

Análisis institucional de las políticas agrarias

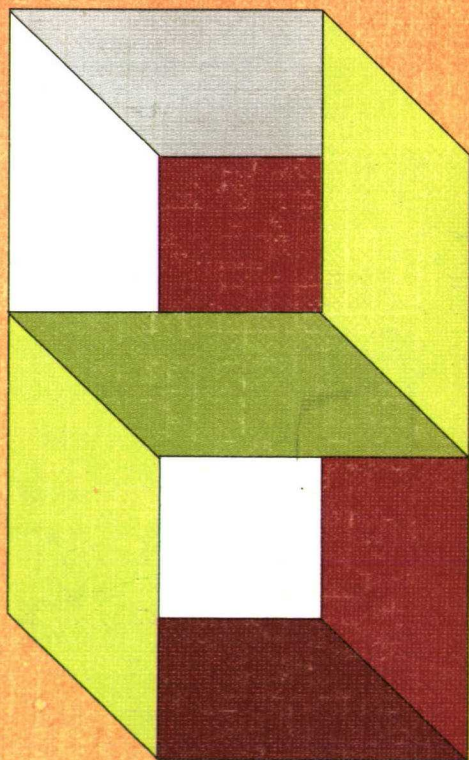
Conflictos de intereses
y política agraria

serie
Estudios

Ministerio de
Agricultura, Pesca
y Alimentación

Secretaría
General Técnica

José María
García Álvarez-Coque



**La responsabilidad por las opiniones
emitidas en esta publicación corres-
ponden exclusivamente a los autores.**

Nº 58

T-13073

ANALISIS INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS AGRARIAS

Conflictos de intereses y política agraria

José María García Álvarez-Coque

- ® José M^a García Álvarez-Coque
- ® Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Este trabajo ha sido realizado con una ayuda de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por resolución 30 septiembre 1988 (B.O.E. 244, 11 octubre 1988).

EDITA



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

Depósito Legal: M. 10623-1991

I.S.B.N.: 84-7479-850-7

N.I.P.O.: 251-90-106-5

Imprime: Ediciones Gráficas ORTEGA

INDICE

PARTE I: ECONOMIA POLITICA Y ECONOMIA AGRARIA: INTRODUCCION. Estudio introductorio por José María García Álvarez-Coque	7
PARTE II: SOBRE LA RELEVANCIA DEL FACTOR INSTITUCIONAL EN LAS DECISIONES DE LA POLITICA AGRARIA	61
1. 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.	63
2. Zezza, A.: Grupos de interés y política agraria. Revisión de la bibliografía	85
3. Moyano, E.: Estado y Agricultura en el capitalismo avanzado: la necesidad de interlocutores	115
4. Ruttan, V. W.: Conocimiento científico-social y cambio institucional	145
PARTE III: ANALISIS INSTITUCIONAL EN LA PRACTICA: PAISES INDUSTRIALIZADOS, PAISES EN DESARROLLO	173
5. De Janvry, A.: ¿Por qué hacen los Gobiernos lo que hacen? ..	175
6. Winters, L. A.: La economía política de la política agraria de los países industriales	217
7. Barceló, L. V.: La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social. Enfoque sociológico	249
8. Petit, Michel.: ¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola?	267
PARTE IV: ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA POLITICA AGRICOLA DE LA COMUNIDAD EUROPEA	293
9. Bowler, I.: El «fallo no comercial» en Política Agraria. Una revisión de la literatura relacionada con la Comunidad Europea ...	295

10. Runge, C. F. y von Witzke, H.: El cambio institucional en la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea	317
PARTE V: CONTRASTACION DE HIPOTESIS: ENFOQUE CUANTITATIVO	341
11. Witzke, H. von.: Las causas determinantes de la política agraria de la CEE y su contribución a la inestabilidad de la agricultura.	343
12. Rose-Ackerman, S. y Evenson, R.: La política económica de investigación y extensión agrarias: subvenciones, votos y redistribución parlamentaria.	353

PARTE I

**ECONOMIA POLITICA Y
ECONOMIA AGRARIA:
INTRODUCCION**

Estudio Introductorio

por José María GARCIA ALVAREZ-COQUE (*)

1. LA POLITICA 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, «polizones» 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 prevén 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 (Etzearra 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-Ackerman 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; Haysami 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 citrícolas, 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 fragüasen soluciones estables. De este modo, la II República Española ilustraba 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. Rutan 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 protectionistas. 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 decisonal 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 decisonal 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 Agraria*, 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.

