*)

1. LA POLÍTICA AGRARIA COMO RESULTADO DEL PROCESO POLITICO

La idea de una política agraria «científica», con pretensiones de neutralidad, formulada a partir de unos valores sociales «dados», ha tenido que ser abandonada por ingenua. En la práctica, el economista con intenciones de influir en el diseño de la política económica ha debido desistir de ser ese experto neutral, independiente de los juicios de valor y con imagen de científico positivista. Hoy en día, pocos autores observan la política como resultado de la elección de un planificador «racional» sino más bien como resultado de un juego, intercambio o transacción, donde participan diversos individuos y grupos de interés. El proceso político es complejo y da lugar a constantes interacciones entre factores económicos e institucionales. En consecuencia, el esquema de prioridades sociales aparece como endógeno, es decir, como resultado de un proceso político y no determinado «ex ante».

Al analizar la Política Agraria, la postura inmediata es la de realizar un análisis crítico de la misma para formular una serie de propuestas sobre lo que pensamos *debe ser*. Por el contrario, pocas veces nos empeñamos en responder una cuestión que se antoja difícil: *¿por qué la política agraria es la que es?* Cuando se trata ya no de evaluar sino más bien de explicar la política agraria, el análisis económico resulta útil pero no suficiente. Para explicar la generación de decisiones

(*) Universidad Politécnica de Valencia. Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. E.T.S.I.A.

políticas, el análisis de la Política Agraria debe acabar reconociendo el papel de las instituciones en la formulación de la misma, para lo cual debe ampliar su campo de estudio mediante la incorporación de elementos de áreas diversas como la ciencia política y la sociología, además de la economía.

Con lo anterior no defendemos que el científico social deba restringirse a explicar o predecir asépticamente el cambio institucional. Aceptando que el científico social pueda realizar también propuestas de política agraria, se trataría de fundamentarlas sólidamente a través de una reflexión sobre los factores que determinan la política en su forma actual y que condicionan su reforma. Algunos autores como Nelson van más lejos al afirmar que hacer caso omiso del entorno político llevaría a los economistas a un papel «irrelevante» que a la larga los excluiría de ser tenidos en cuenta por los políticos (p. 50). Es más, la no comprensión de esta idea ha podido llevar a los economistas a desenfocar la resolución de problemas actuales (1). En consecuencia, el científico social debería conocer mejor las instituciones y su entorno socio-político. Una ciencia económica consciente de ello contribuiría con eficacia al diseño de las instituciones haciéndolas menos costosas pero también políticamente factibles. Pretender otra cosa implicaría relegar al economista a un segundo plano no acorde con los requerimientos de la sociedad actual.

Es precisamente la intención de entender el papel de las instituciones en la formulación política lo que justifica la selección de lecturas realizada en esta obra. El presente estudio introductorio sólo ofrece una contextualización del tema. Permítase al autor de estas líneas poner al principio escaso énfasis en la línea normativista tradicional del análisis de la política agraria (la crítica) para destacar en cambio algunas de las teorías relativas a los factores determinantes de la misma (la explicación). Ello no quita que el analista pueda

(1) Recuérdese, a título de ejemplo, la experiencia española del 14 de diciembre de 1988, demostrativa de en qué grado una determinada política económica guiada por una lógica aparentemente impecable encontró serias resistencias políticas a su puesta en práctica.

defender, como se razona en el punto 7 de este capítulo introductorio, una posición activa en la producción de valores.

Antes de continuar, cabría delimitar qué entenderemos por institución. Para nuestros propósitos, la identificación del término «institución» con el concepto de «organización» resulta más bien restrictiva. Si lo que se trata es de analizar cómo el proceso político configura la política agraria, puede ser operativo ampliar el concepto de institución, incluyendo bajo el mismo a toda *regla* o convención que module el comportamiento de los individuos, las organizaciones o la sociedad. Esta opción es coherente con el punto de vista de diversos autores (Runge y von Witzke, Hayami y Ruttan, North) quienes consideran como institución toda norma que *asegura* las expectativas de cada persona con respecto a las demás, facilitando la coordinación entre las mismas en un mundo incierto. Ello es coherente con el punto de vista de Michel Petit quien considera las instituciones como diseñadas para resolver los conflictos de intereses económicos (1985b, pág. 73). Así pues, nos referiremos al cambio institucional como todo cambio político que genere nuevas normas, lo cual no necesariamente implica nuevas organizaciones (2).

2. LAS CONTRIBUCIONES DE LA ECONOMIA POLITICA ECONOMICA

La profusa utilización de la Economía del Bienestar en el análisis de la Política Agraria (incluso por el autor de estas páginas) ha podido dar la impresión de que la misión del economista consistía en decir al político *lo que debe hacerse*, en base a determinados criterios de eficiencia económica, con la pretensión casi ingenua de que el político escucharía y pondría en práctica tales propuestas. Es más, ha podido crear la perniciosa imagen de un político planificador racional cuyo principal interés fuera el bien común.

(2) Este punto de vista se aparta, por tanto, del marco analítico de la corriente denominada institucionalista basada en el estudio del comportamiento de las organizaciones, como las empresas, los sindicatos, los carteles o el Estado.

Hoy en día, pocos creen en la racionalidad del proceso político. Ello no significa que la Economía del Bienestar no sea de utilidad. Simplemente, es necesario reconocer que esta rama de conocimiento no pretende proporcionar una teoría de la elección pública sino más bien una *información* que puede resultar de utilidad en la toma de decisiones. Incluso especialistas en Economía del Bienestar han reconocido que el análisis de bienestar es sólo una componente (un *input*) más del proceso de formación política (ver Just, Hueth y Schmitz, p. 13).

Ahora bien, una vez abandonado el mito del planificador racional, ¿qué teoría podría explicar la formulación institucional de la política agraria?

Tres de los trabajos de revisión incluidos en el presente libro (Schmitt, Zezza, Bowler) ponen de manifiesto que la idea de una teoría integradora del hecho institucional parece, hoy por hoy, una pura entelequia. Más bien, los enfoques son parciales, a veces complementarios, a veces contradictorios. La gran sobrecarga teórica es quizá reflejo del no funcionamiento de un mecanismo «darwinista» de selección de teorías como es la simple confrontación con los hechos. Y ello se debe en muchos casos a que son tan irrepetibles las circunstancias históricas, sociales y económicas que acompañaron a un determinada política agraria, que resulta bien difícil predecir si su forma sería la misma en otro marco histórico distinto (3).

Por lo que aquí interesa, mencionaremos de modo sintético algunos de los principales enfoques analíticos de los procedimientos institucionales que guían las decisiones de política económica. Como se podrá comprobar, una cosa sí tienen en común estos enfoques y es que todos consideran el cambio de las instituciones como *endógeno* al sistema econó-

(3) De Janvry señala en su artículo que las teorías del Estado tienen un elevado poder explicativo «ex post» pero escaso poder de predicción «ex ante». Esta afirmación quizá podría aplicarse en general al análisis económico. Es por esta razón por lo que el trabajo de contrastación de hipótesis presenta un indudable interés. Ello justifica la inclusión en este libro de dos trabajos econométricos como los de Rose-Ackerman y Evenson y von Witzke.

mico. Con ello se apartan de la tradición del análisis económico que consideraba las instituciones como un dato, determinado exógenamente.

2.1. Los modelos de votación

Aparecidos durante los tres últimos decenios, han producido ideas fructíferas acerca de la selección de alternativas por medio de votaciones (véase, por ejemplo, Mueller, Phelps, Boadway y Wildasin, y Atkinson y Stiglitz). Intentan explicar, por ejemplo, por qué ciertas decisiones tomadas por mayoría son inestables, se replantean cíclicamente o son sencillamente contradictorias con decisiones anteriores. Se plantean también la posible existencia de mayorías «óptimas» reductoras al mínimo de los llamados «costes de transacción», es decir, los costes en tiempo y recursos necesarios para llegar a un acuerdo.

Esta cuestión presenta gran relevancia en el debate actual sobre la estructura institucional de la Comunidad Europea. Concretamente Schmitt, Bowler, Runge y von Witzke aluden a los problemas que se han derivado de la adopción, de facto, de la regla de la unanimidad como criterio de decisión en el seno del Consejo de Ministros de la CEE.

Cabe preguntarse cuáles son los elementos que actúan en favor o en contra de la persistencia de la unanimidad, como regla de decisión frente a otras reglas como la mayoría cualificada. En la literatura sobre elección pública han destacado, entre otros, los siguientes factores explicativos de la persistencia de la unanimidad (Mueller, Phelps):

- La unanimidad puede servir de camino para que una situación conflictiva desemboque en una mejora social, en el sentido de Pareto. El mecanismo elegido usualmente es el de «logrolling» (negociación del voto, intercambio de favores o como se prefiera llamar). Este mecanismo da lugar a «paquetes» de medidas complejas en las que, en realidad, no aparece ningún perdedor claro. Aunque los paquetes sean costosos para la Comunidad en su conjunto, tienen la ventaja de dotar de estabilidad al sistema, protegiéndolo de posibles defecciones o deslealtades de países miembros.

● La unanimidad disminuye el riesgo de fluctuaciones caóticas de las decisiones, riesgo que es mayor en el caso de la regla mayoritaria. Así, se ha escrito mucho en relación con la «paradoja del voto» o intransitividad de las preferencias reveladas por una regla mayoritaria. Así, puede demostrarse que la decisión adoptada por mayoría depende de cuales son las alternativas sacadas a votación. De hecho, una comunidad podría encontrarse votando indefinidamente, con el riesgo de no poder alcanzar un resultado mínimamente estable. La estabilidad de la regla unánime es, en este sentido, superior, al no existir grupos perdedores (4).

Pero la regla de la unanimidad presenta también algunos inconvenientes:

● Los costes de transacción son elevados, sobre todo cuando el número de votantes es grande y sus preferencias difieren significativamente entre sí. Los intentos estratégicos de un votante para influir en la disposición de los otros votantes a hacer concesiones pueden resultar claramente costosos, como lo han revelado las crisis presupuestarias de la Política Agrícola Común en la década pasada.

● Relacionado con el punto anterior está el hecho de que el principio de unanimidad incorpora elementos de rigidez que implican una mayor dificultad de modificación de la PAC (Barceló y García Álvarez-Coque, 1987). Las propuestas de la Comisión tienden a ser «minimalistas» (Bowler). Ello nos conduce a la terrible conclusión de que el «status quo» existente, cualquiera que sea, es probable que tenga una influencia decisiva en la orientación a tomar en el futuro. Las nuevas orientaciones pueden depender de las acciones ya emprendidas antes.

2.2. El comportamiento de la burocracia

Los estudios del tema parten del principio de que los agentes públicos («servidores del Estado») persiguen maxi-

(4) Sin embargo, el problema de las mayorías cíclicas se evita, en parte, al delegar en un poder externo a la institución en cuestión la decisión de qué disyuntiva es la que se va a votar. Esto ocurre en la CEE donde es la Comisión el organismo encargado de iniciar el proceso legislativo de una disposición que se somete a la aprobación del Consejo.

mizar funciones de utilidad que no necesariamente coinciden con los intereses del resto de la sociedad. A este tipo de reacciones se han dirigido los estudios de autores como, Tullock, Downs y Roppel. En general, se plantean hasta qué punto el comportamiento «egoísta» del político o burócrata puede provocar costes (derroche de recursos o tiempo) durante el proceso de plasmación de las preferencias sociales en medidas política concretas. La justificación reside, en parte, en los objetivos del burócrata consistentes en optimizar su propia influencia, cargo, reputación pública y autonomía, plasmadas en mayores partidas presupuestarias y mayores cotas competenciales.

En cuanto al comportamiento del funcionariado agrícola, la literatura ha barajado diversas hipótesis relativas a su comportamiento e influencia en el proceso político. Se sospecha que los objetivos de los burócratas han delimitado intensamente la aplicación de las políticas agrarias (5). No obstante, la información de campo sobre el tema es todavía escasa, de modo que quedan diversas cuestiones por responder:

— ¿En qué grado el compromiso del funcionariado agrícola con sus clientes —los agricultores— es mayor que el que pueda existir en el funcionariado de otros Ministerios o centros de poder con sus respectivos clientes?

