

6. La economía política de la política agrícola en los países industriales (*)

por L. Alan Winters (**)

1. INTRODUCCION

Todos los países industriales intervienen en sus mercados agrícolas. Estados Unidos paga a sus agricultores para que produzcan menos trigo, la CE paga a los suyos para que produzcan más. Japón paga por el arroz el triple del precio mundial, y luego alimenta con él a los cerdos. ¡La CE exporta azúcar a 5 centavos la libra y lo importa a 18! El efecto neto de éstas y de otras políticas similares es la reducción del bienestar nacional y mundial en miles de millones de dólares al año, principalmente en beneficio de los grandes propietarios y de los países del Bloque Oriental.

Este artículo analiza la economía política de la planificación agrícola, inquiriendo por qué los países industriales —incluso los adictos a la más férrea filosofía de libre mercado— manifiestan comportamientos aparentemente tan perversos. Las claves de la respuesta son: a) una opinión pública que aborrece los cambios rápidos y simpatiza en grado sumo con las virtudes de la vida rural, y b) una tasa de pro-

(*) «The political economy of the agricultural policy of industrial countries». *European Review of Agricultural Economics*, 14. 1987. pp. 285-304.

(**) Este artículo es fruto de una exposición ante el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Mi agradecimiento a John Black, Bruce Gardner, Dermot McAleese, a los participantes en los seminarios de la universidad de Exeter, Trinity College y el Instituto de Investigación Económica y Social de Dublín, así como a un revisor por sus comentarios, y a Meg Winters por el trabajo de mecanografía. Me reservo los habituales derechos de propiedad de las opiniones aquí expresadas, así como de cualquier posible error.

Departamento de Economía, University College of North Wales, Bangor, R.U.

greso económico que amenaza constantemente los métodos agrícolas tradicionales. Este conflicto es un semillero para la intervención, cuya naturaleza viene determinada por las interacciones de los grupos de presión agrícolas, los burócratas y los políticos. Sin embargo, las relaciones entre estos grupos no generan un equilibrio estable que defina la naturaleza y el alcance de la política agrícola. Por el contrario, las tres partes están enzarzadas en un juego (en el sentido técnico) interminable e incierto, en el que cada una «gana» algunas rondas y «pierde» otras, pero siempre con la mirada puesta en la ronda siguiente, y siempre zarandeada por las mismas condiciones externas que las otras partes. Los compromisos resultantes son difíciles de predecir. Dada la longevidad de la mayoría de las intervenciones, la política agrícola no constituye una estructura única, elegante y efectiva, sino una acrecencia desordenada de instrumentos diversos y, a veces, contrapuestos.

En mi análisis trataré la política agrícola como un fenómeno único, sin separar explícitamente sus dimensiones nacional y exterior, de acuerdo tanto con la economía como con la política agrarias. No obstante, para referirme a dicha política utilizaré con frecuencia los términos protección y proteccionismo, ya que en casi todos los casos ésa es la intención y el efecto de las políticas agrícolas de los países industriales.

2. LAS PAUTAS DEL APOYO A LA AGRICULTURA

Este apartado constituye una introducción a los medios y las consecuencias del apoyo a la agricultura en los países industriales. Se inspira en las exposiciones más amplias de Winters (1986) y del Banco Mundial (1986).

Las medidas fronterizas son un componente fundamental de la política agrícola en los países relativamente pequeños y abiertos. Comprenden las exacciones variables a la importación, los aranceles, las subvenciones a la exportación, las cuotas de importación, las restricciones voluntarias a la exporta-

ción y, con frecuencia, la utilización de normas sanitarias para restringir las importaciones. Todos estos mecanismos abren un foso entre los precios interiores y los mundiales (fronterizos), elevando casi invariablemente aquéllos sobre éstos.

En algunos casos es suficiente la protección fronteriza para producir el grado deseado de sostenimiento de los precios, pero a menudo se requieren otras medidas interiores, tales como las cuotas de producción, los controles de los insumos, las compras públicas para almacenamiento, las subvenciones al consumidor y las subvenciones a los insumos. Todas ellas sirven normalmente para elevar los precios interiores por encima de los niveles competitivos, amparadas por la barrera arancelaria. Las medidas fronterizas son necesarias en casi todos los casos para evitar que las importaciones interfieran con los efectos de las medidas interiores. No obstante, en ciertos mercados de cereales, el protagonismo de Estados Unidos es tal que sólo se utilizan medidas interiores. Es decir, que Estados Unidos sostiene los precios mundiales simplemente mediante la manipulación de sus propias funciones de oferta.

Las distintas medidas interiores actúan a menudo en sentidos contrapuestos. Por ejemplo, en Japón los elevados precios que reciben los productores de arroz entorpecen los planes de reducción de la superficie de las explotaciones, y pueden a la vez obstaculizar las medidas fronterizas. En la CE, las exacciones a las importaciones de productos lácteos se establecieron para aumentar la producción, pero las cuotas de producción tienden a reducirla. Más adelante explicaré estas contradicciones, mostrando la forma asistemática y ad hoc en que evoluciona la política agrícola, y cómo responde a reiteradas presiones y conmociones externas.

Es imposible analizar por separado el efecto de cada intervención. Sin embargo, una medida sumaria aproximada del efecto neto de las medidas fronterizas viene dada por el «coeficiente de protección nominal» (CPN): la diferencia entre precios interiores y fronterizos, expresada como proporción de éstos. Los CPN dan sólo una idea aproximada del

grado de protección, porque ignoran las políticas que afectan tanto a los precios nacionales como a los mundiales; tienen un amplio margen de fluctuación, ya que se comparan precios mundiales variables con precios interiores estables; tampoco es fácil comparar bienes nacionales y extranjeros de similar calidad, estado de transformación, etc. No obstante, los CPN que aparecen en el cuadro 1 dan una idea suficiente de los órdenes de magnitud que alcanzó la protección entre 1980 y 1982. Las cifras de años posteriores serían en su mayor parte más elevadas, ya que los precios mundiales han descendido en general desde 1982 y los interiores sólo lo han hecho, en su caso, muy lentamente.

Entre los aspectos más notables del cuadro 1 destaca la protección generalmente elevada de que disfrutaban los productores lácteos y azucareros. Los productos correspondientes son controlados fácilmente por los gobiernos, ya que exigen una concentración geográfica en las distintas etapas de la transformación. En segundo lugar, la tabla muestra una protección media relativamente menor para los exportadores tradicionales de alimentos de Norteamérica y Australia.

Cuadro 1

Coefficientes de protección nominal al productor para determinados productos y países industrializados 1980-82^a

| | Trigo | Granos pienso | Arroz | Carne rumiantes | Carne no rumiantes | Prod. lácteos | Azúcar | Media ponderada |
|-----------------|-------|------------------|-------|--------------------|--------------------------|------------------|--------|--------------------|
| Australia | 4 | 0 | 15 | 0 | 0 | 30 | 0 | 4 |
| Canadá | 15 | 0 | 0 | 0 | 10 | 95 | 30 | 17 |
| CE-10 | 25 | 40 | 40 | 90 | 25 | 75 | 50 | 54 |
| EFTA-5 | 70 | 45 | 0 | 110 | 35 | 140 | 80 | 84 |
| Japón | 280 | 330 | 230 | 300 | 50 | 190 | 200 | 144 |
| Nueva Zelanda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| EE.UU. | 15 | 0 | 30 | 0 | 0 | 100 | 40 | 16 |
| Media ponderada | 19 | 11 | 149 | 47 | 17 | 88 | 49 | 40 |

^a: Porcentaje de exceso de los precios al productor sobre los precios en frontera. Las medias ponderadas utilizan la producción a precios en frontera como coeficientes de ponderación

Fuente: Tyers and Anderson (1986).