ANÁLISIS DEL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA

- 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.

ANÁLISIS 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 protectionism». *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**



1. El papel de las instituciones en la formulación de la política agraria: repercusiones sobre el sector agrario en una economía mundial en crisis (*)

por Gunther SCHMITT (**)

INTRODUCCION

Tradicionalmente, los economistas agrarios, al analizar la política agrícola o analizan los efectos económicos de las diversas medidas políticas sobre la asignación de recursos y la distribución de rentas o realizan modelos de políticas óptimas en función de objetivos marcados que se basan en economía de bienestar. La elaboración de estas políticas óptimas ha sido a menudo criticada por ser un «método del Nirvana» (Demsetz, 1969), debido a sus discrepancias con las políticas reales de los gobiernos. La economía del bienestar como instrumento para evaluar y elaborar la política económica está estrictamente basada en un individualismo metodológico que supone que cada agente económico (*homo economicus*) intenta conseguir un máximo de beneficio individual, en términos de rentas económicas (Sohmen, 1974). Como consecuencia, la sociedad, como agregado de estos individuos prefiere esas políticas, que maximizan el bienestar. Por tanto, las decisiones sobre políticas contrarias a esos principios no reflejan las verdaderas preferencias de los individuos y tienen que ser cambiadas a decisiones óptimas de acuerdo con el razonamiento del economista. En otras palabras, de hecho están de acuerdo (al menos implícitamente) con un «dictador omni-

(*) *Agricultura y Sociedad* nm. 38-39 (Enero-Junio 1986): 69-90. Versión española de la ponencia presentada al XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Málaga, septiembre, 1985.

(**) Instituto de Agroeconomía. Universidad de Göttingen.

potente, sabio, benevolente y totalmente informado» (Buchanan, 1959). Afortunadamente, en muchos países las decisiones políticas no están en manos de dictadores. En otros países gobernados por dictadores, estos no son, generalmente, ni sabios ni benevolentes. En los países democráticos las decisiones políticas de los gobiernos están legitimadas por una mayoría de los ciudadanos por medio de las votaciones en el seno institucional de una constitución democrática. Respecto al papel de los economistas como elaboradores de la política óptima, la cuestión está en si esas decisiones gubernamentales basadas en el consenso de los ciudadanos reflejan las preferencias verdaderas y no falseadas de ese tejido social. Los economistas lo niegan. Sin embargo, como éste es realmente el caso, las «pérdidas de bienestar» de la sociedad por políticas reales, tienen que ser interpretadas como «ganancias de bienestar» de la sociedad contrarias al análisis tradicional del bienestar (1).

No son, sin embargo, estas implicaciones de las políticas (agrícolas) reales las que tenemos que analizar aquí, por lo menos de momento. En lugar de ello tenemos que estudiar el papel de las instituciones en la formulación de las políticas agrícolas. Pero ya hemos demostrado que, primero, las instituciones juegan un papel bastante importante en las decisiones políticas, segundo, que los acuerdos institucionales son inevitables en la organización y formulación de las políticas gubernamentales, y tercero, que los resultados del proceso de toma de decisiones dependen en gran medida del diseño y estructura de los mecanismos institucionales implicados (2).

(1) El problema básico de si el proceso de votación refleja las verdaderas preferencias del electorado se está cuestionando desde el redescubrimiento por Arrow (1963) del *Condorcet-Paradoxon*. Véase especialmente Bernholz (1985) para el estado actual de esta discusión.

(2) Las «instituciones» están definidas de forma muy diferente. Aquí seguimos a Ruttan y Hayami (1984, pág. 3 f) definiéndolas como «las reglas de una sociedad, o las de las organizaciones, que posibiliten la coordinación de las personas ayudándolas en las expectativas razonables que cada persona pueda tener en su trato con los demás. Reflejan las convenciones desarrolladas..., sobre el comportamiento de individuos y grupos relativas a su propio comportamiento y al de los demás... Las instituciones proporcionan seguridad sobre las acciones de los

Hay que añadir, en cuarto lugar, que, a la inversa, el diseño y la estructura institucional dirigen y determinan incuestionablemente el comportamiento y las decisiones individuales.