— Si se prueba dicho compromiso, ¿a qué se debe? Es necesario estudiar el peso de diversos factores que condicionan el comportamiento del burócrata agrícola en favor de sus clientes. En él pueden influir aspectos como la ideología (el llamado fundamentalismo agrarista), la extracción social del propio funcionario (que puede provenir de la propia agricultura), la actividad del funcionario orientada hacia un reconocimiento por parte de sus clientes, válido para su promoción personal, o la maximización del presupuesto a su cargo.

(5) El trabajo de Winters formula algunas de estas hipótesis en relación al papel de los burócratas en el reforzamiento del proteccionismo agrícola. Complementariamente, Bowler revisa la literatura descriptiva y crítica de los procesos de decisión de la CEE en materia agraria.

—¿Cuáles son las restricciones que el marco institucional impone sobre el comportamiento del burócrata y en qué grado lo condicionan? Según Winters la escasa autonomía de competencias de los Ministerios de Agricultura representa en sí misma un estímulo para que su output político sea técnicamente complejo y costoso. Complementariamente, Bowler (1985) ha mostrado que la excesiva segmentación del proceso de decisión en la Comunidad Europea da pie a la interferencia en el mismo de numerosos intereses políticos, sectoriales o nacionales. Finalmente, el comportamiento de los centros de gestión se asemeja frecuentemente a un proceso de competición en donde la actuación de cada centro es restringida por los demás y el premio se traduce en mayores cotas presupuestarias.

— ¿Cuáles son las restricciones que el comportamiento del funcionariado impone sobre el diseño de las políticas agrarias? Los burócratas, más informados que los políticos en cuestiones de carácter técnico, pueden haber tenido un peso definitivo en la configuración final de determinadas reglamentaciones. Es más, toda innovación institucional presenta, al igual que la innovación tecnológica, un efecto «paquete», en el sentido de que una nueva normativa suele ir acompañada de nuevos requerimientos de formación y de organización del personal de las instituciones públicas (6). A todo esto se añade un cambio en la distribución del poder entre los diversos centros de gestión que, obviamente, encontrará resistencias en los centros perdedores del proceso, condicionando así la configuración final del output institucional.

Lamentablemente, por el momento nos movemos en un terreno extremadamente especulativo. La investigación sobre el papel de la burocracia en la política agraria es insuficiente, seguramente por las dificultades obvias con que se enfrenta todo estudio que aspire a analizar el comportamiento de un colectivo cuyos intereses podrían ser cuestionados.

(6) Para un informado análisis del efecto paquete en el cambio tecnológico, véase Aldanondo.

2.3. Los procesos de competición política

Su estudio se ha basado en diversas teorías centradas preferentemente en el comportamiento de los grupos de interés. Entre ellos, mencionamos aquí los siguientes:

— Las teorías pluralistas del poder (Truman, Bates, Bates y Rogerson), que consideran las decisiones políticas como la simple resultante de las presiones ejercidas por grupos de interés. Aquí podríamos incluir el denominado «tráfico de influencias», aunque la teoría contempla todo tipo de acciones de presión política, incluidas muchas de las consideradas como legales.

— La teoría de la regulación, tratada con cierta atención por Zezza en su revisión incluida en el presente libro. El enfoque observa las normas políticas como si fueran objeto de intercambio en un mercado donde la oferta proviene del propio proceso político (el «político» en pos de su reelección) y la demanda es ejercida por los grupos de interés. ¿Qué condiciones se requieren para el éxito de un grupo de interés en su demanda de protección pública? Esta es una pregunta que han intentado responder los impulsores de este enfoque como Stigler, Peltzman o Posner, entre otros.

— La teoría de la sociedad de buscadores de renta (rent-seeking society). Se centra en la utilización de recursos por los grupos de interés con fines no productivos y con el objetivo de proteger sus rentas, evitando la competencia o logrando reglamentaciones favorables. Los mercados fuertemente intervenidos, en los que proliferan las licencias, los contingentes y los controles de precios son un buen caldo de cultivo para las actividades de búsqueda de rentas. El «coste» de la acción de los grupos de interés puede expresarse en términos de eficiencia y equidad. Así, en términos de eficiencia, la acción de los grupos de interés provoca un coste social (Krueger) reflejado en los recursos que, pudiendo haber sido socialmente productivos son desviados hacia fines privadamente rentables pero de escasa o nula rentabilidad social.

De estos enfoques se deduciría un proceso político eminentemente redistributivo en el cual los grupos más poderosos y mejor organizados serían los que se llevarían el gato al

agua. Así, la política de precios agrarios podría ser vista según este enfoque como un medio de apoyar los intereses de los medianos y grandes agricultores. Dado que los Gobiernos no desearían mostrar que se está beneficiando a un grupo específico, la política de precios tomaría diversas formas, basadas en los objetivos de la seguridad alimentaria o la estabilidad de precios, con la función latente de favorecer a los grandes agricultores (por la protección vía precios ligada a la producción) aunque con algunas transferencias (concesiones) hacia los pequeños productores.

Ahora bien, algunos autores, como Gardner, han relativizado la importancia de este tipo de actividades. Así, en contexto de un marco político democrático y competitivo, las cuasi-rentas de los políticos maximizadores de su utilidad pueden verse limitadas en el largo plazo ante el riesgo de perder las elecciones. Pero incluso en contextos no democráticos, la conveniencia de mantener «callada» a la oposición puede conllevar no sólo medidas coactivas, sino también que una parte de los recursos deba ser desviada hacia el exterior de los grupos gobernantes. La conclusión es que, si bien a corto plazo las actividades de los buscadores de renta condicionan el output político, a largo plazo puede que influyan más otros factores, especialmente los económicos (ver apartado 4).

2.4. Teorías de acción colectiva

Con no pocas relaciones con las teorías anteriores, abordan el estudio de las condiciones que facilitan o dificultan el que determinados grupos de individuos, a menudo nutridos en número, tomen medidas colectivas en favor de los intereses del grupo. En este sentido, se ha reconocido el papel de las organizaciones profesionales agrarias como elemento determinante del proceso político. No obstante, la actividad de estos grupos puede verse limitada por diversas causas, entre las que podemos destacar dos: primero, el carácter de bien público de los servicios prestados por el colectivo; y segundo, la heterogeneidad de los grupos agrarios.

Con respecto al primer aspecto, en la medida en que las

acciones del grupo constituyan un bien colectivo, algunos individuos podrían disfrutar de los beneficios sin necesidad de pertenecer (contribuir) a la asociación. Pueden aparecer, por tanto, «polizontes» o usuarios gratuitos («free-riders») cuya acción socava la consolidación del grupo. Ese problema es corriente en sectores atomizados donde los grupos organizados incluyen a muchos individuos (Olson). Si los componentes potenciales del grupo previenen esta situación se verán afectados por el denominado «riesgo moral» (7) el cual reduce su propensión a participar en el colectivo. En consecuencia, puede hablarse de una «paradoja de los números» en el sentido de que a mayor número de miembros, menor eficacia reivindicativa de los grupos agrarios.

En cuanto a la heterogeneidad interna de las organizaciones agrarias, Moyano ha afirmado que «el proceso de articulación» de intereses es más complejo (en la agricultura) que en otros sectores, debido a la diversidad de áreas en las que se desarrolla la acción colectiva de los agricultores...» (1988, p. 18-19). La diversidad de procesos productivos (intereses sectoriales) y la heterogeneidad de la estructura social (diversidad de las explotaciones en función del tamaño, grado de integración en el mercado...) generan múltiples intereses que marcan dificultades mayores en el proceso de articulación de intereses en la agricultura.

En realidad, es la interacción entre número y diversidad lo que determina la eficacia de las acciones colectivas. Así, algunos autores (Runge, North) han destacado que la uniformidad ideológica atenúa buena parte de las dificultades implícitas en la paradoja de los números de Olson a la que aludimos dos párrafos atrás. Lamentablemente, aunque dicha uniformidad ideológica pueda darse en ciertos países en los que se observa lo que de Janvry denomina estructura so-

(7) En realidad, el problema del riesgo moral afecta no sólo a la factibilidad de una acción colectiva. Se habla de riesgo moral también al analizar los mercados en los que el riesgo sobre el comportamiento de los individuos es un factor importante, empeorando las expectativas de los individuos respecto a un intercambio favorable. Como ejemplos podemos citar el mercado de seguros o, incluso, el mismo mercado de trabajo. Sobre el problema del riesgo moral como distorsión del mercado pueden verse Runge, Myers y Just.

cial «unimodal» de la agricultura (caso de EE.UU. y quizás del Norte de Europa), éste no parece ser el caso en España. Así, Moyano señala cómo el propio discurso ideológico de los grupos agrarios en España ha ido evolucionando desde una concepción unitaria («empresarial») hacia una concepción «dual» (yo me atrevería a calificar de «plural») reflejo de las profundas diferencias en la estructura social del mundo rural. Ello ha provocado no sólo la casi inexistencia de plataformas agrarias unitarias sino que, además, influye en el tipo de políticas reivindicadas. Así, los grupos que Moyano (1989) denomina como sindicalismo «empresarial» (las grandes explotaciones) serían más favorables a la garantía del precio como protección de rentas, mientras que el sindicalismo «de clase» (básicamente las pequeñas explotaciones familiares) serían más propensas al enfoque de política socio-estructural.

2.5. Teorías del Estado

Siguiendo una tradición alternativa al paradigma neoclásico («corriente principal» de la metodología económica del siglo XX), diversas teorías han intentado arrojar luz acerca de las funciones del Estado en la sociedad actual. Podemos citar dos enfoques extremos:

— El Estado-cosa como «instrumento» de la clase dominante en su búsqueda del control económico y político. Este enfoque «instrumentalista» sigue la tradición leninista que presenta al Estado como una estructura reveladora de los intereses de las clases dirigentes (ver, por ejemplo, Poulantzas).

— El Estado-sujeto como instancia autónoma, racionalizadora de la sociedad civil. Esta concepción, defendida por Weber y la corriente institucionalista-funcionalista, confiere autonomía a quienes se erigen en portadores del poder del Estado y de su racionalidad: la burocracia y las élites políticas.

Frente a estas dos concepciones extremas, la tradición marxiana moderna (véase, por ejemplo, O'Connor) tiende a presentar al Estado como estructura relativamente autónoma de segmentos específicos de las clases dominantes. Según este enfoque, el Estado tiene una lógica propia que persigue su propia preservación así como la de las relaciones sociales

del capitalismo. Con ello, el Estado se ve abocado a gestionar la organización del interés general de la burguesía para asegurar el proceso de acumulación de capital y de generación de excedentes del cual depende su subsistencia. En otros términos, si la rivalidad de los capitalistas puede precipitar la crisis del sistema, será necesario una instancia autónoma que, colectivamente, pueda mantener el crecimiento económico y preserve el sistema.

En lo concerniente a la agricultura, este doble enfoque ha sido recientemente aprovechado para relacionar la forma de Estado con las características de la intervención en la agricultura (véase de Janvry, Havens y Newby).

Un punto de vista con algunos puntos de contacto con el anterior, pero a la vez fuertemente influido por las nociones weberianas de racionalidad y legitimidad, ha sido planteado por Habermas y aplicado recientemente por Barceló al análisis del proteccionismo agrícola. Según esta visión, la reducción del proteccionismo está justificada por las necesidades de eficiencia del sistema económico en orden a su autoconservación. Sin embargo, el Estado necesita legitimarse ante la opinión pública para lo cual recurre a una lógica de comportamiento basada en un modelo de «acción comunicativa, racionalmente motivada, orientada hacia el entendimiento» (véase el artículo de Barceló, incluido en este libro). Esta exigencia de legitimación reduce la capacidad del Estado de afrontar medidas con alto riesgo de disenso social. Según Barceló, en la actualidad, la reducción del proteccionismo agrícola se enfrenta ante planteamientos ideológicos agraristas («patologías de la modernidad») que, poco a poco, están cambiando para dar paso a una ética social basada en la equidad inter-personal en la distribución de la renta, más que en criterios de reparto regional o sectorial. Al demostrar que la reducción del proteccionismo agrícola resulta equitativa desde el punto de vista inter-personal, Barceló predice que «dicha operación podrá llevarse a cabo con éxito en un futuro más o menos próximo» (pág. 25).