Este aspecto refleja en parte el poderío de su mercado, en parte su ventaja comparativa, y en parte el mayor coste presupuestario que supone el apoyo a industrias que compiten por la exportación en lugar de a aquellas que lo hacen por la importación. En tercer lugar, vemos que Japón aplica políticas muy proteccionistas para el arroz, la carne de vacuno y los cereales sin transformar. En cuarto lugar, que las pautas de los precios interiores relativos varían según los países, lo que apunta a distorsiones significativas de la asignación de recursos, incluso en la agricultura de los países industriales. En quinto lugar, aunque la tabla muestra sólo los principales productos de zonas templadas, la mayoría de los demás, entre ellos muchos de origen tropical, se enfrentan también a barreras considerables.

El cuadro 2 resume algunas estimaciones representativas de los costes interiores de la política agrícola en la CE, Japón y Estados Unidos. Los costes a largo plazo resultan infravalorados, porque las estimaciones ignoran los recursos desperdiciados por los grupos de presión agrícolas en la administración y en la búsqueda de rentas, así como la desviación de la inversión fija y de I + D de la industria a la agricultura, y las distorsiones que supone la recaudación de ingresos destinados al apoyo a la agricultura. Sin embargo, los costes y las transferencias intersectoriales resultantes siguen siendo importantes.

Cuadro 2

Costes y beneficios nacionales anuales de la protección agraria para consumidores, contribuyentes y productores en la CEE, Japón y los Estados Unidos (miles de millones de dólares)

| País y año | Costes de consumo | Costes para el contribuyente | Beneficios para el productor | Costes totales | Radio de transferencia |
|-------------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|----------------|------------------------|
| CEE (1980) ^a | 34,6 | 11,5 | 30,7 | 15,4 | 1,50 |
| Japón (1976) | 7,1 | -0,4 | 2,6 | 4,1 | 2,58 |
| EE.UU. (1985) | 5,7 | 10,3 | 11,6 | 4,4 | 1,38 |

^a: Excluye Grecia.

Fuente: Para la CEE: Buckwell et al. (1980); para Japón: Bale and Lutz (1981); para los EE.UU.: Gardner (1986).

Los más beneficiados del apoyo a la agricultura son los propietarios de los factores de producción empleados en este sector. Puede que a corto plazo todos salgan ganando, pero a largo plazo sólo lo hacen los que poseen los factores fijos: en concreto, los grandes propietarios y los beneficiarios de cuotas. En cuanto a los factores móviles –mano de obra y capital–, su afluencia a la agricultura se mantiene hasta que el rendimiento se reduce al nivel existente en otros sectores, efectuándose por supuesto una corrección para las ganancias no monetarias relativas de la vida urbana y la rural.

Quienes salen perdiendo con la política agrícola son los consumidores, que pagan precios más elevados, y los contribuyentes, que financian los gastos públicos. Los altos precios de la alimentación afectan con mayor dureza a los sectores desfavorecidos, con lo cual la política agrícola transfiere rentas de los pobres (consumidores) a los ricos (terratinentes). No obstante, debido a las ineficiencias económicas resultantes de las distorsiones en los precios, las pérdidas de consumidores y de contribuyentes exceden las ganancias de los productores en un coeficiente que fluctúa entre un 38% (EE.UU.) y un 158% (Japón) (véase la última columna del cuadro 2). La cifra es menor en Estados Unidos porque las distorsiones de los precios son allí proporcionalmente menores y porque sus políticas elevan los precios mundiales y transfieren así parte de la carga al extranjero.

Las políticas de los países industriales afectan también intensamente a otros países. Valdez y Zietz (1980), por ejemplo, señalan que en 1975-1977, una reducción de un 50% en la protección en los países de la OCDE habría elevado los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo en unos 6.000 millones de dólares al año, y sus ingresos reales en unos 1.000 millones. En las circunstancias actuales, estas ganancias serían mucho mayores. Tyers y Anderson (1986) –según referencia del Banco Mundial (1986)– señalan que en 1980-82 las políticas agrícolas de los países industriales transfirieron anualmente alrededor de 11.000 millones de dólares a la Europa oriental, y que estas políticas acrecentaron la variabilidad de los precios alimentarios mundiales en coeficientes de hasta un tercio.

3. INCENTIVOS PARA LA INTERVENCION EN LA AGRICULTURA

3.1. Panorámica del análisis

Las políticas agrícolas de los países industriales elevan los precios, redistribuyen las rentas regresivamente e imponen costes económicos, tanto nacionales como exteriores. En este y en el siguiente apartado trataré los motivos por los que se permite que esto ocurra.

Este análisis es verbal y discursivo, y se inspira en numerosos y diversos elementos de la literatura al respecto. Mi propósito es ofrecer una idea general de los factores que pueden resultar importantes en la formación de la política agrícola. No pretendo negar el papel que otros métodos más precisos, e incluso cuantitativos, desempeñan en la economía política, sino sólo afirmar que éste no es el lugar para aplicarlos.

El análisis comienza con el esbozo y la refutación de una economía panglossiana en la que la política agrícola es óptima aunque, por lo limitado de nuestra visión, no podamos reconocerla como tal. Pasa después a considerar el caso de los gobiernos que no llegan a la perfección, y los objetivos que asumen, que yo identifico con la voluntad social. El apartado siguiente trata de la importancia de los factores económicos en la formación de la política económica. La interacción de las fuerzas económicas y los objetivos sociales deja un amplio margen discrecional a los principales agentes. El apartado 4 trata sucesivamente de los grupos de presión agrícolas, los burócratas y los políticos. En esta última subsección expongo que el «mercado político» no es un paradigma satisfactorio para explicar la protección agrícola y que, por el contrario, hay que centrarse en el carácter secuencial y aleatorio de la mayoría de las planificaciones, y examinar tanto los procesos como las presiones que éstos implican.

3.2. Racionalidad social

El enfoque más simple para tratar las políticas agrícolas de los países industriales es el que se podría calificar como

«racionalidad social». Su fundamento es que, si el proteccionismo parece costoso en cuanto al bienestar económico de una comunidad, sólo es porque la noción tradicional de beneficio económico es demasiado restrictiva: los países no maximizan su renta nacional porque sus ciudadanos tienen también objetivos adicionales y contrapuestos respecto de la distribución de la renta, la estabilidad de la renta y de los precios, y la seguridad nacional. Si reconocemos estos objetivos veremos que, después de todo, los gobiernos de los países industriales están en el buen camino. Hay pocos economistas que defiendan totalmente este punto de vista, pero para muchos de ellos —p. ej. Heidhues (1979)— constituye el principal modo de pensamiento.

El concepto de «racionalidad social» plantea varias cuestiones interesantes. Primero, ignora el enfrentamiento de intereses en las esferas oficiales. Al suponer que la acción de un gobierno refleja perfectamente objetivos sociales bien definidos, saca la política de la economía política. Segundo, presupone una considerable perfección en los gobiernos, suponiéndolos capaces de resolver en la práctica problemas que, ya en la teoría, quitan el sueño a los economistas. De hecho, relega la economía a la mera descripción, dejando a los políticos la responsabilidad de todas las cuestiones normativas en política agrícola. Tercero, sólo admite la verificación empírica si se especifican claramente los objetivos adicionales. Los economistas en sus esfuerzos por deducir las funciones objetivas de los gobiernos mediante la observación de sus políticas (por ejemplo, Cheh, 1974), consideran claramente la «racionalidad social» como una prioridad indiscutible. De este modo, la «racionalidad social» puede descender rápidamente al rango de mera excusa para la política existente. Y cuarto, si la «racionalidad social» es el modelo correcto para la política agrícola de los países industriales, deja muy poco margen de maniobra para que los países en desarrollo negocien mejoras de su propia situación. Se puede discutir una política por motivos éticos, o bien, modificarla cambiando el entorno en el que se ejecuta (es decir, cambiando los países en desarrollo su comportamiento, de manera que los empresarios tengan un incen-

tivo para alterar el suyo), pero ninguna de las dos posibilidades parece muy prometedora (1).