Las instituciones, y esto hay que recordarlo, son obra del hombre. Por ello, están sujetas a cambios que, a veces, se interpretan como «innovaciones institucionales» en cuanto a cambios que favorecen la reasignación de los recursos en pro de un aumento del bienestar (3). A pesar de ello, a veces, es muy dudoso que los cambios institucionales estén dirigidos en todos los casos a objetivos de este tipo. Respecto a esto, es sorprendente que los economistas, hasta hace poco tiempo, no hayan analizado los procesos de creación y cambio de las instituciones, aunque, tal vez, razones de tipo económico podrían explicar el comportamiento. Por lo tanto, incluso, es más inexplicable que los economistas agrarios hayan descuidado los aspectos económicos de la creación y cambios de las instituciones en el campo de la agricultura y las políticas agrícolas. Para mejorar su nivel económico, los agricultores (al igual que otros miembros de la sociedad) emplean tres estrategias diferentes. En primer lugar pueden organizar el funcionamiento económico de su explotación de la forma más eficiente posible. Segundo, pueden aumentar sus ingresos restringiendo la competencia. Estas dos estrategias y sus implicaciones económicas han sido tradicionalmente objeto de los análisis de los economistas agrarios. Pero los agricultores pueden también intentar influir sobre los resultados de los procesos de toma de decisiones políticas por medio de grupos de presión. Pero esta estrategia de búsqueda política de

demás... Las instituciones proporcionan seguridad sobre las acciones de los otros, y dan orden y estabilidad a las expectativas en el complejo e incierto mundo de las relaciones económicas (y sociales, G. S.). Quizá deba añadirse que las instituciones en general, y especialmente en política, regulan ese tipo de relaciones para impedir una anarquía «hobbesiana». Por lo menos en sociedades democráticas, están basadas en el consenso general de los miembros de la sociedad, así como en el consentimiento de las personas que participan en los marcos institucionales concretos. Las instituciones no están limitadas a organizaciones, incluyen también las reglas de las relaciones interpersonales, ya sea por ley o por convenciones (tradiciones).

(3) Véase especialmente Ruttan y Hayami (1984) y citas.

rentas (4), por parte de los agricultores dentro de la estructura institucional existente, o cambiándola, ha sido casi totalmente olvidada por los economistas (5). Y ello a pesar de la cuestión relativa a cuál de las tres estrategias (o combinación de ellas) se preferirá por su eficiencia económica, porque junto a sus beneficios diferentes, entran los costes de coordinar las decisiones individuales. El ajuste de las acciones individuales a las condiciones de mercado prevalecientes y esperadas (reflejadas en precios relativos) está ligado a esos costes de coordinación, así como lo está el mutuo ajuste de las decisiones individuales a las acciones colectivas para restringir la competencia o para influir en los procesos de decisión política mediante las actividades de los grupos de intereses.

La mención de esos costes de coordinación nos devuelve los «costes de transacción», el término introducido por Richard Coase en su famoso artículo de 1937 «The Theory of Firm». Los costes de transacción determinan si la producción de bienes y servicios es coordinada directamente por los mercados o por otros tipos de mecanismos institucionales (tales como empresas, cooperativas, etc.) y han estimulado la investigación económica en el análisis del papel de las instituciones. Además, también han estimulado una serie de nuevas ramas de la ciencia económica tales como la Historia Económica Moderna (6). La Teoría de los Derechos de Propiedad (7) y la Nueva Economía Política (Teoría Económica de la Política) (8), hoy resumidas como Nuevo Institucionalismo. La Nueva Economía Política ha permitido a los economistas analizar y explicar las decisiones políticas como acciones colectivas sujetas a costes y beneficios económicos relativos para los individuos.

En esta línea de la teoría económica de la política tenemos que describir y analizar el proceso de toma de decisiones

(4) Véase, entre otros, a Tollison (1982).

(5) Son excepciones Rausser (1982) y de Gorter (1983).

(6) Véase especialmente North (1981).

(7) Véase, por ejemplo, a Furuboin y Pejovich (1974).