Una ventaja del análisis de Barceló es que no pretende ser puramente explicativo —crítica aplicable a muchas teorías

del Estado— sino también predictivo. De la lectura de su artículo se desprende un planteamiento coherente con la doctrina Fukuyama del «fin de la historia». Ahora bien, el riesgo de este tipo de proposiciones es, especialmente, su alto grado de generalidad y su todavía insuficiente base empírica. Así, la realidad es tan compleja que las predicciones generales no sirven para describir las trayectorias históricas previsibles en un plazo más o menos corto, en función de las circunstancias particulares de cada país. En otras palabras, en el largo plazo puede que ya no estemos en este mundo. Estas proposiciones universales requerirían contrastaciones empíricas rigurosas (hoy por hoy difíciles dado el estado de desarrollo de las ciencias sociales). De otro modo, da la impresión de que, al realizar predicciones más o menos contundentes, estamos convirtiendo nuestras intenciones en realidades, es decir, estamos construyendo un discurso eminentemente ideológico.

3. EXISTENCIA Y COEXISTENCIA DE PARADIGMAS RIVALES

La mención que acabamos de hacer de las teorías del hecho institucional tenía que ser por fuerza esquemática. Pretendemos, entre otras cosas, mostrar cuán diversa es la manera de enfocar la economía política de la política económica. Sin ánimo de forzar la unidad teórica, si debería reconocerse el interés de superar las contradicciones aparentes, expresando en lo posible paradigmas aparentemente rivales en un lenguaje común. Como las teorías se refieren al mundo real, sus elementos necesitan ser relacionados con los objetos del mundo real a través de un lenguaje observacional (Randall). El lenguaje observacional no es, por supuesto, único. Su elección es además convencional de forma que teorías basadas en diferentes lenguajes aparecen como teorías difícilmente comparables.

Así, por ejemplo, privada de la óptica de «clase social», habría que preguntarse en qué medida la concepción «instrumentalista» de las teorías marxianas del Estado podría tra-

ducirse a la óptica «grupo de interés», reduciéndose a la lógica implícita en la teoría pluralista.

Un planteamiento que ha intentado superar la economía política ha sido el del mito neoclásico de la política económica como resultante de una planificación racional. En general, la crítica al planteamiento neoclásico ha radicado en que éste ha puesto un énfasis quizá excesivo en la política económica como orientada al reestablecimiento del sistema económico («el tamaño de la tarta»), pero poco interés en el hecho de que la política económica es un mecanismo que transfiere rentas a determinados grupos («el reparto de la tarta») (8).

Las opciones han sido variadas. Así, una opción ha sido rechazar de plano el discurso neoclásico para, de algún modo, refundar el análisis de la política económica. Este parece haber sido el camino adoptado por Bates cuando, desde una óptica pluralista, ha rechazado cualquier planteamiento que considere a los Gobiernos como agentes del bienestar colectivo, declarando el carácter pernicioso de la Economía del Bienestar. Otro enfoque enfrentado a la tradición neoclásica ha sido el de las Teorías del Estado, basadas en categorías conceptuales formalmente distanciadas de la corriente principal del análisis económico.

Pero el discurso del planificador racional también ha sido superado desde una óptica que no rechaza el núcleo básico del análisis neoclásico, sino más bien lo que hace es incorporar al análisis económico el carácter endógeno de las decisiones políticas. Así, el lenguaje del paradigma de la *elección pública* no rompe formalmente con el lenguaje de la escuela neoclásica sino que, más bien, lo subsume en una corriente más general (Mueller, Doel) dentro de la cual la Economía del Bienestar es un instrumento analítico más.

Resulta meritorio en algunas de las teorías de la política económica que su planteamiento sea lo suficientemente general y flexible, como para poder explicar por qué en ciertas

(8) Es la distinción que hace Rausser entre la intervención pública del tipo PERT (*Political Economic Resource Transfers*) y la del tipo PEST (*Political Economic Seeking Transfers*). Véase la revisión de los planteamientos PEST realizada por Annalisa Zezza en su artículo incluido en el presente libro.

situaciones el sistema político adopta la *eficiencia económica* como valor social, mientras que en otras situaciones el sistema adopta posiciones de tipo *redistributivo*.

Así, por ejemplo, las Teorías del Estado nos suelen hablar de una lógica del Estado como organización autónoma que prevalece cuando entra en crisis el proceso de crecimiento económico, incurriendo el Estado en una crisis fiscal. Parece, pues, que el valor social «eficiencia» no proviene de un código «ex-ante» sino que podría aparecer como resultado de la propia crisis del sistema. La historia muestra ejemplos de una defensa de la eficiencia motivada por una crisis. Tal es el caso de la batalla desencadenada por los economistas españoles a finales de los 50 que desembocó en el Plan de Estabilización (Fuentes Quintana). O el énfasis reciente en la flexibilización del mercado de trabajo que no habría sido probablemente tan intenso si no hubiera estado en juego la autoconservación del sistema (Barceló). La reforma de la PAC pareció inminente cuando el coste del «status-quo» en términos políticos y financieros se volvió inaceptable. En general, los economistas han jugado su papel de modo coherente con la lógica autónoma del Estado en pos de su preservación.

Complementariamente, estando o no en juego el proceso de acumulación, el Estado puede ser instrumentalizado por ciertos individuos, grupos de interés o clases sociales, especialmente cuando se da lo que de Janvry denomina *desarticulación social*, es decir, cuando la demanda de bienes de consumo procede de unos grupos minoritarios de alto poder adquisitivo. Pero también puede conceder a una óptica más igualitaria en contexto de *articulación social* (la demanda de consumo procede de amplias capas sociales).

Pero incluso desde otras ópticas diferenciadas a las Teorías del Estado puede llegarse a explicar por qué, a veces, al político le importa no sólo transferir rentas a determinados grupos de interés sino también aumentar el tamaño de la tarta, es decir, corregir ineficiencias. Así, desde el planteamiento de las teorías de la competición política antes aludidas, podría explicarse por qué el político puede tender a

guiarse por el crecimiento económico y el bien común, y no sólo por repartir prebendas entre sus «clientes». En efecto, cuanto mayores sean los grados de concurrencia y transparencia en el mercado político (elecciones democráticas y competitivas), mayor será el coste para el político —en términos de prestigio y votos— derivado del tráfico de influencias con grupos minoritarios. A mayor competición política, menores serán las «rentas» capturadas por los políticos derivadas de su comportamiento egoísta.

En el contexto de las teorías de la acción colectiva, Olson (1986) ha mostrado la relación existente entre la amplitud de los grupos de interés y el objetivo político perseguido. En el ámbito agrario, las pequeñas organizaciones probablemente defienden más los intereses de sus miembros a expensas del bienestar de los otros productores y de la sociedad en general. Las grandes organizaciones que aspiran a incluir a la mayoría de los productores, probablemente defenderán con mayor ahinco políticas que Olson califica de «orientadas al crecimiento económico».

4. HACIA UNA TEORIA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN AGRICULTURA

En el apartado tres nos referimos a algunos de los enfoques parciales que pretenden desvelar el comportamiento de los actores políticos y el modo en que éstos interactúan en el escenario político. Ahora bien, ¿es posible integrar estas ideas en un marco conceptual general que explique el cambio institucional en agricultura? Recientemente, algunos autores como Petit (1985b) y Hayami y Ruttan (1984, 1985), han intentado plantear las bases de este marco conceptual de modo que, siendo compatible con las teorías anteriores, aprenda la naturaleza del cambio institucional en el sector agrario. En este sentido, una cosa parece clara y es la necesidad de una teoría dinámica que reconozca, por un lado, la naturaleza continua y provisional del proceso político y, por otro, detecte los factores económicos que afectan al sector agrario y fuerzan el cambio institucional a largo plazo. Es claro que, teniendo en cuenta los rápidos cambios verificados en el sector

agrario en este siglo, el análisis del proceso político agrario debe ser por fuerza dinámico (9).

El enfoque de Hayami y Ruttan consiste en la aplicación de la teoría de la innovación inducida —popular en el análisis del cambio tecnológico— al estudio del cambio institucional. Este enfoque sitúa el cambio institucional como una sencilla extensión del análisis económico no representando una ruptura radical con la tradición neoclásica, sino más bien ampliándola para considerar el cambio institucional como endógeno al sistema económico. Desde este punto de vista, el cambio institucional es un output social resultante de la interacción entre una «oferta» y una «demanda» de innovaciones institucionales. Este marco aspira a ser integrador y resulta, cuanto menos, pedagógico (10).

En cuanto a la oferta de cambio institucional, resulta interesante pensar en una función de oferta de innovaciones institucionales producidas por el proceso político y cuya elasticidad depende del coste marginal de los políticos en su intento de diseñar nuevas instituciones. Puede así observarse al político como un empresario cuyo objetivo es maximizar su utilidad, teniendo en cuenta un coste de oportunidad de movilizar recursos políticos en la producción de una institución concreta. Este coste de oportunidad es función de los diversos elementos participantes en el proceso político. Entre estos factores podemos mencionar el equilibrio entre grupos de interés, el comportamiento de la burocracia y, por qué no, el propio procedimiento institucional de la toma de decisiones.

En cuanto a la demanda de cambio institucional, los autores citados destacan la crucial importancia en las fuerzas económicas que afectan a los mercados agrarios. A este respecto, Marx concedió una gran importancia al cambio tecnológico como fuente de conflicto entre «fuerzas materiales» y «relaciones de producción», induciendo la transformación de la «superestructura». Hayami y Ruttan consideran que los cam-

(9) A la interpretación de Janvry basada en la Teoría del Estado, habría que reconocerle el mérito de recoger esta vertiente dinámica del cambio institucional.

(10) Ello justifica la selección, en la presente compilación, de los trabajos de Ruttan, de Runge y von Witzke, coherentes con este enfoque:

bios en la dotación de factores y demanda de productos son igualmente importantes como fuente de reforma institucional. Petit señala que las tendencias económicas a largo plazo ayudan a configurar los intereses en juego en el debate político, provocando una tensión hacia el cambio.

Si es verdad que los factores económicos «importan» (al menos a largo plazo) en el proceso de cambio institucional, ello implica que la Teoría Económica sigue siendo una rama de conocimiento funcional en el debate sobre las innovaciones institucionales. Incluso podría decirse que la llamada Economía del Bienestar aporta algunos elementos útiles al estimar el coste de la aparición de «fallos» de mercado (monopolización, externalidades, bienes públicos, incertidumbre) que implican unas distorsiones en la asignación de recursos. Simplemente, habría que matizar que la aparición de un «fallo» implicaría un desplazamiento de la demanda de cambio institucional, lo cual no prejuzga la política correctora finalmente adoptada tras el proceso político. Los factores económicos afectan a los intereses de los grupos sociales implicados, intereses que intervienen en el proceso político.

La innovación institucional surgiría entonces desde el momento en que la dinámica de las fuerzas económicas provocase un desajuste entre las reglas del juego y aquello que los agentes económicos perciben como producción eficiente y distribución justa. Cuando las instituciones no responden a las exigencias sociales, generándose lo que Bromley denomina como «disonancia institucional», la necesidad de cambio se hace patente.

Como se ha destacado, la teoría de la innovación institucional inducida, tal como la han formulado los autores anteriores, tiene el mérito de presentar al cambio institucional como endógeno. Ahora bien, en mi opinión, dicha teoría concede un protagonismo quizá excesivo a los factores económicos al considerar que el cambio institucional, resulta de la interacción entre unos factores económicos *aparentemente exógenos* y el proceso político (11). Con ello, los factores

(11) Hayami y Ruttan hacen referencia en su libro (pág. 113), a las teorías de Olson que posicionan a ciertas instituciones como fuente de decadencia económica de las naciones (Olson, 1982). Sin embargo, unas páginas atrás definen

económicos aparecen como los únicos determinantes de la demanda de cambio institucional. Es cierto que en un momento «t» el cambio institucional viene motivado por la interacción entre las fuerzas económicas —que han venido actuando durante los períodos anteriores— y el proceso político en el período «t». Pero los factores económicos pueden ser considerados sólo hasta cierto grado como exógenos al sistema, toda vez que su dinámica ha venido condicionada por las innovaciones institucionales ocurridas en el pasado. Así, por ejemplo, si el rápido cambio tecnológico ha provocado la crisis de sobre-dimensionamiento del sector agrario, puede ser útil estudiar los factores institucionales que generaron dicho progreso técnico. Si el sobre-dimensionamiento de la agricultura resulta costoso para el sector público, es porque se adoptó en el pasado un método de protección que llegó a ser gravoso para el presupuesto (en la CEE las restituciones a la exportación).