3.3. Racionalidad social limitada

Un perfeccionamiento natural –y fructífero– del concepto de «racionalidad social» es el de «racionalidad social limitada», que sostiene que los gobiernos intentan alcanzar otros objetivos, pero no siempre lo consiguen. Esta teoría reduce las posibilidades de deducir formalmente objetivos a partir del comportamiento, pero ofrece un ámbito mucho mayor de aplicación y relevancia. Siempre que se puedan identificar los objetivos tradicionales, independientemente, de las posiciones políticas de los gobiernos, uno se puede preguntar si se han alcanzado y, de no ser así, por qué no. De este modo se abre la puerta inmediatamente a cuestiones tales como el poder y la influencia en el establecimiento de las políticas, el papel de las instituciones y la importancia de la información y de la incertidumbre. También restablece, por cierto, la legitimidad del asesoramiento en materia de política económica, y permite hacer frente a las políticas agrícolas en los países industriales por motivos de competencia. Un país en desarrollo puede decir: «Mira, si de verdad estás tratando de conseguir x, puedes hacerlo con menores costes para ti mismo y para mí, de la siguiente manera...».

El contenido intelectual de la teoría de la «racionalidad social limitada» depende de la articulación independiente de los objetivos de la política agrícola para la comunidad, y de nuestra capacidad para distinguir entre fines genuinos y meras excusas. Soslayando por el momento la importante cuestión de la procedencia de los objetivos políticos, podemos decir que la mayoría de los gobiernos nacionales reconocen perseguir, en bien de sus ciudadanos, la mayoría de los siguientes objetivos:

(1) La racionalidad social ilustra una diferencia entre los economistas y los abogados. Estos últimos presuponen que la gente no conoce la ley, y se hacen ricos asesorándola; la mayoría de los economistas presuponen que la gente «hace» buena economía de forma natural, por lo que siguen siendo pobres. Debo esta muestra de sabiduría tejana a J. Michael Finger.

- a) Garantizar a los agricultores una renta y un nivel de vida «justos» o «comparables» al resto de la población.
- b) Fomentar la eficiencia agrícola y la utilización óptima de los factores de producción.
- c) Estabilizar los precios (interiores) de los productos agrícolas.
- d) Garantizar a los consumidores nacionales la disponibilidad de suministros.
- e) Asegurarse de que los consumidores se enfrentan a precios «razonables».
- f) Mantener comunidades rurales vigorosas y agradables.
- g) Conservar el medio ambiente natural.
- h) Prestar la debida atención a la estructura social de la agricultura, es decir, promover las explotaciones familiares.
- i) Reducir la velocidad, y por tanto los costes, de los ajustes a los factores externos.

Estos fines derivan de los objetivos enumerados en los diversos informes de la OCDE (1974). Cada país les adjudica una importancia relativa variable, y con frecuencia se mezclan fines y medios, pero las instancias de decisión política y los ciudadanos en general encontrarían la lista anterior intachable. No es inocua, sin embargo, ya que contiene las semillas de todos los conflictos que acosan a la política agrícola. Por ejemplo, remuneración justa y precios razonables podrían chocar entre sí, al igual que eficiencia y ayuda al ajuste, o estabilidad de la oferta y conservación. Así que se hace inevitable renunciar a unos objetivos en favor de los otros, y entonces hacen su aparición los factores políticos.

Aún cuando los principios enunciados de *a*) a *i*) representan realmente las preferencias de la comunidad, su ejecución cotidiana corresponde al gobierno. Representan, pues, no tanto un objetivo rígido como un marco amplio para la acción gubernamental, un límite de «sensatez» que los gobiernos no pueden rebasar. Es más, la agricultura no es el único área de actuación política, por lo que los objetivos agrícolas han de ser equilibrados con otros, entre ellos el imperativo del presupuesto nacional.

3.4. Objetivos y excusas

Antes de pasar al terreno político, analizaré brevemente algunas de las cuestiones que se plantean en esta lista de objetivos sociales. Es importante hacerlo así porque, dados los enormes costes que genera la intervención agrícola, la pregunta que queda al final, en todos los modelos políticos de política agrícola, es «¿por qué les dejamos salirse con la suya?». Obsérvese, en primer lugar, que la lista prevé una tasa máxima de ajuste para los agricultores, como para otros sectores. No se trata de algo absoluto, pero equivale en la práctica a afirmar que los agricultores no deberían tener que soportar elevados costes de ajuste si los demás no lo hacemos. En esta afirmación subyace una noción ampliamente compartida de «justicia», que adquiere relevancia si los agricultores: *a)* se enfrentan aparentemente a disminuciones materiales en su bienestar, y *b)* si, en cierto modo, eso no es culpa suya, es decir, si se debe a cambios en la política del gobierno, a conmociones exógenas (por ejemplo, clima o enfermedad) o a factores externos (por ejemplo, internacionales). En tales casos —sobre todo cuando median enérgicas protestas de los mismos agricultores— las sociedades de los países industriales parecen dispuestas a aceptar un importante apoyo gubernamental al sector agrícola.

Esta abominación del ajuste es un fenómeno que Corden (1974) ha aislado en sus «funciones conservadoras de bienestar social» (FCBS). Según él, los gobiernos intentan evitar, y desde luego nunca provocan, los acontecimientos que reduzcan, significativamente, el bienestar de un grupo social concreto. Este concepto resulta atractivo para las instancias de decisión política, no sólo porque satisface el sentido de «justicia» de la comunidad, sino también porque probablemente promueve la armonía social y la tranquilidad política. Las FCBS confieren gran relevancia al *statu quo*, considerándolo implícitamente una alternativa viable a la política que se está examinando. Así se explica, en parte, por qué los cambios políticos importantes sólo son posibles en momentos de profunda crisis, cuando el *statu quo* es inviable y por ello todo el mundo reconoce que «hay que hacer algo».

Segundo, tomemos el punto *d*), la seguridad del abastecimiento. El alimento, y de ahí la agricultura, satisface las necesidades básicas del hombre y despierta también sus emociones más básicas. En Europa y Japón, donde siguen vivos aún los recuerdos de la escasez de alimentos en la segunda guerra mundial, es difícil exagerar la vitalidad de los sentimientos en este tema. Heidhues (1979) afirma que un debate normal sobre política económica presupone que no están en juego «cuestiones más básicas» como la supervivencia, y cita las reacciones oficiales a la crisis del petróleo (1973-74) y el miedo a la escasez de cereales (1972-75) como ilustración de la primacía de la seguridad sobre la eficiencia económica.

El correcto orden de prelación entre supervivencia y eficiencia es evidente, pero utilizarlo para justificar las políticas agrícolas actuales de los países industriales denota o insensatez o falsedad. Los países industriales ya no tienen que temer en el futuro escaseces debilitantes debidas a fenómenos puramente económicos. Es inconcebible que en algún momento no puedan adquirir suficientes alimentos en los mercados mundiales, incluso después de la peor de las cosechas. De aquí que el argumento de la «seguridad económica» gire en torno al coste, y está claro que pagar precios de escasez, incluso una vez cada cinco años, sería más barato que pagar precios relativamente altos todos los años para mantener la producción local.