(8) Véase, entre otros, a Mueller (1979) y Frey (1974).

respecto a la política agraria. Tendremos que restringirlo a las democracias parlamentarias como marco institucional (constitución) de esas decisiones. El principio de estas democracias es que las decisiones políticas son el resultado de elecciones en que (como regla general) una mayoría del electorado legitima un gobierno para que use su poder basado en una mayoría correspondiente en el parlamento (9). Respecto a la política agrícola, la cuestión básica que hay que contestar es la siguiente: En los países desarrollados los agricultores y la población agrícola sólo constituyen una minoría tanto del total de la población como de los votantes. Y de acuerdo con nuestra definición de democracia, como dominio de la mayoría, sería de esperar que los agricultores no tuvieran ninguna oportunidad de explotar a ésta (de consumidores y contribuyentes). Lo que se observa, es, sin embargo, lo contrario, tal como acabamos de exponer. En consecuencia, tenemos que explicar esta obvia paradoja de que las decisiones políticas en una sociedad democrática, estén a favor de una población agrícola minoritaria por medio de medidas proteccionistas, subvenciones, exenciones fiscales, etc. A continuación trataremos de explicar por qué la política agraria de esas sociedades es como es, y no como debería ser de acuerdo con los economistas que las analizan en términos de bienestar económico. Después, analizaremos las implicaciones del resultado de nuestro análisis en la (nueva) teoría económica de la política y, en relación con ello, el papel de los economistas (agrarios) como analistas y asesores de la política gubernamental. En tercer lugar consideraremos las implicaciones de esas decisiones políticas en relación a los desafíos planteados a la agricultura en un mundo en crisis.

LAS DECISIONES DE POLITICA AGRARIA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA

La formulación y aplicación de las políticas (agrarias) en una sociedad democrática es un proceso complicado e interre-

(9) Hay gobiernos apoyados por minorías y tolerados por parte de la oposición.
(10) Véase Rausser (1982), de Gorter (1983) y Haase (1983).

lacionado que viene determinado por numerosas fuerzas y factores. Entre estos factores están la estructura específica de las instituciones, sus conexiones mutuas y sus derechos y competencias y las desiguales influencias de los votantes de los grupos políticos, de los grupos de presión, de las burocracias, de los parlamentos, de los comités y de los expertos, parcialmente reguladas por constituciones y leyes y restringidas por normas nacionales e internacionales (tales como el GATT o el Tratado de Roma). Por tanto, no deberá sorprender que para explicar la posición privilegiada de la agricultura en la mayoría de los países desarrollados sometidos a democracias parlamentarias, haya una gran variedad de hipótesis. El punto común entre ellas es el tener en cuenta que la agricultura compite en el mercado político con otros grupos (organizados) para conseguir decisiones favorables por parte de los responsables de tomarlas. Sin embargo, las respuestas a la pregunta crucial de por qué la población rural, minoritaria en el conjunto total, parece tener más éxito en su búsqueda política de mayores rentas, difieren mucho dentro de esas teorías. La mayoría de ellas prefieren la opinión de la fuerza relativa de los partidos de los grupos de intereses, otras consideran a los agricultores votantes marginales que atraen a todos los partidos políticos para conseguir mayorías electorales (11), otras recalcan el papel de las burocracias (12) y únicamente un reducido número tienen en cuenta un tipo de «fundamentalismo» ideológico (agrario) común a todos los votantes, políticos y partidos.

Estamos convencidos de que todas estas hipótesis tiene su parte de verdad, pero sólo parte. Pensamos, por tanto, que es necesaria una «teoría» más integrada y completa que englobe todos estos elementos parciales. Este modelo completo del proceso de legitimación pública de los intereses agrícolas por el conjunto social tiene que estar basado primero en la teoría

(11) Esto se analiza en más detalle en Hagerdorn y Schmitt (1985). Véanse citas sobre esta obra.

(12) Véase especialmente Tullock (1965), Downs (1967), Niskamen (1971) y Roppel (1979).

del papel de la agricultura dentro del crecimiento económico, concepto muy familiar para los economistas agrarios (13). Esta teoría, que explica factores que afectan a la «disparidad de ingresos» en la agricultura como atributo secular del sector agrícola, parece ser el origen de las preferencias políticas de la sociedad a favor de la agricultura. A continuación hay que utilizar la teoría económica de la democracia, establecida originalmente por Schumpeter (1941) y Downs (1957) y perfeccionada por Herder-Dorneich (1959) y Knappe (1980), para analizar la capacidad de orientación de las elecciones generales, respecto a las poblaciones rurales, en relación a las decisiones de política agrícola del gobierno y el parlamento. Tercero, hay que emplear la teoría económica de la competencia política entre varios grupos de intereses, formulada sobre todo por Posner (1974), Stigler (1975), Peltzman (1976) y más recientemente por Von Weizsäcker (1983), para evaluar el efecto de los intereses organizados de los agricultores en las decisiones de política agrícola. Y finalmente, la teoría económica de la burocracia formulada por Tullock (1965), Downs (1967), Niskanen (1971) y Roppel (1979) puede probar las reacciones de la burocracia a las demandas de la agricultura.