En consecuencia, no son sólo los factores económicos los que determinan la demanda de innovaciones institucionales sino también los institucionales, aunque sea a través de su interacción con los factores económicos. Si nos limitáramos a aceptar los factores económicos como exógenos entonces sólo predeciríamos el futuro más inmediato del proceso político. Sin embargo, si el analista debe pretender ir más allá, evaluando las consecuencias futuras de las posibles decisiones y recuperando así su papel de asesoramiento, parece necesario que se pregunte sobre las consecuencias económicas de las decisiones políticas, es decir, que tome los factores económicos como endógenos.

La anterior argumentación podría ser contestada con la aseveración de que cuando se dice que las fuerzas económicas son exógenas se está haciendo referencia al «largo plazo». Aun aceptando esta idea habría que preguntarse cuantos años hay que contabilizar, «ceteris paribus», para que el horizonte pueda ser considerado de largo plazo. Es difícil sustraerse a la

al cambio tecnológico, las dotaciones de factores y la demanda de productos como fuentes *primarias* de cambio institucional. En cuanto a Petit, define los factores económicos como exógenos, en su análisis de los factores determinantes de la política agraria de EE.UU. y la CEE.

idea de que las sendas de crecimiento económico pueden ser modificadas durante un buen número de años por efecto de decisiones políticas. Con ello, resulta primordial el estudio de los factores institucionales como determinantes no sólo de la oferta de cambio institucional, como defienden Hayami y Ruttan, sino también de la demanda de cambio institucional (12).

5. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA DE LOS PAISES DESARROLLADOS Y DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Una de las primeras cuestiones que ha abordado la economía política de la agricultura, ha sido la de explicar el carácter diferenciado de la intervención del Estado en la agricultura de los países ricos con respecto a los países pobres. Al abordar este tema nos encontramos, una vez más, con la paradoja de los números. Esta reside en el hecho de que en las sociedades pobres, donde amplias capas de la población son agricultores, la tendencia de la intervención estatal ha sido la de fijar precios demasiado bajos para los productos agrícolas, mientras que en los países ricos, donde los agricultores son minoritarios, suele ocurrir lo contrario, es decir, se protege al sector agrícola. ¿Cuál ha sido la respuesta de la economía política a esta aparente contradicción?

El proceso político, naturalmente, debe de ser tenido en cuenta para explicar la naturaleza de la intervención pública. Entre las hipótesis explicativas barajadas en la literatura podemos destacar las siguientes:

(12) En el análisis del cambio tecnológico endógeno pueden encontrarse analogías interesantes para destacar la importancia de los propios factores institucionales en la demanda de cambio institucional. El cambio tecnológico es un proceso continuado de pruebas y errores que, a su vez, conducen a otras pruebas y errores. Es más, el cambio tecnológico se da a menudo en la forma de «paquetes» que conllevan no sólo la introducción de nuevos factores de producción, sino necesidades de aprendizaje y de cambio en la organización del trabajo. Es decir, el cambio tecnológico primario origina, a su vez, cambio tecnológico secundario (véase Aldanondo). Lo mismo podría decirse del cambio institucional.

— Puede establecerse una cierta relación entre grado de desarrollo económico y eficacia en la acción colectiva de los grupos agrarios. Así, de acuerdo con Olson (1982, 1985), el desarrollo económico lleva asociado que los grupos agrarios sean menos numerosos pero mejor comunicados, con una acción reivindicativa más eficaz y con mayores posibilidades de evitar el problema del usuario gratuito. Incluso con una mejor organización de los agricultores en torno a cooperativas, estas últimas pueden jugar el papel de grupos de presión a la vez que empresas. En las sociedades sub-desarrolladas éste no ha sido el caso: «en las zonas rurales de sociedades pobres que no cuentan con redes de transporte y comunicación modernos y extendidos, normalmente es imposible que se tomen medidas colectivas continuadas» (Olson, 1986, p. 369). Complementariamente, el poder de los grupos urbanos en los países de desarrollo es apreciable dado su grado de concentración geográfica y su localización estratégica (Bates).

— El «dualismo» de la estructura social agraria (explotación comercial versus explotación campesina) se encuentra acentuado en las sociedades pobres, frente a una estructura «unimodal» (explotaciones comerciales únicamente) más frecuente en los países desarrollados. En los subdesarrollados, el dualismo ha dado pie a una protección discriminatoria en favor del sector de explotaciones orientadas a la exportación (necesidades de divisas), mientras que al sector de explotaciones campesinas se le ha exigido la producción de alimentos baratos (véase de Janvry, p. 197).

— Los factores ideológicos. La ideología puede aportar una explicación del por qué los intereses agrícolas son defendidos en las sociedades desarrolladas, aun cuando la población agrícola es claramente minoritaria. El altruismo ideológico puede representar una función redistributiva a favor de la agricultura. En cierto sentido, la agricultura es un bien público que beneficia a muchos. Más de un individuo guarda en su memoria la idea de un pariente o ascendiente que tuvo que abandonar el modo de vida rural para emigrar a la urbe. Así, la eficacia de los argumentos de los defensores de la agricultura (el denominado «fundamentalismo» agrarista) es de-

bida en buena parte a que encuentran eco en la ciudadanía urbana. El fundamentalismo agrícola justifica la defensa de la agricultura como suministradora de alimentos, como conservadora del medio natural, como preservadora de una estructura social estable o como medio de subsistencia de un conjunto de individuos que sólo reclaman la justicia de la «paridad de rentas». La fuerza de estos argumentos aún está vigente (Schmitt, Barceló, 1989). Aun en el debate actual sobre la desprotección agrícola muy pocos cuestionan que la agricultura merezca protección pública, sino más bien lo que se discute es la forma de implementar la protección (Etxezarreta et al., Sumpsi, Tió).

— El comportamiento electoral de los agricultores. En un marco institucional democrático, a pesar de que la población rural pueda ser minoritaria, el agricultor puede comportarse como votante «mediano», es decir, votantes que pudiendo cambiar de voto, pueden de hecho decidir críticamente en una votación (Schmitt). Esto hace que cualquier opción se plantee el favorecer a los agricultores por motivos electorales (13). Por otro lado, bien es verdad que las zonas rurales se encuentran a menudo sobre-representadas electoralmente, lo cual puede llevar a una mayor asignación de recursos públicos a la agricultura, que en el caso de que el sistema electoral resultase en un número de escaños estrictamente igual al número de votos censados. Los intereses agrícolas podrían tener, por tanto, una mayor influencia que la que se deduciría de su participación en la población total. Como revela el estudio empírico de Rose-Áckerman y Evenson, incluido en el presente libro, la sobre-representación de los intereses agrícolas parece haber pesado significativamente en la asignación del gasto estatal en investigación agrícola en los Estados Unidos. En cuanto a los países subdesarrollados, la mayoría se ha encontrado con un entorno político no competitivo (no democrático). Por esta razón, la influencia de los grupos urba-

(13) La indefinición ideológica en favor de un partido determinado de la mayoría de las organizaciones agrarias en España sería consistente con esta afirmación. Esta ambigüedad es funcional cuando se trata de que los partidos políticos compitan por el voto agrícola.

nos, unida al comportamiento de una burocracia que defiende los intereses de los grupos gobernantes, lleva a la subrepresentación de los intereses agrícolas. Bates ha llegado a afirmar que el control de la oposición rural se ha ejercitado en muchos países africanos mediante una política agraria basada en la realización y subsidización de proyectos de inversión, política más discrecional en favor de ciertos grupos o zonas que la simple aplicación de precios de garantía, sistema de protección poco discrecional.

Estas son algunas de las hipótesis relativas al modo en que el proceso político ha propiciado la sobrevaloración de la agricultura en los países desarrollados democráticos y su subvaloración en el Tercer Mundo. Sin embargo, algunos autores han rechazado que toda la explicación se deba a la naturaleza del proceso político (14). En efecto, el sentido común va contra la hipótesis de que en los países industrializados el *ethos* social haya aceptado deliberadamente sobrevalorar al sector agrario. ¿Por qué, entonces, se ha dado dicha sobrevaloración?

De acuerdo con los planteamientos de la teoría de la innovación institucional inducida, es necesario acudir al análisis de los factores económicos para desarrollar una teoría política de la protección agrícola. Así, de acuerdo con algunos autores, la génesis del proteccionismo en EE.UU y Francia se justificó cuando la depresión económica de los treinta propició un ambiente favorable a la intervención del Estado en el sostenimiento de los precios agrícolas (15). Hacía falta un entorno económico que propiciara la incorporación de las exigencias de los agricultores al «acquis» institucional. El proceso político sin duda influyó en la génesis del proteccionismo,

(14) La insuficiencia de los modelos estáticos basados en el proceso político para explicar la intervención del Estado en la agricultura, es precisamente lo que ha dado lugar a la generación de modelos dinámicos de cambio institucional, que incorporan la influencia de las fuerzas económicas (Petit, 1985; Hayami y Ruttan, 1984, 1985). Véase el apartado anterior.

(15) En la terminología de Janvry, la lógica autónoma del Estado de sostenimiento del proceso de acumulación de capital requería, en contexto de desarticulación social, alimentos baratos necesarios para mantener los costes laborales bajos.

pero tenía que encontrar un ambiente económico que legitimara las reivindicaciones de la agricultura.

Así, de acuerdo con Petit (1985), los agricultores americanos ya manifestaban sus exigencias de protección desde algún tiempo antes de la creación de la Agricultural Adjustment Administration —principal innovación institucional— en 1933. Esta última respondió a la lógica correctora de la gran depresión más que a una simple concesión a las demandas sociales. La grave crisis agrícola, plasmada en fuertes caídas de precios, legitimó las demandas sociales, y dio lugar a la aplicación de medidas de «urgencia» que, debido a su éxito inicial, persistieron en el tiempo como un hecho normal. Las medidas consistieron, tanto en Estados Unidos como en la Francia del Frente Popular, en una expansión de la demanda agrícola, lo cual resultaba coherente con la lógica Keynesiana que daría más tarde soporte teórico a la política puesta en práctica. En estas circunstancias, el Estado se comportó según una lógica, relativamente autónoma de los intereses de los grupos particulares, en pos de la preservación del sistema económico (de Janvry; Barceló, 1989).

Por otro lado, la protección agrícola resultaba coherente con la estructura económica socialmente articulada de las economías occidentales democráticas (amplias capas sociales participan del consumo final). En ellas, la agricultura —su poder de compra— juega un papel importante en el restablecimiento de la demanda agregada, hecho destacado por el estudio de Janvry. Proteger al sector agrario implicaba desplazar la demanda final de consumo. La provisión de alimentos baratos sería resultado de la innovación tecnológica más que de una limitación de los precios —verdadera «exacción»— como la que se puso en práctica en bastantes países del Tercer Mundo. Ya que, en estos últimos, la demanda final de bienes de consumo es ejercida fundamentalmente por las élites urbanas, no resultaba funcional el apoyo a los precios agrícolas sino más bien lo contrario.

El proteccionismo agrícola no entra en crisis hasta los años ochenta debido a que su coste económico resultaba fá-

ilmente soportable. El proceso de modernización de la agricultura en los países occidentales desplazaba la curva de oferta hacia la derecha, implicando una tendencia decreciente de los precios aun cuando el sector público se empeñase en intentar sostenerlos. De este modo, los consumidores no percibían el coste social de la protección a pesar de que la agricultura resultaba sobre-valorada con respecto a la tendencia de los precios de libre mercado. Sólo en los últimos años la protección ha sido percibida como costosa por los agentes económicos. Ello se ha debido a que la elevación de las subvenciones a la exportación se ha plasmado en altos costes presupuestarios (tangibles) o ha reducido las posibilidades de expansión de las exportaciones de otros países, incrementándose las tensiones internacionales. Así pues, aunque los economistas nos hemos preocupado durante décadas de denunciar la ineficacia de la protección vía precios, la sociedad occidental sólo ha reconocido dicha ineficiencia en el momento en que se hizo políticamente tangible, a través del presupuesto o de los conflictos comerciales internacionales.

En cuanto a los países del Tercer Mundo, los factores económicos pueden haber influido en la tendencia política a la sub-valoración de su agricultura. Por una parte, ha influido una concepción del desarrollo económico en la que la agricultura debía proporcionar alimentos baratos y mano de obra en el proceso de industrialización. Pero, por otro lado, los países en vía de desarrollo se han encontrado ante limitaciones en el crecimiento de la productividad agrícola que ha yugulado el proceso de crecimiento económico. Así, la disyuntiva era la siguiente: o promover primero el desarrollo agrícola posponiendo la industrialización, o industrializar con un menor volumen de recursos destinados al crecimiento de la productividad agrícola. En esta última opción las ganancias de productividad agraria no podían ser trasladadas a los consumidores a través del precio simplemente porque no las había. En este contexto, alguien tendría que acabar perdiendo, o los agricultores o los consumidores urbanos (véase Paarlberg, pág. 217).