Mayor carga emocional presenta el argumento de la «seguridad estratégica», la capacidad de alimentar a la población en momentos de crisis política grave. Pero muy grave tendría que ser la crisis para que fuese imposible obtener el alimento de alguna fuente. Después de todo, la URSS se las arregló bastante bien con ocasión del embargo de cereales por parte de Estados Unidos en 1980. Pero en una crisis así no se dispondría de los insumos necesarios para mantener los actuales niveles de producción en Europa y Japón. La escasez de petróleo, fertilizantes y plaguicidas arrasaría los actuales niveles de producción, especialmente dada la superexplotación de la tierra que fomentan las políticas actuales. Si la seguridad fuese realmente un problema, los países indus-

triales lo abordarían, sin duda, mediante reservas estratégicas, y no a través de actuaciones sobre la producción, sobre todo ante la perspectiva que las armas nucleares plantean a la probabilidad de una guerra de larga duración. La «seguridad» es, por lo tanto, una excusa –aunque enormemente efectiva– para el apoyo a la agricultura en los países industriales.

Un tercer comentario interesante sobre la lista de objetivos atañe a la promoción del estilo de vida rural y de la explotación agrícola familiar. En la cultura europea y americana están muy presentes las virtudes del pequeño agricultor labrando su tierra y luchando contra los elementos. Véase:

«Quienes trabajan la tierra son los elegidos de Dios... La corrupción moral general entre los campesinos es un fenómeno del que ninguna época, ni nación presenta ejemplos.» (Thomas Jefferson, *Notes on Virginia*, 1981).

o, en un nivel más humilde:

«Al salvar la agricultura... estamos salvando un modo de vida caracterizado por la bondad, la libertad y, sobre todo, la sabiduría. Son éstas las cualidades del campesino y de la campesina.» (R. A. Butler, discurso en 1948, véase Wilson, 1975).

Vemos de nuevo cómo las instancias de decisión política invocan una autoridad superior a la mera eficiencia económica para justificar su política agrícola y cómo, dado que la política tiende a beneficiar más a las explotaciones grandes que a las familiares, este argumento adolece de incompetencia o de falsedad. Sin embargo, es una estrategia que funciona, ya que tales emociones están arraigadas profunda y ampliamente.

3.5. El papel de los factores económicos

Las preferencias sociales representan tan sólo una parte del entorno de la política agrícola; la otra viene definida por las condiciones económicas a largo plazo. Los problemas que

intenta resolver la política son económicos: por ejemplo, la inestabilidad de la oferta agrícola, las mejoras seculares de la tecnología y la disminución también secular de los precios, o la inelasticidad de la demanda de productos agrícolas. La economía define también básicamente la «tecnología» al alcance de las instancias de decisión política: el vínculo entre sus insumos (política) y su producción (control económico). Por ejemplo, las políticas que eleven los precios expandirán la producción y reducirán la demanda; las subvenciones a un factor de producción alterarán la combinación de insumos de los factores; las rentas serán acaparadas por factores inmóviles escasos; las recompensas a los factores de producción móviles vendrán determinadas desde fuera de la agricultura; las restricciones en la oferta de un bien estimularán la adquisición de sustitutivos similares. Así, aunque, como afirmaremos más adelante, los factores políticos determinan en gran medida la forma de la intervención agrícola, su ámbito de elección se configura, fundamentalmente, como un menú definido por condiciones económicas.

Esta «tecnología económica» contribuye a explicar algunas de las diferencias de protección según los productos. Los sistemas de exacciones variables sólo valen la pena administrativamente cuando los flujos son importantes y los productos homogéneos. Los controles de producción son más atractivos con los productos de oferta rígida, característica que a menudo va asociada a una elevada intensidad de la tierra. La contratación pública y el control oficial resultan más fáciles con los productos que han de ser transformados –por ejemplo, leche y azúcar– que en el caso contrario (por ejemplo, fruta).

Las dos direcciones mencionadas en que las condiciones económicas afectan a la protección se ilustran en recientes artículos de Gardner (1983) y Honma y Hayami (1986). En este último se intentan explicar los coeficientes de protección nominal en la agricultura para una muestra de países industriales entre 1955 y 1980. Los autores concluyen que el deterioro en la ventaja comparativa de la agricultura y en la relación de intercambio de los productos agrícolas explica en

gran medida la propensión a proteger a los agricultores. Es una definición esencialmente económica de este conjunto de problemas. Gardner, por su parte, se ocupa de la «tecnología económica». Tomando dieciocho productos de Estados Unidos entre 1910 y 1978, observa que el grado de protección asignada a cada uno de ellos está directamente relacionado con la eficiencia con que el producto transfiere rentas a los productores agrícolas. Se entiende por «eficiencia» la relación entre el cambio en el excedente del productor y (menos) el cambio en el excedente del consumidor, resultante de una unidad más de protección (2).

Un aspecto crítico del entorno económico es el que atañe a la incertidumbre. Nadie puede predecir las conmociones que tendrá que afrontar la política agrícola en el futuro; de ahí que sea difícil diseñar políticas a largo plazo. Y tampoco los economistas son siempre expertos en la predicción de los efectos cuantitativos de una política determinada. Por todo ello, puede resultar difícil determinar el nivel adecuado de las intervenciones y decidir a posteriori si la política ha sido eficaz o no. Incertidumbre significa que la planificación es arriesgada y las expectativas muy importantes. De hecho, las expectativas no se limitan a las consecuencias de la política que se está considerando en el momento, sino que se refieren también a otras cuestiones futuras. Una gran parte de las medidas se adoptan basándose en los precedentes, de manera que, dado el carácter secuencial de la planificación, las actitudes adoptadas ante ciertas cuestiones en el año t deben cuadrar con las que se espera adoptar en otras cuestiones en el año $(t + 1)$. Por otra parte, el transcurso del tiempo real puede facilitar algunos de los problemas que plantea la toma

(2) Ambos estudios afirman también identificar otros determinantes de la protección. Honma y Hayami consideran que los sectores agrícolas más pequeños están más fuertemente protegidos y afirman, incorrectamente, que cuanto más pequeño es el sector, menor es la carga que supone su protección por cabeza de población no agrícola. (El argumento es erróneo porque ignora las pérdidas en peso muerto, es decir, las pérdidas para los consumidores que no incrementan las rentas de los productores.) Gardner observa que los factores que afectan a la facilidad para ejercer presión son importantes, y que los descensos de precios mayores que la media tienden a «conseguir» protección.

de decisiones, ya que permite adoptar una actitud pasiva en espera de nuevos datos e informaciones. Esto explica en parte el conservadurismo de la política agrícola, sobre todo, en lo que respecta al desmantelamiento de políticas superfluas, tarea que se puede dejar siempre para el año siguiente, cuando sea aún más evidente tal superfluidad.

4. LOS PRINCIPALES AGENTES

Puede que la voluntad social sea la que se define en los puntos *a)* a *i)* antes mencionados, pero en realidad se ejecuta a través de los políticos y los burócratas. Como el pueblo no puede controlar cada uno de sus movimientos, estos administradores gozan de un alto grado de libertad en el diseño de la política. De hecho, diría que, dentro de unos límites definidos más o menos vagamente, su libertad es casi completa. Por ello, un factor clave en la política agrícola es saber cómo interpretan los administradores las conmociones económicas y los objetivos sociales *a la luz de sus propios fines*. Más adelante analizaré estos fines; antes trataré del papel que desempeñan los grupos de presión en la determinación de las acciones de los administradores. Utilizando los términos de la popular teoría del «mercado político», analizaré en primer lugar la demanda, y a continuación la oferta de protección. Aunque acepto ampliamente estas nociones de oferta y demanda de protección, tal y como afirmo más adelante creo que la teoría del «mercado» es demasiado simple para explicar satisfactoriamente el proteccionismo agrícola.