Una teoría integrada de este tipo puede tener en cuenta las interdependencias e influencias mutuas de todos los participantes, actores e instituciones con relevancia tanto en el marco económico como en el político. Hemos analizado los elementos de una teoría de este tipo, que explica la privilegiada posición de la agricultura, desde el punto de vista político a la que antes nos hemos referido, con más detalle, en Hagedorn y Schmitt (1985) y en Schmitt (1984 y 1985). Sólo disponemos de espacio para resumir resultados tales como los siguientes:

1. La distribución de los costes y beneficios económicos del ajuste estructural de la agricultura dentro del crecimiento económico es asimétrico en cuanto que los beneficios se transfieren a los consumidores y los costes tienen que ser so-

(13) Véase Schmitt (1972) y referencias.

portados por los agricultores (inmovilización de lo que no se vuelve a invertir).

2. La coincidencia en la agricultura de unos recursos con costes de oportunidad relativamente bajos y de la regulación institucional de la asignación de los recursos, resultan en la bien conocida disparidad intersectorial de los ingresos.

3. Como grupo social de muchos «pequeños» agricultores, la agricultura ha de enfrentarse al problema de aquellos que pretenden beneficiarse de las actividades del grupo sin tomar parte en ellas. Cuando se trata de organizar éstas de forma efectiva como grupo de intereses. Pero la solidaridad entre agricultores parece ser especialmente fuerte debido a la situación antes descrita.

4. Los agricultores de la mayoría de los países (occidentales) están caracterizados por una mayoría de menor identificación con partidos políticos (conservadores). Por tanto, la movilidad política de los agricultores parece ser más bien débil. En consecuencia no tienden a comportarse como votantes medios y su impacto sobre el resultado de las elecciones no es sustancial.

5. En el mejor de los casos, la agricultura sólo puede orientar decisiones sobre política agrícola de carácter general en las elecciones. Por tanto, la agricultura es incapaz de actuar sobre temas menos generales como la elección entre medidas políticas en conclusión.

6. La estrategia óptima de distribución de rentas de acuerdo con el modelo de democracia pura, no proporciona en realidad a los políticos una mayoría estable de votantes ni, en consecuencia, una política agraria estable a los agricultores.

7. Teóricamente, la mayoría de consumidores y contribuyentes no agricultores y su mayor movilidad política (entre los diferentes partidos políticos) debería resultar en decisiones políticas discriminatorias respecto a la población rural, a la vista de que el coste político de oportunidad de favorecer a la agricultura es, en esencia, más caro para esos votantes.

Hasta ahora, la agricultura parece estar en una posición

más bien débil a la hora de apuntalar sus intereses en la arena política. Sin embargo, estas desventajas están obviamente compensadas por «ventajas» concretas de la agricultura como grupo de intereses:

1. La coincidencia de inversiones irreversibles y de la presión económica sobre los ingresos agrícolas y los ajustes estructurales conduce a que las preferencias políticas de los agricultores sean a la vez intensas y homogéneas. Los incentivos selectivos (ofrecidos por grupos de interés organizados) junto con una ideología dan como resultado un comportamiento de grupo solidario, que actúa como base de la organización institucional de grupos de intereses.

2. El sector agrícola organizado es capaz de formular, articular y representar ideologías fundamentalistas que no son patrimonio exclusivo de las poblaciones rurales. Estas ideologías se utilizan para justificar y respaldar el consenso de la sociedad y la aprobación mayoritaria respecto a las decisiones políticas que favorecen a la agricultura. Los argumentos planteados por los grupos agrícolas de intereses, según los cuales los agricultores están proporcionando alimentos baratos y sanos, que son los responsables de un suministro de alimentos seguro, de que conservan el paisaje, de que, en general, son pobres y carentes de privilegios que sólo piden unos «ingresos paritarios», que son políticamente estables, etc..., son contundentes herramientas para manipular la opinión pública. Descuidando o discriminando la agricultura, la sociedad puede perder estos «bienes públicos» suministrados por aquella. El ejercicio de la solidaridad, justicia y estabilidad de la mayoría de los votantes y de los partidos políticos ven frente a los agricultores, una fuente de satisfacción para el público en general.