6. UNA REFLEXION SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Cabría preguntarse si las circunstancias que originaron el proteccionismo agrícola en muchos países industrializados se vieron reflejadas en la experiencia histórica española. Como acabamos de ver, la lógica de la intervención estatal en las agriculturas de Francia y EE.UU. respondió a la necesidad de corregir el nivel de demanda, evitando así las fuertes caídas de los precios agrarios características de las crisis agrarias. ¿Qué ocurrió en la España de los años 30?

La crisis agraria de la España republicana presenta un doble frente. El primero proviene de la sobreproducción (extraordinarias cosechas de 1932 y 1934) que, por la vía de la Ley de King, empeoró las condiciones de vida de los agricultores castellanos. El segundo frente se inicia con la caída de la demanda de exportaciones cítricas, especialmente a partir de 1933, a consecuencia de la grave crisis económica que había restado poder de compra a nuestros clientes europeos.

La respuesta de los gobernantes de la II República a la crisis agraria no fue la de acentuar la intervención, al menos en el mismo sentido que en otros países europeos industrializados. ¿Por qué esta escasa atención de la República a las exigencias de protección de los agricultores? No es difícil avanzar dos hipótesis que, debidamente contrastadas, podrían responder a esta cuestión.

En primer lugar, el proteccionismo agrícola no resultó en España tan necesario como en otros países para corregir la crisis de demanda agregada causante de la gran depresión. Sencillamente, España no se vio afectada con especial virulencia por la crisis económica de los 30. Esto es así por diversas circunstancias que Palafox cifra en una tendencia autárquica de la economía española (relativo aislamiento de las fluctuaciones del comercio internacional) y en la fuerte elevación de los salarios reales, tras la proclamación de la República. La consecuencia fue que, mientras que la demanda agregada se deprimió en la mayoría de los países industrializados, en España la renta nacional se mantuvo estable en el

período 1930-1935. En conclusión, el proteccionismo agrícola no resultaba funcional como salida a una crisis de demanda agregada que, sencillamente, no existió.

En segundo lugar, la atención de los gobernantes se orientó más hacia las graves tensiones sociales del período. El problema de la distribución de la tierra fue central en los años previos a la Guerra Civil. Como destaca Fontana, el problema del latifundio se consideró como más apremiante y de mayor proyección social y política que el de la sobreproducción de trigo. El horizonte político, al borde de un enfrentamiento armado, resultaba más corto que el horizonte económico necesario para que fragūasen soluciones estables. De este modo, la II República Española ilustra lo que de Janvry denomina Estado en «modo de respuesta a crisis» donde los intereses de política económica son fundamentalmente de tipo redistributivo y no promotor del crecimiento económico.

El advenimiento del régimen autoritario que siguió a la Guerra Civil amplió ciertamente el horizonte temporal de la política económica. El análisis institucional de la política agraria del Estado franquista sugiere dos cuestiones interesantes. Una primera es si en verdad la agricultura española disfrutó de elevados niveles de protección. La segunda cuestión es si la lógica de la intervención estatal en la agricultura respondió a las presiones de determinados grupos de intereses agrarios o, alternativamente, a un discurso relativamente autónomo de los intereses agrarios y, a su vez, subordinado a las exigencias de la política económica general.

¿Cuál fue el grado de protección de la agricultura española? Cuando se habla de protección es necesario preguntarse si la agricultura recibió recursos de otros sectores económicos. La respuesta, nos tememos, depende del paradigma o sistema de comparación con respecto al cual midamos la relación real de intercambio de la agricultura. Este paradigma de referencia puede ser el escenario de libre mercado (ausencia de intervención) o algún otro escenario. Si aceptásemos como situación de referencia la ausencia de restricciones al comercio exterior agrícola podríamos contestar que sí, en

efecto, un sector importante de la agricultura española estuvo protegido, al menos, a partir de los primeros años de la década de los sesenta. Así lo demuestran los altos «equivalentes» de subsidio al productor calculados por García Álvarez-Coque, reflejo de las rígidas regulaciones del comercio exterior agroalimentario de la época. El de subsidio al productor equivalente fue especialmente grande a mediados de los años 60 productos como trigo, carnes de vacuno y ovino y leche de vaca.

Sin embargo, si adoptamos como referencia la libre evolución de los términos de intercambio agricultura-resto de los sectores económicos, la conclusión puede cambiar. En verdad, si estudiamos el grado de protección relativo agricultura-industria no es nada evidente que el sector público discriminara significativamente a favor del sector agrario. No olvidemos el entorno proteccionista que rodeó a la industria española en los años 40 y 50, e incluso persistió en los años posteriores al Plan de Estabilización, primer esfuerzo liberalizador. Con esto queremos decir que quizá sea el «grado de protección efectiva» (porcentaje de exceso del valor añadido en escenario protegido, sobre el valor añadido de libre comercio en todos los sectores) un indicador más útil del nivel de protección exterior del sector agrícola español de aquellos años. Considerando la fuerte protección industrial, la protección efectiva del sector agrario español quedaba francamente mermada, como lo indican los cálculos de Luis Gámir. De acuerdo con los resultados de San Juan, la agricultura comenzó a transferir rentas vía precios al resto de la economía a partir de mediados de los años sesenta. Sin embargo, esta transferencia de recursos, en contexto de proteccionismo industrial, se debe atribuir en buena parte a una distorsión sobre sus términos de intercambio con respecto a la industria y no exclusivamente a un proceso de transferencia de ganancias de productividad (Leal et al., San Juan). En realidad, el cambio tecnológico no se acelera en la agricultura española hasta entrados los setenta. De este modo, es cuestionable que la agricultura hubiera jugado antes un papel promotor del crecimiento económico, por la vía de las ganancias de productividad transferidas a otros sectores de la economía.

Las anteriores consideraciones sugieren que, después de todo, la agricultura española pudo no haber estado tan protegida como la de otros países de Europa Occidental en los que el proteccionismo industrial no era tan acusado. Únicamente en los años 40 y 50 puede decirse que el sector agrario español disfrutó de una evolución favorable en sus términos de intercambio con la industria, y ello a pesar de la política de racionamiento de la post-guerra. Como se muestra en el libro de Leal et al., en los primeros años de la década de los 40 la situación de escasez de alimentos implicó una tensión hacia el deterioro para la industria de la relación entre precios agrarios e industriales, que evolucionan paralelamente durante aquellos años gracias a la política intervencionista (aunque los indicadores no reflejan la influencia del mercado negro). Esto hace pensar en las posibles concesiones del Estado franquista hacia las zonas agrarias que apoyaron el nuevo régimen. El régimen franquista se levantó sobre cimientos ideológicos que aludían a la superioridad moral del campesino frente al ciudadano (Fontana), de modo que, en la etapa inicial del régimen, la ruina progresiva del campesino castellano y la presión del latifundista andaluz pudieron articularse en programas políticos. En contexto de agricultura escasamente modernizada como era la española de aquellos años, con un alto porcentaje de población activa en el campo y un régimen autoritario, resultaba políticamente factible mantener los precios agrícolas relativamente elevados sin riesgo de una contestación popular en las ciudades. El racionamiento pudo dar una imagen de preocupación hacia los consumidores urbanos aun cuando el mercado negro («estraperlo») era corriente.

Sin embargo, como hemos apuntado, la evolución del sector agrario español en años posteriores (tendencia desfavorable de los términos de intercambio con la industria en contexto de protección industrial) denota que la lógica de la intervención estatal en la agricultura española, ya no resultó tanto en una respuesta a las exigencias de los grupos agrarios sino posiblemente a las exigencias del proceso de crecimiento económico, coherentes con la progresiva urbaniza-

ción e industrialización del país. Así, a partir de los años sesenta puede ser útil, a modo de síntesis, hablar de tres períodos hasta la integración de España en la CEE:

Un primer subperíodo, en los años 60, cuando la España de los Planes de Desarrollo asiste al cambio en los hábitos de consumo de la población española. La demanda de bienes «superiores» como carne, leche y huevos configura problemas de abastecimiento ante una oferta que no respondía con celeridad suficiente a las nuevas necesidades. Los problemas de abastecimiento alimentario se solapan al persistente déficit de la balanza comercial, de modo que el régimen no optó por liberalizar el comercio exterior agroalimentario para cubrir la demanda interna. Así pues, si el grueso de la protección agrícola de los años 60 se concentraba, como muestra García Álvarez-Coque, en los productos animales, ello parecía corresponder en mayor medida a las exigencias de autoabastecimiento y reducción del déficit comercial, que a una deliberada transferencia de rentas al subdesarrollado sector productor de carne vacuno y leche, concentrado en el Norte de España. No olvidemos, además, que después del primer empuje liberalizador del Plan de Estabilización, la industria española siguió bastante protegida en estos años (Fuentes Quintana) manteniendo así bajos los términos de intercambio de la agricultura en relación a la industria.

En los años 70 irrumpe la grave crisis económica marcada por elevadas tasas de inflación y desempleo en nuestro país. Esta vez una prioridad del sistema resultó ser la lucha anti-inflacionista, a la cual colaboró la política discrecional de importaciones. Los equivalentes de subsidio al productor se reducen gracias en buena parte a la crisis de materias primas de los años 70 que produjo el alza de los precios internacionales (García Álvarez-Coque, 1986). No deja de resultar paradójico que el alumbramiento de las organizaciones agrarias de la España democrática haya acompañado, e incluso precedido, a la fuerte caída, en el período 1978-1983, de los términos de intercambio de la agricultura española.

Finalmente, en los 80, la prioridad viene dada por las exigencias de integración en un área económica más amplia, la

CEE. Quien consulte las memorias del FORPPA de los últimos años previos a la integración, comprobará hasta que punto la política de precios agrarios estuvo condicionada por la futura armonización con la Política Agrícola Común, iniciándose, incluso, desde algunos años antes de 1986, la aproximación de precios institucionales españoles a los comunitarios. La agricultura española no podía dejar de beneficiarse del proceso de creciente protección pública. Pero lo que aquí se pone en cuestión es si ese proceso respondió a las exigencias de los grupos agrarios o a exigencias más amplias de la economía española.

Incluso en la primera década de la transición democrática española, la fuerza reivindicativa de las organizaciones agrarias españolas debe ser matizada. Algunos de los trabajos de Eduardo Moyano nos enseñan bastante sobre el papel de las organizaciones agrarias durante los últimos años. Todavía, hace unos pocos años, el citado autor señalaba: «La agricultura española está, en definitiva, en una situación de desarticulación del sindicalismo vertical que...; había actuado sobre la sociedad rural como una especie de «corsé», de articulación forzosa, y por otra, de la dificultad de consolidación de las nuevas organizaciones sindicales, excesivamente dispersas y con estructuras organizativas insuficientemente adecuadas para jugar el papel que les corresponde en la necesaria concentración social» (Moyano, 1985, pág. 33). Estas líneas matizan la posible influencia de los grupos agrarios en el diseño de la política agraria española de las últimas décadas.

Así pues, la evolución de la política agraria española parece haber respondido quizá más a factores económicos y a factores políticos, exógenos a los propios intereses agrarios, cuya explicación institucional se escapa a los objetivos del presente estudio. Con ello no queremos decir que la tasa de caída de los precios agrarios no se viera ralentizada en ciertos períodos por el efecto de las políticas comerciales agrarias, beneficiándose así la agricultura con respecto a la tendencia que hubiera impuesto el libre mercado. Lo que cuestionamos aquí, *a modo de hipótesis*, es que el proceso político haya generado una protección deliberada al sector agrícola, aun cuando

la política agraria fuera campo abonado de medidas «cosméticas» en pos de una legitimidad social. La política agraria parece haber respondido a las exigencias de la política económica general como el equilibrio de la balanza de pagos, la lucha anti-inflacionista o las necesidades de integración en un área económica más amplia.

7. EL PAPEL DE LOS ECONOMISTAS AGRARIOS

¿Cuál debe ser el papel del economista agrario a la hora de evaluar políticas? Esta pregunta sugiere dos cuestiones interesantes. La primera, hasta qué punto el economista debe «mojarse», es decir, tomar postura, a la hora de juzgar políticas agrarias. La segunda es si la investigación en ciencias sociales tiene algo que decir en un mundo donde los conflictos de intereses parecen ser determinantes en la forma final de las políticas agrarias.