4.1. Los grupos de presión agrícola

Es opinión generalizada que los grupos de presión agrícola figuran entre los mejor organizados y más influyentes de las economías occidentales. Por ejemplo, en Gran Bretaña alrededor de un 80% de los agricultores pertenecen al sindicato agrícola National Farmers' Union (NFU), que cuenta con una nutrida plantilla de profesionales, tanto a escala regional como nacional, y que goza de una posición privilegiada en las discusiones políticas del país. Cuando la política

agrícola concernía al ámbito puramente nacional –a diferencia de la actual situación, con la Política Agrícola Común–, la ley obligaba al ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación a consultar al sector antes de fijar los precios de los productos. La NFU tenía así acceso a los altos cargos, práctica que se mantiene en nuestros días. A cambio, y como medio para reforzar su influencia, la NFU aporta un importante volumen de información y de análisis que de otro modo sería inaccesible para el ministerio. Este sindicato, junto con sus homólogos escocés e irlandés, es el único representante del sector agrícola reconocido por las altas instancias ministeriales, y los tres son considerados como órganos competentes en cuestiones agrícolas. En palabras de un funcionario ministerial, «si los sindicatos agrícolas asumen una posición muy clara en un tema determinado, es deber del Departamento transmitirla a los otros ministerios...» (Wilson, 1975: 45).

A cambio de esta intensa participación en la burocracia, la NFU lleva a cabo calladamente sus actividades políticas. Ahora bien, una vez que se ha hecho pública una política, expresa abiertamente su opinión y en ocasiones fomenta activamente la oposición a la misma. Una característica interesante de la NFU es que, a pesar de lo amplio de su base, sus funcionarios y asesores proceden, mayoritariamente, del colectivo de agricultores grandes y acomodados, especialmente de los «magnates» de los cereales, y no de los pequeños agricultores. Este fenómeno puede aclarar en parte por qué estos últimos han obtenido relativamente poco de la política agrícola.

En Estados Unidos, los grupos de presión actúan mucho más explícitamente en la esfera política. Los grupos agrícolas de amplia base no tienen gran influencia, quizás a causa del conflicto de intereses entre los distintos tipos de agricultores. Quienes llevan las riendas son más bien grupos que representan intereses agrícolas específicos, tales como la National Milk Producers Federation. Incluso dentro de las asociaciones sectoriales, la variedad de «estilos» que caracteriza a la agricultura en Estados Unidos da lugar a conflictos de intereses, que pueden ser aprovechados por los opositores de intereses concretos. Los grupos de presión aportan información

y participan en la elaboración de las leyes, pero también actúan políticamente de forma explícita, coordinan las presiones en el Congreso (enviando delegaciones a Washington) y intervienen en actividades de publicidad política. Tanto su proliferación como su evidente importancia en Estados Unidos quedan ilustradas en el libro de Guither (1980) *The Food Lobbyists*, auténtico directorio de organizaciones y de sus actividades en cuyo prólogo el diputado Paul Findlay afirma: «Lo tendré siempre junto a mi mesa... (para) contar con un índice rápido de los equipos y de los jugadores con los que *tene-mos que* tratar en el juego legislativo» (la cursiva es nuestra).

Las relaciones entre los distintos grupos de presión agrícola reflejan un delicado equilibrio entre los conceptos de conflicto y de coalición. Por ejemplo, el excelente estudio de Petit (1985) muestra que en 1983/84 el sector lácteo, tras haber medido sus fuerzas frente a enérgicas presiones para reducir los excedentes de leche, buscó explícitamente una alianza con el sector del tabaco para llevar a cabo sus planes. Para este último, el pacto resultaba atractivo porque aquel año «necesitaba» también urgentemente apoyo adicional y había sufrido ya prolongados controles en forma de cuotas de producción, método que los intereses lácteos pretendían precisamente entonces introducir. En cambio, los productores de carne, que hasta entonces se habían mantenido en un incómodo segundo plano, se opusieron finalmente a la industria láctea arguyendo que resultaba excesivo ceder en sus intereses ante otros sectores agrícolas por segunda vez en dos años (3).

Un aspecto importante de la política de los grupos de presión es que no todos los intereses son igualmente susceptibles de organización. Por ejemplo, el grupo más amplio de votantes afectado por el proteccionismo es el de los consumidores que sin embargo, apenas influyen en el debate político. El problema es que cada acto de protección afecta a cada consumidor sólo ligeramente, demasiado ligeramente para

(3) Los ganaderos se vieron afectados primero por el plan de Pagos en especie, que elevó los precios de los alimentos para animales, y luego por una fuerte oferta de productos cárnicos, tras el sacrificio de reses lecheras excedentarias.

que merezca la pena presentar una protesta específica, sobre todo cuando se tiene la impresión de que el voto o la acción individual no serán en ningún caso decisivos para el éxito de la protesta. De este modo, intereses amplios para también débiles salen perdiendo ante otros más reducidos pero más fuertes. Es más probable, pues, que una oposición efectiva a la protección provenga de los sectores usuarios que ven aumentar sus costes, o de los exportadores cuyos mercados exteriores se encuentran amenazados. El poder de los exportadores se advierte, por ejemplo, considerando cómo consiguió China un aumento de las cuotas textiles en Estados Unidos en 1983, tras amenazar con suspender sus importaciones de cereales estadounidenses: el grupo de presión de los cereales descubrió repentinamente una acusada aversión a las cuotas de importación.

Un posible antídoto a los grupos de presión son los medios de comunicación, que sobre todo en Estados Unidos tienden a considerarse guardianes del interés público además de informadores, y que suelen apelar a principios que colocan la eficiencia económica por encima de las ventajas particulares. No alcanzo a identificar los motivos por los que la prensa trata una cuestión concreta, pero tanto el grado de su interés como la naturaleza del tratamiento pueden resultar importantes. Petit (1985) se queja de la reducida y superficial información sobre el debate a propósito de la Ley de estabilización de la leche de 1983, afirmando implícitamente que, si la prensa lo hubiera decidido, habría podido evitar parte del daño causado por la National Milk Producers' Federation. Dos casos en que la prensa había podido influir en la política comercial son la imposición por parte de Estados Unidos de restricciones a las importaciones de acero en 1985, y la supresión de las importaciones de automóviles en ese mismo año. En el primer caso, aunque hubo numerosos comentarios que reflejaban antipatía hacia la restricción, el debate se formuló en su mayor parte en otros términos: ¿estaban infligiendo las importaciones de acero un daño grande o pequeño, justificado o injustificado, evitable o inevitable, a los productores nacionales de acero? En pocas ocasiones se centró el debate

en los beneficios del libre comercio (4), por lo que los proteccionistas contaban con la ventaja de «jugar en casa»: la discusión se formulaba en sus propios términos y discurría por sus propios conceptos.

En el caso de los automóviles, en cambio, se informó extensamente sobre los costes que suponía para el consumidor la restricción de las importaciones procedentes de Japón (hasta 900 dólares por unidad). Tal actitud, unida a los elevados beneficios que estaba obteniendo la industria nacional de automóvil y a la enorme ineptitud demostrada por sus responsables al decidir recompensarse con elevadas primas de rendimiento en 1984, hizo que se perdiera por completo la causa respecto a la ampliación de las restricciones.

Ya he señalado los posibles conflictos que se dan entre los diferentes subsectores agrícolas, y entre el sector agrario y los demás sectores económicos. En el debate actual sobre la agricultura, un elemento adicional importante es el financiero. Muchos bancos americanos concedieron a los agricultores préstamos con garantía hipotecaria a finales de los prósperos años 70. Cualquier política que redujera las ganancias agrícolas y el valor de la tierra representaría una grave amenaza para ellos, al reducir sus posibilidades de recuperar los préstamos o de compensarse de otro modo. Aunque los bancos tienden en general a favorecer el libre comercio, y no suelen ejercer presiones, es difícil creer que no se haya hecho observar enérgicamente a las autoridades una posible inestabilidad del sistema financiero.