3. Los compromisos ideológicos de la mayoría con la minoría del sector agrícola son los motivos básicos de las decisiones políticas favorecedoras de la agricultura en economías avanzadas y sujetas a decisiones tomadas democráticamente. Los grupos de presión agrarios juegan un papel principal en cuanto que tienen que reforzar y reavivar esos compromisos ideológicos, demostrando la posición específica de la agricul-

tura dentro y respecto a los más o menos consistentes conjuntos de frases relativas a las normas sobre el estado ideal o preferido del mundo, definidos normalmente como ideologías. Pero también muchas veces hay un poder «adicional» que actúa en la misma dirección que los grupos de interés agrarios, la burocracia agraria. El sector agrícola suele estar gestionado por una burocracia especializada en temas agrícolas. En su cúpula encontraremos en la mayoría de los países industrializados, un ministerio de agricultura en oposición con la mayoría del resto de los sectores o ramas de la economía no gestionadas por el mismo. Los funcionarios de esos entes administrativos, (especialmente los del ministerio), incluyendo a los ministros (Secretario de Estado), son de oficio responsables del bienestar de los agricultores. Para conseguir la aquiescencia de aquellos a los que gestiona, así como los recursos financieros y las competencias por medio de decisiones gubernamentales y parlamentarias (que por supuesto son símbolos de estatus), la burocracia agraria utiliza argumentos similares aunque de un nivel más sofisticado (14).

4. Parece ser que los mecanismos arriba descritos permiten a la agricultura proteger sus propias preferencias políticas y neutralizar o solidarizar las preferencias divergentes de los votantes en el curso de las decisiones políticas. En sentido contrario, los mecanismos de control del propio electorado y de la competencia entre los diversos partidos políticos abren a la agricultura un eficaz instrumento para influir en esas decisiones políticas. Por todo ello, la agricultura es más eficiente que otras ramas o sectores económicos en la «producción» de poder político.

Hay que añadir, por supuesto, que el tipo y estructura específicos del marco institucional de los órganos de toma de decisiones, que difieren de país a país, pueden acentuar o mitigar la eficacia de la agricultura e influir sobre esos organismos. Por ejemplo, puede ser una gran diferencia el que encontremos un sistema de dos partidos o de muchos partidos en un país, que el país esté sujeto a un sistema de gobierno

(14) Véase Schmitt (1972) y referencias.

centralizado o tenga una estructura federal, el que se tenga un gobierno presidencialista o uno similar a los de Europa occidental y el que se tenga o no un poder compensador ajeno al control parlamentario, tales como bancos centrales independientes. Ahora bien, por lo que hemos visto hay una falta de estudios teóricos y empíricos sobre análisis comparativos a nivel internacional, especialmente respecto a la formulación y ejecución de las políticas agrícolas.

No obstante, la actual política agrícola de la Comunidad Europea ofrece un impresionante ejemplo de la influencia de las estructuras institucionales de los organismos encargados de las decisiones, los resultados de las políticas seguidas, muy diferentes de los que se obtienen en las democracias parlamentarias occidentales. Esto es algo que hemos analizado en detalle en otros estudios; Schmitt (1984), Hagedorn y Schmitt (1985). Resumiendo nuestras conclusiones podemos decir lo siguiente: Las decisiones de políticas agrarias las toma exclusivamente el Consejo de Ministros de Agricultura y no están sujetas ni al control parlamentario (del Parlamento Europeo) ni al de los ministros de finanzas, ni al de un proceso de planificación presupuestaria a medio plazo (como las decisiones sobre política fiscal en la mayoría de los países miembros). Además, los recursos financieros de la PAC (*) no tienen restricciones y sólo guardan una relación parcial con las decisiones de política agraria porque las contribuciones financieras al FEOGA (el presupuesto agrícola de la CEE) dependen en gran medida del volumen y crecimiento de producto nacional de los Estados miembros. Y, finalmente, las decisiones del Consejo de Ministros tienen que ser unánimes, lo que sitúa a los Estados ante la posibilidad de sufrir chantaje. Hemos de añadir que cada Estado miembro es libre de adoptar medidas de política agrícola fuera de la política de precios comunes, especialmente en el campo de la política social y, hasta cierto punto, en el de la política estructural. Para la mayoría de los Estados miembros estas políticas complementarias son ventajosas porque a causa de la regulación