Con respecto al primer problema, la cuestión relevante es si, una vez abandonado el mito del planificador racional, el economista puede evaluar la racionalidad del proceso político. A este respecto, cabría mencionar tres posibles actitudes metodológicas:

—«Normativismo condicional». Este enfoque asume primero las respuestas a cuestiones normativas y luego pasa a definir problemas y alcanzar prescripciones sin recurrir a un trabajo empírico sobre valores sociales. El economista puede, incluso, obtener las consecuencias de diversas alternativas políticas, bajo distintos juicios de valor, explícitamente expresados, dejando la decisión final al político, en función de sus valores particulares sin necesidad de «mojarse» (16).

—«Racionalidad social». Aquí supondríamos que el proceso político refleja las preferencias de la sociedad. El economista centraría su trabajo en investigar los valores sociales para, una vez obtenida la función objetivo del centro político,

(16) Véase, a este respecto, el trabajo de García Álvarez-Coque para una aplicación de la función de bienestar de Atkinson, con juicios de valor explícitos y parametrizados, al análisis de la política de precios agrarios.

realizar prescripciones coherentes con la misma. En su forma extrema, las prescripciones pragmáticas, conocidos los valores sociales, se reducen en realidad a meras «descripciones» de lo que «debe ser». Así pues, el enfoque pragmatista se concentra sobre todo en la formulación de prescripciones considerando que los conocimientos normativo y positivo son interdependientes y no reconocibles separadamente (17).

—«Racionalidad limitada» del proceso político. Con esta visión, no todos los valores sociales pueden deducirse del comportamiento político realmente observado. En este sentido, el analista económico puede aconsejar sobre el medio de alcanzar ciertos objetivos políticos que se presumen razonables pero no revelados como resultado real del proceso político (18). El Estado puede fallar en alcanzar ciertos objetivos o si los alcanza lo hace con exceso de coste. Este énfasis en los costes del proceso político nos lleva a preguntarnos en qué medida una determinada estructura institucional está bien diseñada. Claramente, esta concepción da un mayor protagonismo y relevancia al papel del analista político-económico. Es más, como miembro de una profesión, el economista puede llegar a defender «el punto de vista del economista». No son pocos los casos, y la experiencia española de las últimas décadas parece confirmarlo, en los que los economistas han tenido éxito en la defensa de ciertos valores, sobre todo los relacionados con la eficiencia económica. En este sentido, este punto de vista pretendería descubrir el apoyo de la sociedad a ciertos valores sólo como una respuesta posterior a su defensa explícita por parte de los economistas.

(17) Véase la discusión de Winters sobre esta visión metodológica. Un ejemplo de este enfoque podemos encontrarlo en un artículo de Cooter y Rapoport que reivindica una concepción interpersonal de la utilidad, expresable en términos observables, objetivos y comparables. Glenn Johnson reivindica también la no separabilidad de los conocimientos positivo y normativo. En esta línea podría incluirse el artículo de Burton, que intenta definir una función de preferencia del Consejo de Ministros de la CEE, a partir del conocimiento histórico de decisiones pasadas, con el fin de obtener el óptimo nivel de la cuota a aplicar a la producción lechera de la CEE.

(18) Esta postura es defendida por Winters en su trabajo incluido en este libro. Nelson va más allá al mostrar cómo el punto de vista de los economistas ha sido crucial para la adopción de determinadas innovaciones institucionales.

Ahora bien, lo cierto es que, sea cual sea la posición metodológica *correcta*, los economistas sí parecen haber jugado un papel activo en la formulación de las políticas agrarias. De acuerdo con lo dicho en el apartado anterior, y coherentemente con lo expuesto por algunos autores (Petit, Winters, Moyano, 1983), la influencia de las organizaciones agrarias en las elaboraciones de los programas agrícolas debe ser matizada. Las exigencias de los agricultores pueden haberlas «inspirado» pero sus vicios son en parte atribuibles a quien los diseña, economista o legislador. De acuerdo con esta idea, los programas agrícolas no han sido ni muchos menos indiferentes al estado de conocimiento de las ciencias sociales cuando fueron gestados.

Un interesante ejemplo nos lo ofrece el trabajo de Ruttan. En los años cuarenta, la propuesta recogida en el denominado Plan Brannan defendía un sistema de pagos directos a los agricultores norteamericanos con una aparentemente impecable racionalidad. Como señala Ruttan, (19) «la capacidad limitada para... calcular de forma empírica los parámetros de los modelos de productos y de sector, constituyeron una grave carga tanto para el diseño como para la aceptación del Plan Brannan». Es más, «hasta principios de la década de 1960 no dispusieron los analistas políticos de un cuerpo sustancial de la literatura sobre costes y efectos de los programas». Así pues, es bien seguro que las formas iniciales de protección no fueron indiferentes al incipiente desarrollo de las ciencias sociales en la época de su elaboración.

Como vemos, la elasticidad de la oferta institucional (grado de respuesta a la demanda de cambio institucional) depende en buena medida del desarrollo de las ciencias sociales, aunque el procedimiento a través del cual los resultados de la investigación pueden traducirse en una innovación

(19) Ruttan, en su artículo seleccionado por nosotros, señala que los científicos sociales han creído que «el diseño institucional es sólo cuestión de habilidad analítica y voluntad política... En consecuencia, hemos encontrado con frecuencia dificultades para eludir las repercusiones de los cambios a corto plazo en el entorno económico y político, o de los cambios, a menudo volátiles, del entorno intelectual».

institucional concreta restan por ser suficientemente estudiados (Calatrava).

La investigación en ciencias sociales puede ser útil al predecir la futura evolución de los mercados agrarios o la reacción de los distintos agentes sociales ante cambios de escenario político. De este modo, se consigue un elemento clave en la reducción de los «costes» de transacción de todo proceso negociador: la disminución de incertidumbres. Podría argumentarse que, dado el estado incipiente de las ciencias sociales, éstas poco pueden contribuir todavía en esa tarea de ayudar a los individuos a formular sus expectativas. No obstante, aunque sólo aparezcan a muy largo plazo, los beneficios sociales netos de la investigación en economía agraria son, en mi opinión, positivos. Las carencias de la investigación sobre la situación y respuestas del sector agrario en España ha conducido a menudo a debates dotados de una excesiva carga ideológica. Ya sé que la ideología también es un activo interesante en la producción de los científicos sociales. Pero, aunque «no sólo de pan vive el hombre» mi opinión es que también habrá que producir pan.

8. UNA SINTESIS DE LOS TRABAJOS RECOPIRADOS

El presente estudio introductorio sólo ha pretendido aportar unas cuantas ideas sobre el modo en que los economistas agrarios observan el papel de las instituciones en la valoración cuantitativa y cualitativa de la intervención del Estado en la agricultura. La selección de artículos que incluimos en este libro no aspira a ser ni mucho menos exhaustiva. Se trata más bien de presentar un material, en su mayor parte hasta el momento no disponible en lengua castellana, que cumpla diversas utilidades. Así, junto a artículos introductorios como el de G. Schmitt, hemos incluido trabajos de revisión de la literatura (A. Zezza e I. Bowler), enfoques analíticos como los de A. de Janvry, V. Ruttan y E. Moyano, y trabajos aplicados a realidades concretas como es el caso de los artículos de Barceló, Petit y Winters (debate sobre el proteccionismo); Runge y von Witzke (debate sobre la política

agrícola común); y, finalmente, von Witzke, Rose-Ackerman y Evenson (enfoque econométrico).

Así pues, en la parte II del libro, titulada *Sobre la relevancia del factor institucional en la formulación de la Política Agraria* se incluyen cuatro trabajos que, de algún modo, tienen que ver con lo que unas páginas atrás, denominábamos «la oferta de innovaciones institucionales». El trabajo introductorio de G. Schmitt, titulado *El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria* y publicado en *Agricultura y Sociedad*, centra su atención en la política agraria como output resultante del proceso político. La pregunta fundamental que G. Schmitt plantea es si dicho proceso, al menos en lo que concierne a las democracias parlamentarias occidentales, revela fielmente las preferencias de los ciudadanos. Si esto es así, ¿por qué el output político discrepa a menudo de los dictados de la economía del bienestar? En principio, la lógica económica no ayuda a explicar en sí misma el porqué un grupo minoritario de la sociedad como es el agrario, es receptor de transferencias de renta del resto de la sociedad, como así sucede en la práctica real de los países industrializados. La contradicción entre «racionalidad» económica y realidad política, reside a juicio del autor, en factores como el compromiso ideológico de la sociedad con la agricultura, reforzado y acelerado por la actuación de los grupos de interés y la burocracia agrarista.

A continuación del artículo de G. Schmitt, útil para centrar el análisis del proceso político como condicionante de la oferta de política agraria, sigue el trabajo de A. Zezza: *Grupos de interés y política agraria; una reseña de la literatura* (publicado en *La Questione Agraria*). Este artículo resulta interesante en tanto en cuanto presenta una revisión de enfoques que M. De Benedictis encuadra en la categoría denominada MOGRI («Modelos de grupos de interés»). El trabajo de A. Zezza es más general de lo que sugiere su título al preocuparse no sólo de los conflictos de interés sino, además, de otros enfoques sobre el papel del Estado en la agricultura. Así, en una primera fase, dedicada a los modelos de economía política aplicados a la política económica general —no exclusivamente la agraria— A. Zezza alude a la teoría del Estado, la lógica de acción

colectiva, la teoría de la regulación y, finalmente, la teoría de la sociedad de buscadores de renta. En una segunda fase, el trabajo trata los enfoques de economía política aplicados a la agricultura, destacando la notable disonancia existente entre el análisis económico del sector, muy desarrollado en el contexto de la investigación económico agraria, y el estudio de los mecanismos de aplicación de las recomendaciones políticas.

Dentro del estudio de los grupos de interés, cabría destacar los problemas de coordinación de los agricultores en defensa de sus intereses. Estos son tratados en el trabajo de E. Moyano, titulado *Estado y Agricultura en el Capitalismo avanzado: la necesidad de interlocutores*, publicado en Agricultura y Sociedad. Factores como la heterogeneidad de orientaciones productivas, los condicionamientos físicos de la actividad agraria, la estructura de la propiedad y la ideología, han condicionado el proceso de corporatización en la agricultura, debilitándolo. El estudio de E. Moyano, complementado por diversas aportaciones posteriores, resulta útil como marco teórico para determinar si la agricultura, en ciertas condiciones, más que un sector protegido, puede jugar un papel subordinado en el sistema económico general e interferido por otras estructuras corporatistas.

Pero, además de la influencia de los grupos de interés, la oferta de la política agraria ha estado condicionada por otros factores, uno de los cuales es la velocidad en que el proceso político incorpora los dictámenes de los economistas agrarios. Como señala V.W. Ruttan en su artículo seleccionado *Conocimiento científico-social y cambio institucional* (publicado en el American Journal of Agricultural Economics), los avances en las ciencias sociales ofrecen la oportunidad de reducir los costes de cualquier innovación institucional. El artículo del profesor Ruttan es un buen exponente de la teoría de la innovación institucional inducida, que hemos mencionado unas páginas atrás, y que tiende a explicar la demanda de cambio institucional como resultado de cambios de las dotaciones de recursos y de la tecnología. Como señala V. Ruttan, los economistas han sido poco sensibles a las restricciones que los entornos económico y social imponían sobre el di-

seño institucional. Tanto el diseño lógico como las fuerzas económicas y sociales han contribuido a la generación de los programas agrícolas. Para ilustrar el papel de los economistas agrarios en este contexto, el profesor Ruttan recurre a un ejemplo histórico: la implantación del sistema de pagos directos a los agricultores en los EE.UU. Como concluye el autor, el estado de las ciencias sociales agrarias es determinante para que una idea de cambio institucional sea adoptada con éxito. Con un desarrollo incipiente, la economía agraria se ha revelado muy dependiente de las eventualidades del entorno político e ideológico. Posiblemente, con una mayor solidez en las ciencias sociales agrarias, la forma que habrían adquirido numerosos programas agrícolas habría sido bien distinta de la que finalmente adquirieron.