4.2. Los burócratas

Aunque a menudo se considera sólo a los grupos de presión, como demandantes del proteccionismo, no hay que olvidar que la oferta emana de la administración: burócratas por una parte, y políticos por otra.

El papel que desempeñan las burocracias y los burócratas en la protección económica ha sido analizado por Finger

(4) Estas afirmaciones se basan en una investigación actual no publicada aún y dirigida por J. M. Finger y D. Nelson en el Banco Mundial.

(1981), Finger, Hall y Nelson (1982), y Messerlin (1983), entre otros. Finger señala que los gobiernos establecen deliberadamente procedimientos burocrático-técnicos para decidir sobre las cuestiones de protección, porque encuentran muy difícil tomar decisiones de suma cero (esto es, explícitamente redistributivas) por procedimientos políticos. Apelando a expertos y formulando la discusión en términos muy técnicos y aparentemente objetivos, pueden quitar hierro a una cuestión determinada. Esta «vía técnica» promueve los intereses bien organizados de quienes pueden aportar información al proceso técnico y defender así su posición con energía.

Messerlin, por su parte, escribiendo desde la perspectiva de la Europa continental, considera que las burocracias tienen una autonomía mucho mayor. Protegidos contra el despido, y afincados en sus puestos por largos períodos, los burócratas son mucho más capaces de tomar decisiones que los inestables políticos. Es más, como no reciben en general ninguna parte de las rentas que ellos mismos contribuyen a crear por el proteccionismo, su principal objetivo parece ser la maximización de su propio poder e influencia, tal como se reflejan en su presupuesto. De ahí que tiendan a ser más proteccionistas que los políticos, ya que buscan una protección que maximice las rentas de sus clientes, mientras que éstos, que reciben parte de las rentas (aunque indirectamente), buscan una protección que maximice los beneficios.

La tendencia a la protección se ve reforzada por las interacciones de los distintos organismos públicos. La función del Ministerio de Agricultura es administrar la agricultura; no le interesa reducir el tamaño del sector, por lo que intentará aumentarlo con relación a los otros. Tratará además de adquirir cierta autonomía dentro de la administración, con frecuencia estableciendo mecanismos de protección complejos y técnicos. Así, en igualdad de circunstancias, preferirá las normas sanitarias discriminatorias a los simples aranceles, o la compra pública a las subvenciones. De este modo, la función proteccionista no sólo se aleja de las competencias del Ministerio de Economía, sino también de los atareados políticos. Un perfeccionamiento de esta técnica consiste en actuar

de forma que el propio sector participe en la administración política, aportar la información y la experiencia de las que incluso el Ministerio de Agricultura carece; de ahí la importancia del papel de la NFU en la planificación agrícola británica.

El único caso en que, previsiblemente, un organismo público abandonará a sus clientes se da cuando éstos se convierten en grave obstáculo para sus tratos con otros organismos públicos. Así, incluso la Dirección de Agricultura de la Comisión de la CE defiende en la actualidad la reforma agrícola, debido entre otras cosas a las quejas de otras Direcciones sobre las repercusiones de la PAC sobre sus propios presupuestos y sobre las relaciones internacionales.

Messerlin señala que el carácter limitado de las competencias administrativas contribuye también a la ineficiencia de la política. El Ministerio de Agricultura puede reconocer la eficiencia social del libre comercio, y estar incluso dispuesto a respaldarlo siempre que las consiguientes transferencias de rentas elevan las rentas de los agricultores por encima de los niveles protegidos. No obstante, como las transferencias de rentas quedan fuera de sus competencias, tiene que diseñar la política agrícola con el limitado conjunto de herramientas de que dispone, con lo que pierde interés cualquier intento de reducir la protección. Así se explica, en parte, porqué las decisiones tomadas en las altas instancias son más liberales que las que proceden de niveles inferiores de la jerarquía: cuanto más elevada es su posición, mayor es la gama de instrumentos de que disponen burócratas y políticos.

Un ejemplo extremo del problema de la «limitación» de las competencias y de los intereses correspondientes es la reacción de los ministerios nacionales de agricultura de los países comunitarios ante la Política Agrícola Común. En lugar de actuar como adversarios del sector agrícola en las guerras anuales por la fijación de los precios, los ministros de agricultura son ahora sus aliados. Cada uno de ellos fomenta descaradamente los intereses de su propio país y aprovecha cualquier escapatoria que pueda ofrecer la PAC. Así, por ejemplo, aunque la leche europea costaba a la Comisión de

la CE el doble de su precio real a principios de los años 80, el método de financiación de la PAC hacia que resultase rentable para cualquier Estado miembro aumentar la producción, por lo que varios de ellos subvencionaban de hecho la producción láctea (Banco Mundial, 1986, recuadro 5.1.).

Aunque la política agrícola es actualmente (y lo ha sido en el pasado) un asunto político candente, el análisis de Messerlin sigue teniendo gran relevancia. Las burocracias y sus sectores clientes aportan los antecedentes y la información para las decisiones políticas, y diseñan y administran los detalles de la política. Cualquier intento serio de reforma de la política agrícola ha de ajustarse a las restricciones impuestas por los objetivos burocráticos.

4.3. Los políticos

El otro sector ofertante de las políticas es el de los políticos. La teoría del «mercado político» les atribuye la oferta de proteccionismo para maximizar sus posibilidades de reelección. Estas posibilidades dependen no sólo del número de personas afectadas por una política determinada, sino también del grado en que están afectadas, de su peso político, del grado en que los políticos se pueden atribuir el mérito o evitar la culpa por los resultados, de la publicidad u ocultación que se hace de las cuestiones, etc. De este modo, la obtención de los votos de un grupo de interés concreto puede resultar menos rentable que el logro de su apoyo para la campaña, ya revista éste la forma de aportaciones, de la ayuda de agentes electorales y de acceso a sus bases o a su respaldo. Tales factores indican que los grupos de presión agrícolas tienen todas las posibilidades de conseguir una gran protección. En primer lugar, muchos distritos electorales están dominados potencialmente por los votos de los agricultores. Incluso en Gran Bretaña, donde sólo un 2% de la población activa pertenece al sector agrícola, el número de votantes que trabajan en él, unidos a sus cónyuges, habrían permitido superar la anterior mayoría parlamentaria en más de 50 de los 630 distritos en 1966 (Wilson, 1975). Pocos gobiernos sobre-

vivirían a la pérdida de tantos diputados. En segundo lugar, las organizaciones agrícolas suelen tener una imagen pública destacada y suscitan gran simpatía entre la opinión pública, por lo que su apoyo cuenta. En tercer lugar, las aportaciones a las campañas electorales —especialmente en Estados Unidos— son habituales, y no se restringen a los distritos rurales, sino que llegan a cualquier congresista.

Aunque no niego la importancia de los factores que acabo de enumerar, considero que la teoría del mercado político no es una explicación adecuada de la política agrícola. Primero, en su forma más simple ignora los imperativos que influyen en el comportamiento de los políticos, aun cuando este elemento puede ser tenido en cuenta. Segundo, no parece que pueda explicar correctamente la enorme desproporción entre la protección agrícola y la industrial. Para ello precisamos de factores tales como la simpatía de la opinión pública por la agricultura, ya comentada. Tercero, se trata fundamentalmente de una teoría estática, que ignora el carácter dinámico de la toma de decisiones. Este último aspecto se resalta en el estudio de Petit (1985), cuyas principales ideas resumo a continuación.