(*) PAC: Política Agrícola Común.

presupuestaria de la PAC, el FEOGA puede sacar a la luz sus efectos. Como consecuencia de este tipo de marco institucional poco usual (que debe ser analizado en relación con el hecho de que dentro de la Comunidad no hay una política económica y monetaria común o armonizada), la PAC es hipertrófica en comparación con las políticas agrícolas dentro de las estructuras institucionales de las democracias parlamentarias «normales». Los resultados concretos de las decisiones comunitarias de política agrícola son bien conocidas y han sido analizados por los economistas agrarios muchas veces y extensamente (15). Volveremos sobre algunas de sus implicaciones en el último capítulo de este estudio.

LOS FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS DE LAS DECISIONES SOBRE POLITICA AGRICOLA: ¿QUE PUEDEN HACER LOS ECONOMISTAS AGRARIOS?

La conclusión central de nuestro análisis de los factores que afectan a las decisiones sobre política agrícola, dentro de los mecanismos institucionales de una democracia parlamentaria que privilegian a las poblaciones rurales hasta un grado excepcional, ha sido los compromisos ideológicos de los participantes en el proceso de toma de decisiones. De estos compromisos ideológicos se derivan dos cuestiones básicas para los economistas (agrarios). La primera está relacionada con su papel como asesores y analistas para las instancias decisoras, ya que las decisiones de política agrícola de la «sociedad» de hecho reproducen fielmente las preferencias de los miembros de la sociedad, y consiste en saber si los economistas siguen autorizados a aplicar la economía del bienestar tradicional al análisis de los resultados de la política agrícola, a la vista de que la economía del bienestar está expresada en términos de la maximización del beneficio individual y pecuniario. La siguiente cuestión que se ha de contestar se refiere al problema de analizar estos compromisos ideológicos en tér-

(15) Véase entre otros a Koester (1977).

minos de las relaciones coste-beneficio que determinan las decisiones (políticas) de todos los participantes en el proceso de toma de decisiones. Dado que las dos están muy interrelacionadas comenzaremos con la última.

Esta segunda cuestión está relacionada con el problema de si los compromisos ideológicos de las decisiones políticas de los poderes públicos tienen que ser interpretadas como si fueran de naturaleza «altruista» pura. En este caso, los economistas no tienen nada que añadir a lo que los científicos y sociólogos políticos afirman sobre las ideologías, en el sentido de que son algo que desempeña un papel importante en las decisiones políticas, pero que por su carácter irracional no pueden ser analizadas por ciencias que parten de la base de la racionalidad de las conductas y las decisiones humanas (16). Sin embargo, hasta hace poco, la teoría económica de la política se restringía a la opinión de que las decisiones políticas (especialmente en el campo de la política económica) están exclusivamente regidas por los costes y beneficios pecuniarios (materialistas) de los participantes en el proceso de toma de decisiones. Como toda política (económica) produce, de alguna forma, transferencias de riqueza, siempre es posible relacionar de una forma infalible los resultados políticos con los efectos de tales distribuciones. De hecho, este planteamiento deja abierta la cuestión de si los comportamientos y resultados que observamos en el escenario político pueden ser el producto de algo más que los intereses pecuniarios de las partes interesadas. Quizá la propuesta más básica de los modelos económicos (de captura) de las regulaciones estatales sea la afirmación de que las metas altruistas de las personas, encaminadas al bien común, son unos factores tan insignificantes en los procesos que empíricamente no ofrecen interés y pueden ser obviados.

Sin embargo, este tipo de propuesta claramente no es

(16) Para ser muy claros sobre este concepto de racionalidad, debe recordarse que la racionalidad no es idéntica a la conducta de maximización de los beneficios o la utilidad. Véase el estudio básico de Schumpeter sobre «el significado de la racionalidad en las ciencias sociales», escrito en 1940 y publicado por primera vez en 1984 (Schumpeter 1984).

consecuente con las decisiones de política agrícola, como demostramos antes. Y es así en cuanto que los motivos altruistas desempeñan un papel decisivo en ellas. Pueden revestir la forma de un sentimiento de deber cívico, el deber de servir los intereses de las personas. La dedicación a este tipo de deber se convierte, por tanto, en una actividad consuntiva que proporciona utilidad en forma de una cálida aureola de rectitud moral. Algunos estudios recientes han apuntado que los conceptos personales sobre los «intereses públicos» de los políticos son los factores explicativos dominantes de su forma de votar (17). Por tanto, tenemos que preguntarnos si el mismo hecho no sería relevante en todas las decisiones políticas de todas las personas en ellas implicadas.