A continuación de estos cuatro trabajos incluidos en la parte II introductoria, nuestra selección se ha orientado a trabajos que aplican la economía política al análisis de problemas reales, con especial relevancia en la actualidad. Así, la parte III del presente libro se dedica a tratar los condicionantes de la política agraria practicada en realidad. Esta parte incluye cuatro interesantes aportaciones.

La primera es el trabajo de A. de Janvry titulado *¿Por qué los gobiernos hacen lo que hacen?* y publicado originalmente por Westview Press. El autor nos presenta sintéticamente los elementos de una teoría integradora del Estado —de corte marxiano—, cuyos principios han sido destacados varias veces a lo largo de este estudio introductorio, y que confronta las dos «lógicas» del Estado —instrumentalista y autónoma— para explicar la forma que adquiere la intervención en función de aspectos, como las estructuras económica y social y la inserción del país en cuestión en la división internacional del trabajo. El artículo de Janvry presenta un doble atractivo. Por una parte, su teoría permite explicar el por qué el nivel de protección a la agricultura puede variar de un país a otro; y, segundo, no se limita únicamente a suministrar un modelo abstracto sino también aplicado a casos como los EE.UU., Colombia y Egipto. Se trata, en definitiva, de responder a la cuestión de por qué los gobiernos orientan su actuación ha-

cia la manipulación de los precios agrícolas, dejando de lado paquetes políticos alternativos que persiguen con mayor éxito el desarrollo agrícola y rural, así como las necesidades nutritivas de la población, especialmente en el Tercer Mundo.

Frente al análisis de las discrepancias entre los enfoques políticos seguidos por los países desarrollados y los subdesarrollados (realizado en el estudio anteriormente citado), el trabajo de L. A. Winters titulado *La Economía Política de la Política Agraria en los países industriales* (publicado en la *European Review of Agricultural Economics*) se centra en el primer grupo de países. En este artículo, L. A. Winters analiza las causas fundamentales de la crisis del modelo proteccionista de la política agraria. En opinión del autor, las causas de esta crisis son el resultado del conflicto entre actitudes sociales adversas al cambio, por un lado, y un sistema económico y una tecnología agraria en constante mutación, por el otro. En las fórmulas proteccionistas han influido los grupos de presión, los burócratas y los políticos. Pero, a juicio de L. A. Winters, para explicar el proteccionismo, no basta con las teorías más simples del «mercado político» que atribuyen las reglamentaciones al comportamiento egoísta del político en pos de su reelección. Una explicación más completa del proteccionismo como fenómeno persistente debe recurrir a considerar factores como, primero, las restricciones que imponen sobre el político las reglas de decisión, afectando por ejemplo, a la configuración de las coaliciones y a los paquetes de medidas adoptadas, en buena parte relacionados con cuestiones de los sectores no agrícolas. En segundo lugar, la simpatía ideológica de la ciudadanía hacia la agricultura. Tercero, los procesos dinámicos que implican que sólo ante crisis extremas se producirá la confluencia de intereses necesaria para la adopción de innovaciones institucionales de entidad. Por otra parte, la vigencia de «funciones de bienestar social conservadoras» (FBSC) perpetúa los programas y resulta, finalmente, en un mayor grado de sofisticación de los paquetes de medidas.

El trabajo de L. A. Winters entra de lleno en el debate sobre cuáles son las resistencias políticas con que se enfrenta

un eventual desmantelamiento de las políticas de precios proteccionistas. En este debate interviene también L. V. Barceló en su trabajo titulado *La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social* (publicado en I.C.E.), del cual incluimos la sección I que sintetiza con mayor claridad las posiciones del autor. Las ideas matrices para enjuiciar el proteccionismo, en opinión de Barceló, atienden a dos conceptos a menudo contrapuestos: exigencias de autoconservación del sistema (eficiencia) y exigencias de integración social (equidad). Las alusiones a la realidad de la agricultura y la sociedad españolas son frecuentes en el intento del autor de demostrar lo efímero de actitudes defensivas corporatistas —en la línea de las FBSC mencionadas en párrafo anterior— en medio de la tendencia hacia la universalización de la moral, propia de la modernidad, que tiende a hacer prevalecer los criterios de equidad interpersonal no corporatistas.

Una restricción de importancia creciente sobre la política agraria viene provocada por la cada vez más patente interdependencia internacional, causante de frecuentes conflictos comerciales. A este respecto, mientras el papel del GATT es abordado ya por los dos artículos anteriores, el trabajo de Petit entra de lleno en los factores determinantes de la política agraria de uno de los participantes de mayor peso en el corriente conflicto comercial internacional agroalimentario: los EE.UU. En su artículo titulado *¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola?* (publicado en *Agricultura y Sociedad*), M. Petit identifica a los actores principales en el debate sobre la política agraria norteamericana, llegando a esbozar diversos escenarios de evolución probables. Por un lado, la influencia de las organizaciones agrarias, parece que sí juega un papel principal en la estrategia americana. Por el otro, el proceso de toma de decisiones, mediatizado por el papel de los legisladores, la Cámara y el ejecutivo, marca la forma final de la política agraria. El caso norteamericano es relevante en tanto en cuanto, como destaca M. Petit, las consecuencias de sus programas agrícolas para la agricultura europea son considerables. Tanto EE.UU. como la CEE se enfrentan a un problema de características similares: el sobredimensionamiento del sector agrícola. Pero ¿cuál puede ser la respuesta europea?

A responder la cuestión planteada pueden contribuir los dos trabajos incluidos en la parte IV de este libro de lecturas, dedicado al caso particular de la Comunidad Europea. A este respecto, Ian Bowler nos ofrece el artículo titulado *El «fallo no comercial» de la política agraria —una revisión de la literatura relacionada con la Comunidad Europea—*. La detallada revisión de Bowler se centra en el funcionamiento del proceso político en la Comunidad, aludiendo a lo que se sabe o no se sabe acerca de sus instituciones centrales —el Consejo y la Comisión— así como de los intereses agrícolas expresados a través del Parlamento Europeo y los grupos de presión. La revisión revela que sabemos poco sobre el modo de operar del entramado decisional de la Comunidad. Por otra parte, a juicio del autor, una explicación de los fallos del proceso político comunitario requiere reconocer los «locus» de responsabilidad en la estructura decisional de la Comunidad. ¿Quién tiene la responsabilidad de los fallos del proceso? ¿El Consejo, la influencia de los intereses agrícolas? El trabajo de Bowler demuestra que nuestro conocimiento empírico del proceso político comunitario es escaso y que mucho habrá que profundizar en él para llegar a diseños institucionales menos costosos en términos de tiempo y recursos.

A estudiar los factores de cambio en la estructura institucional de la Comunidad se dedica el trabajo de C. F. Runge H. von Witzke titulado *El cambio institucional en la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea*, publicado en el *American Journal of Agricultural Economics*. Una vez más, se recurre a la teoría de la innovación institucional inducida, propuesta por Hayami y Ruttan, para estudiar la política agraria en una Comunidad de doce miembros. Del lado de la demanda de cambio institucional, los autores nombran elementos como los efectos redistributivos internacionales derivados de la PAC, los costes de transacción implicados en el proceso político comunitario, el crecimiento incontrolado de los gastos, y los intentos de renacionalización de los programas agrícolas. Finalmente, los profesores Runge y von Witzke examinan algunas posibles innovaciones institucionales alternativas que podrían asegurar un mejor compromiso entre eficiencia

y equidad en la distribución de los costes y beneficios de la PAC.

Pero el análisis institucional en la práctica puede extenderse a algo más que consideraciones cualitativas, llegando también a la contrastación de hipótesis, mediante métodos cuantitativos. Con ello no significamos que sólo lo expresable en números sea empíricamente comprobable. Ahora bien, no queríamos dejar fuera de esta compilación al enfoque cuantitativo de contrastación de hipótesis que está comenzando a mostrarse válido en la detección de las razones políticas que subyacen a una política dada, y en la predicción del resultado político en función de sus diversos factores determinantes. Así pues, la parte final de este libro de lecturas incluye los dos trabajos siguientes: *Las causas determinantes de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea y su contribución a la inestabilidad de la agricultura*, de H. von Witzke (REAS no 137); y *La Economía Política de Investigación y Extensión agrarias: subvenciones, votos y redistribución parlamentaria*, de S. Rose-Ackerman y R. Evenson, publicado en el *American Journal of Agricultural Economics*.

En el primero de los dos trabajos citados, H. von Witzke establece, finalmente, una relación entre la tasa de crecimiento de los precios agrarios institucionales y sus principales factores explicativos: la renta agrícola y el gasto presupuestario. Esta última variable es, a su vez, función de los precios de mercado mundial y los tipos de cambio Ecu/dólar. De este modo no se refuta, en las ecuaciones estimadas por procedimientos de regresión, la hipótesis de que la PAC no viene determinada por una lógica de planificación racional en pos de la eficiencia del sistema, sino especialmente depende de restricciones presupuestarias e internacionales. Un estudio de las características del propuesto por el profesor Witzke resultaría interesante para detectar la naturaleza de las coyunturas económicas, que pueden implicar en el futuro una CEE más propensa a la reducción del proteccionismo.

Pero el enfoque econométrico de contrastación de hipótesis relativas a la economía política de la política agraria, no se circunscribe al examen del apoyo público a la agricultura

vía precios sino, en general, a la distribución del gasto público entre distintas finalidades. Así, el artículo de S. Rose Ackerman y R. Evenson se orienta a la identificación, con ayuda de métodos estadísticos, de los factores económicos y políticos que subyacen al gasto en investigación y extensión agrarias efectuado por los distintos Estados que conforman los EE.UU. En el gasto estatal en I+D agrícola no sólo influyen los niveles de renta agraria y la importancia relativa de la población activa agraria, sino también las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno así como la fuerza política, en términos electorales, de los agricultores. De un lado, la existencia de ayudas federales puede estimular el gasto estatal debido a la «ilusión» que el contribuyente puede recibir con respecto al impacto marginal del gasto en I+D. Por otra parte, el sistema electoral norteamericano ha tendido a reducir en las últimas décadas la sobre-representación electoral de los intereses agrícolas (que llegó a ser marcada en los años 50), lo cual induce a predecir una caída progresiva del gasto público agrícola en I+D, al estar éste cada vez más asociado, con el sistema actual, a la importancia relativa de la población agrícola en la población total.

9. BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, A. B. y STIGLITZ: *Lecciones sobre economía pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1988.
- BARCELÓ, L. V.: «Política Agraria española». *Enciclopedia de la economía española y Comunidad Económica Europea*. Orbis, 1985.
- BARCELÓ, L. V.: «La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social». *Información Comercial Española*, 666, 1989.
- BARCELÓ, L. V. y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: *El futuro de la P.A.C. y la economía española*. Editorial Mundi Prensa. Madrid.
- 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.

- BOADWAY, R. W. y WILDASIN, D. E.: *Economía del Sector Público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1986.
- BOWLER, I.: «Non-market failure» in agricultural policy —a review of the literature for the European Community». *Agricultural Administration and Extension*, 26, 1987.
- BROMLEY, D. W.: «Recursos y desarrollo económico: un enfoque institucionalista». *Agricultura y Sociedad*, 35, 1985.
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.: *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. U. of Michigan Press, 1962.
- CALATRAVA, J.: «Cambio institucional e investigación en Economía Agraria: algunas reflexiones». *Agricultura y Sociedad*, 50, 1989.
- COOTER, R. y RAPPOPORT, P.: «Were the ordinalist wrong about welfare economics?». *Journal of Economic Literature*, 22, 1984.
- 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.
- DOEL, Hans van den: *Democracy and welfare*. Cambridge University Press. London, 1979.
- DOWNS, A.: *Inside bureaucracy*. Little Brown. Boston, 1967.
- ETXEZARRETA, M., ROSELL, J. y VILADOMIN, L.: «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras». *Información Comercial Española*, 666, 1989.
- FONTANA, J.: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*. Ariel. Barcelona, 1975.
- FUENTES QUINTANA, E.: «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en García Delgado, J. L. (Coordinador): *España, Economía*. Espasa Calpe. Madrid, 1988.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: *Análisis y valoración, en términos de bienestar, de la política de precios agrarios en España, en el periodo 1967-1982*. MAPA. Colección Tesis Doctorales, 1986.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: «La política de precios agrarios y el bienestar». *Investigaciones económicas*, 2, 2a época, 1986.
- GARDNER, B.: «Discussion of part four», en G. G. Johnson y G. E. Schuh: *The Role of Markets in the World Food Economy*. Westview. Boulder Co., 1983.
- HARRIS, S., SWINDBANK, A. y WILKINSON, G.: *The food and farm policies of the European Community*. John Wiley and sons. New York, 1983.
- HAVENS, A. y NEWBY, H.: «Agriculture and the state: an analytical approach», en A. E. Havens et al (eds.): *Studies in the transformation of U. S. Agriculture*. Westview. Boulder, 1986.