5. EL ADVENIMIENTO DE LA INTERVENCION AGRICOLA

Petit hace hincapié en el carácter secuencial y en la incertidumbre de la formación de la política agrícola, así como en la inercia resultante. Tanto en Estados Unidos como en Francia «fue necesario nada menos que la grave crisis económica de los años 30 y la llegada de un nuevo gobierno o administración» para que se establecieran las bases de la intervención agrícola actual. En ambos casos, la intervención había sido anteriormente objeto de un amplio debate, pero no había llegado a materializarse, debido sobre todo a las desavenencias políticas. Sin embargo, al desplomarse los precios agrícolas a principios de la década de los 30, se llegó al convencimiento de que «había que hacer algo». Poco después de adoptarse las primeras leyes al respecto, que datan de 1933

en Estados Unidos y de 1936 en Francia, empezó a invertirse la tendencia al descenso de los precios. Fortuito o inducido, el evidente «éxito» de las nuevas políticas legitimó la intervención hasta tal punto que desde entonces no ha sido debatida realmente. Es interesante observar que, aun cuando las organizaciones agrícolas habían estimulado enérgicamente el debate previo, en Estados Unidos apenas influyeron en las innovaciones políticas, y en Francia ¡se opusieron de hecho a ellas! Así, en las circunstancias extremas que condujeron a cambios fundamentales, los grupos de presión fueron a la zaga de las presiones económicas y de los imperativos políticos.

6. LA POLITICA Y LA EVOLUCION DE LA POLITICA AGRARIA

En lo que respecta a la evolución de la política, la cosa cambia. Desde 1935, la intervención agrícola no se ha visto amenazada seriamente por ninguna crisis o conjunción de acontecimientos políticos y económicos. De hecho, el «derecho» a la intervención está establecido en todo el mundo, a través del GATT, tanto explícita como tácitamente, desde 1947.

Incluso se ha producido una intensificación de tales medidas en la que se detecta con facilidad la mano de los grupos de interés agrícolas y el poder político de los agricultores. Aun así, debemos recordar que los factores económicos han seguido teniendo una importancia primordial en la definición de los problemas que hay que resolver y en la «tecnología» de la política, y también que los agricultores han tenido que aceptar compromisos con presiones políticas de otro tipo.

Los grupos de presión agrícola —apoyados tácitamente por los burócratas— se han mostrado expertos en aprovechar las FCBS para preservar los instrumentos de intervención agrícola ya existentes, de modo que la tendencia a «hacer algo» es mucho mayor que la tendencia a «deshacer algo», y la política agrícola se va acumulando así en montañas de medidas de creciente complejidad. Por ejemplo, en 1984 se

abordó el excedente de productos lácteos de la CEE mediante la introducción de cuotas y no mediante la reducción de los precios de sostenimiento; del mismo modo, ante el exceso de la demanda de alimentos en 1973, Estados Unidos restringió sus exportaciones de soja, pero no dismanteló la maquinaria de control de la producción que se había establecido en los años 60, por mucho que fuese inoperante en aquel momento.

No obstante, los grupos de presión no son omnipotentes, y es posible detectar lo que hay de compromiso político en varios aspectos de la política agrícola. Primero, es más fácil constituir coaliciones para unas políticas que para otras. Por ejemplo, cuando los sectores no agrícolas de Estados Unidos protestaron a principios de los años 70 ante el excesivo apoyo directo a las rentas agrícolas, los agricultores y los congresistas urbanos se pusieron de acuerdo para estimular la demanda mediante la ampliación del programa de cupones para alimentos. Aunque con dos tipos de restricciones —véase más adelante—, es más fácil políticamente fomentar la demanda que restringir la oferta. Sirvan de ejemplo la ley pública 480 de Estados Unidos, el programa de ayuda alimentaria de la CEE y las ventas subvencionadas de arroz en Japón como alimento para el ganado. Segundo, a veces la agricultura se ve vinculada a cuestiones que en principio no tienen nada que ver con ella, debido a negociaciones de alta política. Por ejemplo, a principios de los años 80 la señora Thatcher pidió a la CEE una reducción de los precios agrícolas (unas subidas menores) y el reembolso de la contribución británica «excesiva» al presupuesto comunitario. En las negociaciones ulteriores, se sacrificó invariablemente el primer punto en favor del segundo.

Estas dos consideraciones ponen de relieve una de las principales ideas de Petit, a saber, que no se puede explicar el proteccionismo agrícola sin analizar el proceso del que deriva. Y ello en parte porque las normas del proceso de toma de decisiones influyen en las decisiones tomadas, determinando por ejemplo las coaliciones susceptibles de formarse, o el conjunto de cuestiones que se pueden incluir en una ne-

gociación global. Sin embargo, significa también que la política agrícola es en cierto modo impredecible, ya que puede resultar vinculada en cualquier momento a acontecimientos ajenos a ella. Por ejemplo, se dice que el presidente Reagan firmó el proyecto de ley sobre la leche de 1983, al que doctrinalmente se oponía, a causa de la urgente necesidad de estimular las campañas de reelección de varios senadores republicanos en estados en los que predominaban la industria láctea o la tabaquera. Del mismo modo, la señora Thatcher, en un frenesí de abierto proeuropeísmo, aceptó las propuestas francesas sobre el túnel del Canal de la Mancha en febrero de 1986, según se dice porque en los dos meses precedentes se había descubierto su participación en un decidido y tortuoso plan para frustrar los intentos europeos de comprar la empresa Westland Helicopter. En ambos ejemplos y en general, resulta evidente y significativamente la proverbial cordedad de miras del compromiso político. Según Petit, este carácter, unido a la mala memoria que demuestran tener las instancias de decisión política y los miembros de grupos de presión, hace que la política evolucione en una serie de pasos irregulares, que se añaden a menudo unos a otros pero rara vez se eliminan. Al ignorar el flujo regular de la formación de coaliciones y el carácter aleatorio de las conmociones políticas, las teorías del «mercado político» sobre protección pierden de vista algunas de las cuestiones vitales.

El presupuesto es la principal restricción y la fuente más común de presión política «externa» ejercida sobre las instancias de decisión en materia de política agrícola. En el presupuesto se explicitan algunos de los costes y de las redistribuciones que implica la intervención agrícola, y en este sentido tanto los políticos como los burócratas suelen preferir las políticas que suponen menores costes presupuestarios. Por desgracia para ellos, sin embargo, la respuesta de los agricultores hace a menudo que una política que generó bajos costes en su tiempo exija fuertes desembolsos en años posteriores. Así, el sistema comunitario de exacciones reguladoras sobre las importaciones permitió elevar los ingresos en un principio; no obstante, los elevados precios interiores aumen-

taron de tal manera la producción que hubo que establecer restituciones a la exportación para sostener los precios locales por encima de los mundiales. En ese momento, sin embargo, el ritmo de aumento de los precios interiores comenzó a descender significativamente. En 1984, la carga presupuestaria era tal que amenazaba con hacer quebrar a la Comunidad: precisamente la clase de crisis que podía haber desencadenado innovaciones políticas radicales. Sin embargo, las respuestas fueron asistemáticas: incrementos en las rentas y recortes en los gastos mediante la introducción del sistema de cuotas. La conformidad de las organizaciones agrícolas en este punto refleja quizás su convencimiento de que podían haber perdido el control de la situación si ésta hubiese llevado a una verdadera crisis. En el mismo período se hicieron evidentes presiones y compromisos similares en Estados Unidos.

Una segunda fuente de presiones es el GATT o, en una visión más amplia, las relaciones internacionales en general. La política agrícola se enfocó casi exclusivamente a objetivos nacionales, y las coaliciones políticas que afectan a su desarrollo defienden en su mayoría sólo intereses nacionales. Las intervenciones en el comercio surgen en su mayoría como condiciones secundarias, necesarias para el cumplimiento eficaz de los objetivos nacionales. Sin embargo, de vez en cuando las implicaciones exteriores de la política son lo suficientemente significativas para afectar al resultado. En ocasiones, se producen entonces concesiones dentro del sector agrícola, como ha ocurrido con los Acuerdos Internacionales sobre el Trigo y con el acuerdo del GATT sobre el precio mínimo de las exportaciones de mantequilla. En otros casos, se trata de cuestiones más generales de comercio o política exteriores. Así, la CE cumplió durante muchos años las disposiciones del GATT sobre la tapioca, que Alemania había acordado en los años 50, a pesar de que perjudicaban sus propios objetivos internos. Del mismo modo, Estados Unidos toleró la intervencionista Política Agrícola Común como precio necesario para la integración europea, que le resultaba conveniente por razones generales de política exterior.

Ya que menciono el GATT, señalaré que, aunque se trata

de un útil baluarte contra algunos de los peores excesos de la política de orientación nacional, y aunque desempeña un papel útil en la resolución de ciertos conflictos, no se basta, ni podrá bastarse nunca, para hacer retroceder el proteccionismo agrícola. En el aspecto más evidente, el GATT perpetúa legalmente numerosas políticas iliberales: por ejemplo, permite algunas subvenciones agrícolas, y ha dejado en suspenso la prohibición de restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas de Estados Unidos (5). En un nivel más profundo, el GATT ofreció un marco para lo que parecía un objetivo deseable en la postguerra. Ha codificado, más que fomentado, la liberalización del comercio. El impulso ha procedido de los políticos, que buscaban, y posiblemente necesitaban, las distintas diluciones de la filosofía del libre comercio para vender liberalización y, al legitimar la intervención y fomentar un interminable debate legalista, las concesiones del GATT pueden muy bien haberse convertido en impedimento más que en ayuda al libre comercio. La actual ronda de discusiones en el Comité de Agricultura está enfocada al remedio de las infracciones más flagrantes del GATT, y puede lograrse un cierto éxito al respecto. Sin embargo, una reforma fundamental requiere la voluntad política de abordar tanto la dimensión nacional como la internacional de las políticas agrícolas, y de alcanzar acuerdos políticos nacionales. Hasta ahora, los interlocutores principales sólo han resaltado su negativa a hacerlo así (6).

7. CONCLUSION

En su nivel más fundamental, la política agrícola viene determinada por la interacción de una función de bienestar so-

(5) Obsérvese la gran ironía de que la suspensión de Estados Unidos, que intentaba reducir presiones internas relativamente suaves y a corto plazo, haya sido citada constantemente para socavar la presión ejercida por Estados Unidos sobre otros países para que liberalicen sus mercados agrícolas. Es bastante evidente que la suspensión es actualmente muy contraproducente para la búsqueda por parte de Estados Unidos de salidas para su producción agrícola.

(6) Desde que se escribió esta sección, los progresos de la Ronda Uruguay pueden haber aclarado un poco la situación.

cial que aborrece el cambio y alberga una cierta noción de justicia y un sistema económico que induce constantemente cambios tanto en los gustos como en la tecnología. En este amplio lienzo, son las instancias de decisión política —políticos y burócratas—, quienes pintan los detalles, así como los diversos grupos de interés de la economía. Estos últimos pretenden maximizar sus ganancias, pero se ven obstaculizados tanto por el mayor o menor grado de la simpatía de la opinión pública como por los restantes objetivos de los planificadores. La opinión pública simpatiza sobre todo con las políticas que apoyan la actual distribución de las rentas, permitiendo la intervención cuando el statu quo se ve amenazado, pero sin promover su eliminación cuando la crisis ha pasado. Las instancias de decisión política tienden a favorecer métodos de intervención complejos y oscuros cuyos costes están ocultos, pero cuyos beneficios son evidentes. Sólo las crisis más extremas producen la confluencia de intereses necesaria para que se produzcan innovaciones políticas radicales. Todo el proceso de formación de las políticas se desarrolla en un trasfondo de incertidumbre —tanto sobre la realidad de la actual situación como sobre la manera en que la política va a afectarla—, y en un entorno de alianzas y prioridades cambiantes. El proceso real por el que los burócratas y los políticos alcanzan sus decisiones es a menudo importante para el resultado final, ya que determina qué cuestiones se pueden negociar a cambio de los intereses agrícolas y cómo se pueden formar coaliciones efectivas. Esto genera por lo menos una cierta aleatoriedad en la formación de la política agrícola. Dado que se confiere menor prioridad al desmantelamiento de la política que a su imposición, estas conmoviones aleatorias tienden a ser muy duraderas, y dejan en la política agrícola global un costosa maraña de instrumentos potencialmente contradictorios.

BIBLIOGRAFIA

- BALE, M. D. y LUTZ, E: Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison, *American Journal of Agricultural Economics* 64: 8-22. (1981).

- BUCKWELL, A. E., HARVEY, D. R., THOMSON, K. J y PARTON, K. A.: *The Cost of the Common Agricultural Policy*, London: Croom Helm, (1982).
- CHECH, J.: United States concessions in the Kennedy Round and short-run labour adjustment costs. *Journal of International Economics*, 4: 323-340, (1974).
- CORDEN, W. M.: *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford: Oxford University Press. (1974).
- FINGER, J. M.: Policy research, *Journal of Political Economy* 89: 1270-1272. (1981).
- HALL, H. K. y NELSON, D. R.: The political economy of administered protection, *American Economic Review* 72: 452-466, (1982).
- GARDENER, B. L.: Causes of Farm Commodity Price Support in the U.S. University of Maryland, mimeografiado. (1983).
- GRADNER, B. L.: Estimating the Effects of Commodity Policy and Trade Liberalisation, Background Paper, The World Development Report 1986, Banco Mundial, Washington, D. C. (1986).
- GUTHIER, H. D.: *The Food Lobbyists*, Lexington, Mass.: Lexington Books. (1980).
- HEIDHUES, T.: The gains from trade: an applied political analysis. En J. S. Hillman y A. Schmitz (eds.) *International Trade and Agriculture: Theory and Policy*, Chapter 6. Boulder, Col.: Westview Press. (1979).
- HONMA, M. y HAYAMI, Y.: Structure of agricultural protection in industrial countries. *Journal of International Economics*, 20: 115-130, (1986).
- MESSERLIN, P. A.: *Bureaucracies and the political economy of protection, reflections of a continental European*, Staff Working Paper 568. Banco Mundial, Washington, D. C. (1983).
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Agricultural Policy Reports*, París: OECD, (1974).
- PETTIT, M.: *Determinants of agricultural policies in the United States and the European community*, Research Report 51. International Food Policy Research Institute, Washington, D. C. (1985).
- TYERS, R. y ANDERSON, K.: Distortions in World Food Markets: A Quantitative Assessment, Background Paper for the World Development Report 1986. Banco Mundial, Washington, D. C. (1986).
- VALDES, A. y ZIETZ, J.: *Agricultural protection in OECD countries: its costs to less-developed countries*, Research Report 21. International Food Policy Research Institute, Washington, D. C. (1980).
- WILSON, G. K.: *Special Interests and Policy-making*. London: Wiley. (1977).

WINTERS, L. A.: Industrial Countries' Agricultural Protections How, What and Why. Discussion Paper 118. Centre for Economic Policy Research, London.

WORLD BANK.: *The World Development Report*, 1986. Washington, D.C.: Banco Mundial, (1986).