- HAYAMI, Y. y RUTTAN, V. M.: *Agricultural development. An international perspective*. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1985.
- JOHNSON, GLENN: «Scope of agricultural economics». Presidential address. XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Málaga, septiembre de 1985.
- JUST, R. E.: «Making economic welfare analysis useful in the policy process: implications of the public choice literature». *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 1988.
- JUST, R. E.: HUETH, D. L. y SCHMITZ, A. W.: *Welfare applied economics and public policy*. Prentice Hall. Englewood Cliffs. N. J., 1982.
- KRUEGER, A. O.: «The political economy of the rent seeking society». *American Economic Review*, 1974.
- LEAL, J. L. et al.: *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Siglo XXI. Madrid, 1977.
- MOYANO, E.: «Estado y agricultura en el capitalismo avanzado: la necesidad de interlocutores». *Agricultura y Sociedad*, 29, 1983.
- MOYANO, E.: *Corporatismo y agricultura: asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. M.A.P.A. Madrid, 1984.
- MOYANO, E.: Conferencia pronunciada en París (14-VII-1988) en el seminario sobre los «Los modos de organización de los agricultores».
- MOYANO, E.: «Una aproximación sociopolítica al proteccionismo en la agricultura». *Información Comercial Española*. 666, 1989.
- MUELLER, D. C.: *Elección pública*. Alianza Universidad. Madrid, 1984.
- NELSON, R. H.: «The Economics Profession and the making of public policy». *Journal of Economic Literature*, XXV, 1987.
- NORTH, C.: *Institutional change and American economic growth*. Cambridge University Press. Cambridge, 1971.
- O'CONNOR, J.: *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press. New York, 1973.
- OLSON, M.: *The logic of collective action*. Harvard University Press, 1965.
- OLSON, M.: *The rise and decline of nations*. Yale University Press, 1982.
- OLSON, M.: «Explotación y subvenciones a la agricultura en los países desarrollados y en vías de desarrollo». *Agricultura y Sociedad*, 38-39, 1986.
- PAARLBERG, R.: «Discussion of part four», en G. G. Johnson y G. E. Schuh: *The Role of Markets in the World Food Economy*. Westview. Boulder Co. 1983.
- PALAFIX, J.: «En los años treinta, España también fue diferente». *El País*, domingo 28 de octubre de 1979.

- PELTZMAN, S.: «Toward a more general theory of regulation». *Journal of Law and Economics*, 19, 1976.
- PETIT, M.: «¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola? *Agricultura y Sociedad*, 35, 1985a.
- PETIT, M.: *Determinants of agricultural policies in the United States and the European Community*. IFPRI, Research Report, 51, 1985b.
- PHELPS, E. S.: *Economía Política. Un texto introductorio*. Bosch Barcelona, 1986.
- POPPER, K. R.: *La lógica de la investigación científica*. Tecnos. Madrid, 1967.
- POSNER, R.: «The social costs of monopoly and regulation». *Journal of Political Economics*, 83, 1975.
- RANDALL, A.: «Methodology, Ideology, and the Economics of Policy: Why Resource Economists Disagree». *American Journal of Agricultural Economics*, 1985.
- 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.: «Institutions and Common Property Externalities: The assurance problem in economic development». R. D. thesis. University of Wisconsin, 1981.
- RUNGE, C. F. y MYERS, R. J.: «Shifting foundations of agricultural policy analysis: welfare economics when risk markets are incomplete». *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.
- RUTTAN, V. W.: «Social science Knowledge and institutional change». *American Journal of Agricultural Economics*, 66, 1984.
- SAN JUAN, C.: *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. M.A.P.A. Serie Estudios, 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.
- STIGLER, G. J.: «General Economic Conditions and Natural Elections». *American Economic Review*, 63, 1973.
- SUMPSI, J. M.: «Reflexiones en torno a la crisis del proteccionismo y la agricultura española». *Información Comercial Española*, 666, 1989.
- TIO, C.: «La agricultura española frente a las sucesivas liberalizaciones de la política agraria». *Información Comercial Española*, 666, 1989.

- TRUMAN, D.: *The Government process*. Alfred A. Knopf. Nueva York, 1951.
- VON WITZKE, H.: «Las causas determinantes de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea y su contribución a la inestabilidad de la agricultura». *Revista de Estudios Agrosociales*, 137, 1986.
- WINTERS, L. A.: «The political economy of the agricultural policy of industrial countries», *European Review of Agricultural Economics*, 14, 1987.
- ZEZZA, A.: «Gruppi di interesse e politiche agrarie: una rassegna della letteratura». *La Questione Agrarie*, 26, 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

A continuación presentamos una selección de referencias bibliográficas recientes sobre los temas tratados en este libro. Esta lista no pretende ser de ningún modo exhaustiva sino únicamente informar sobre un conjunto de aportaciones básicas que, complementando al material incluido en el presente libro, puedan servir de base al lector que quiera profundizar en los factores institucionales que determinan la política agraria.

ANALISIS DEL PROTECCIONISMO AGRICOLA

- CASSING, J. H. y HILLMAN, A. L.: «Political influence motives and the choice between tariffs and quotas». *Journal of International Economics*, 19, 1985.
- HILLMAN, A. L.: «Declining industries and political support protectionist motives». *American Economic Review*, 72, 1982.
- HILLMAN, A. y URSPRUNG, H. W.: «Domestic Politics, Foreign Interests and International Trade Policy». *American Economic Review*, 78, 1988.
- RAUSSER, G. C.: «Political Economic Markets: PERTS and PESTS in Food and Agriculture». *American Journal of Agricultural Economics*, 64, 1982.

ANALISIS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EN EL GATT

- RAUSSER, G. C.; IRWIN, D. A.: «The political economy of agricultural policy reform». *European Review of Agricultural Economics*, 15, 1989.
- RUNGE, C. F.; STANTON, G. H.: «The Political Economy of the Uruguay Round Negotiations: A view from Geneva». *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 1988.
- RUNGE, C. F.: «The assault on agricultural proteccionism». *Foreign Affairs*, 67108. Fall, 1988.

SCHMITZ, A.: «Agricultural trade liberalization and GATT: the role of special Interest Groups». *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 1988.

ZIETZ J. y VALDÉS, A.: «Agriculture in the GATT: an analysis of alternative approaches to reform. IFPRI». *Research Report*, 70. November, 1988.

ANALISIS DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

BOULOUIS, J.: «El sistema institucional». *Información Comercial Española*. Octubre, 1985.

GALLAGHER, P.: «The grain sector of the European Community: policy formation, price determination, and implications for trade». *American Journal of Agricultural Economics*, 70, 1988.

HARVEY, D.: «Alternatives to present price policies for the CAP». *European Review of Agricultural Economics*, 16, 1989

KOESTER, U.: «Decision Making Problems of the Council of Agricultural Ministers». *Intereconomics*, 9 (10), 1978.

PETIT, M.: «Determinants of Agricultural Policies in the European Community and the United States». IFPRI. *Research Report*, 51, 1985.

PETIT, M. et al.: *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform*. Elsevier. Amsterdam, 1987.

SCHMITT, G.: «Agricultural policy decisions in the EC: Consequence of institutional imbalance». *Food Policy*, 11, 1986.

ANALISIS DE LA POLITICA AGRARIA DE LOS EE.UU.

BALDWIN, R.: *The political economy of U.S. import policy*. MIT Press, Cambridge M. A., 1985.

DOBSON, W. D.: «Will USDA farm programs remain highly resistant to change?» *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 1985.

KRAMER, A. R.: «Reexamining Agricultural policy: selected issues and alternatives». *American Journal of Agricultural Economics*, 68, 1986.

TWEETEN, L. G.: *Agricultural policy: a review of legislation, programs, and policy*. *Food and Agricultural Policy*, pp. 29-58. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington DC. 1977.

MODELOS DE COMPORTAMIENTO GUBERNAMENTAL ENDOGENO

BURTON, M.: «The implementation of the EC milk quota». *European Review of Agricultural Economics*, 12, 1985.

- FEARNE, A. P.: «A "satisficing" model of CAP decision making». *Journal of Agricultural Economics*, 40 (1). 1989.
- LÓPEZ, R. A.: «Political Economy of U.S. Sugar Policies». *American Journal of Agricultural Economics*, 71, 1989.
- RAUSSER, G. C. y FREEBAIRN, J. W.: «Estimation of policy preference functions: on application to V. S. beef import quotes». *Rev. Econ. Statist.*, 56, 1974.
- 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.
- SARRIS, A. H. y FREEBAIRN, J.: «Endogenous price policies and international wheat prices». *American Journal of Agricultural Economics*, 65. 1983.
- VON WITZKE, H.: «Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community». *Public Choice*, vol. 48, n° 2, 1986.

PROCESOS DE COMPETICION POLITICA ENTRE GRUPOS DE INTERES

- BATES, R. H.: «Governments and Agricultural Markets in Africa», en Johnson, D. G. y Schuh G. E. (eds.): *The Role of Markets in the world Food Economy*. Westview, Boulder, 1983.
- BATES, R. H. y ROGERSON, W. D.: «Agriculture in Development: A Coalition Analysis». *Public Choice*, 35, 1980.
- BECKER, G.: «A Theory of competition among pressure groups for political influence». *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1988.
- FROHLICH, N.; OPPENHEIMER, J. A. y YOUNG, O. R.: *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton University Press. Princeton, 1971.
- GUTTMAN, J. M.: «Can political entrepreneurs solve the free rider problem?». *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 3, 1982.
- KURAN, T.: «Preference falsification, policy continuity and collective conservatism». *The Economics Journal*, 97, 1987.
- STIGLER, G. J.: «Director's law of public income redistribution». *Journal of Law and Economics*, 13, 1970.
- TRUMAN, D.: *The governmental process, political interests and public opinion*. Alfred Knopf. New York, 1951.

TEORIA DE LA DEMOCRACIA Y MODELOS DE VOTACION

- PATTANAIK, P. K.: *Voting and Collective Choice*. Cambridge University Press, 1971.
- SAH, R. K. y STIGLITZ, J. E.: «Committees, Hierarchies and polyarchies». *The Economics Journal*, 98, 1988.
- SEN, A. K.: *Collective Choice and Social Welfare*. Holden-Day. San Francisco. 1970.

TEORIAS DEL ESTADO

- BUTTEL, F. y NEWBY, H. (eds.): *The rural sociology of advanced societies*. Allanheld, Osmun and Co. Montclair. New Jersey, 1980.
- FOLEY, D. K.: «State expenditure from a Marxist perspective». *Journal of Economics*, 1, 1978.
- HAVENS, A. E. (ed.): *Studies in the transformation of U.S. Agriculture*. Rural Studies Series. Westview. Boulder, 1986.
- JESSOP, B.: «Recent theories of the capitalist state». *Cambridge Journal of Economics*, 1, 1977.

TEORIA DE LA SOCIEDAD DE BUSCADORES DE RENTA

- APPELBOUM, E. y KATZ, E.: «Seeking rents by setting rents: the political economy of rent seeking». *The Economic Journal*, 97, 1987.
- BHAGWATI, J. M. y SRINIVASAN, T. N.: «Revenue seeking: a generalization of the theory of tariffs». *Journal of Political Economy*, 88, 1980.
- BREDHAL, M.; SCHMITZ, A. y HILLMAN, J. S.: «Rent Seeking in trade». *American Journal of Agricultural Economics*, 69, 1987.
- BUCHANAN, J.; TOLLISON, R. y TULLOCK, G. (eds.): *Toward a theory of the rent seeking society*. Texas A. and M. University Press. College Station, Tex, 1980.
- NELSON, G. C.: «Rent-seeking in North-South agricultural trade». *European Review of Agricultural Economics*, 16, 1989.
- TULLOCK, G.: «The welfare costs of tariffs, monopolies and theft». *Western Economic Journal*, 5, 1967.

PARTE II

**SOBRE LA RELEVANCIA
DEL FACTOR
INSTITUCIONAL EN LAS
DECISIONES DE LA
POLITICA AGRARIA**