Las ideologías políticas son una serie de afirmaciones normativas, más o menos consistentes, sobre cómo el mundo estaría mejor, o cómo se prefiere que esté. Estas afirmaciones son morales o altruistas en el sentido de que se hacen aplicables a todo el mundo. De acuerdo con ello, en nuestro contexto, las ideologías políticas deben ser entendidas como afirmaciones con las que sus autores quieren expresar su idea sobre cómo sus gobiernos nacionales pueden servir mejor su noción de los intereses públicos. El comportamiento de acuerdo con estas declaraciones concede la fuente de origen de altruismo en la función de preferencia de los actores. Los frutos de la expansión de su ideología aparecen o bien en forma de satisfacción individual al saber que han mejorado de forma concreta la suerte de muchas otras personas, o bien en el mismo ejercicio de la ideología por sí mismo, por haber hecho lo correcto. El comportamiento político basado en una ideología puede provenir del público, por medio de los objetivos que interesen a los votantes o de los objetivos públicos que interesan a sus representantes. En cualquier caso, la dedicación a objetivos materialistas y a objetivos no materialistas proporcionan una satisfacción similar. Hasta ahora, no se perciben diferencias entre la racionalidad de las decisiones

(17) En Karl y Zupan (1984) se citan varias investigaciones de este tipo (en el campo de la política económica).

«económicas» de los individuos y la de sus decisiones «políticas» gobernadas exclusivamente por motivos «altruistas» o relacionadas con incentivos económicos.

Por ello, como economistas, no estamos autorizados a tachar de «irracionales» las decisiones basadas en ideologías de los participantes en el proceso político de toma de decisiones. La cuestión es, sin embargo, si el resultado de este proceso refleja las preferencias reales de los votantes, entre ellas las altruistas. Y estas preferencias, como no están influidas por el proceso de toma de decisiones (18), incluyen no sólo los objetivos de política pública —la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar que esos objetivos reflejan las verdaderas preferencias de la sociedad— sino también los instrumentos políticos empleados por el gobierno para alcanzar los objetivos. Por supuesto, esta opinión es contraria a la tradicional aplicación de la economía del bienestar como un método para formular y elaborar los instrumentos políticos óptimos, así como para evaluar las políticas reinantes. Este parece ser el verdadero origen de los mutuos desentendimientos y las interpretaciones erróneas entre las políticas agrícolas reales (y sus creadores) por un lado y los economistas agrarios por el otro.

SOBRE EL PAPEL DE LOS ECONOMISTAS AGRARIOS COMO ANALISTAS Y ASESORES DE LAS POLITICAS

A la última afirmación, según la cual las decisiones de política agrícola en una democracia parlamentaria son el resultado de las preferencias «reales» de la sociedad, sin que estén exclusivamente confinadas a cálculos individualistas y de costes y beneficios pecuniarios, hay que añadir unos comentarios finales sobre el papel de los economistas agrarios dentro de este proceso de elaboración de las políticas. En general, los economistas agrarios han analizado las medidas de política agrícola utilizando la economía del bienestar. En la ma-

(18) Véase nota a pie de página.

yoría de los casos estos análisis han abocado a conclusiones en el sentido de que las políticas agrícolas en aplicación son, en el mejor de los casos, óptimos de tercera preferencia, y que la sociedad estaría, por supuesto, mucho mejor si las modificara hacia las óptimas o, como mínimo, hacia óptimos de segunda preferencia. Fundados en esta percepción, los economistas agrarios pedían implícitamente el «dictador» al que antes nos referimos, ignorando que la sociedad está dispuesta, explícitamente, a perseguir objetivos y políticas de tinte ideológico, renunciando, incluso, a ventajas económicas. Respecto a nuestro razonamiento anterior, podría ser cierto que esas terceras mejores soluciones sean en realidad las mejores en relación con las preferencias políticas de los votantes.

¿Significa ésto que los economistas agrarios yerran al argüir dentro de los límites del razonamiento económico clásico? (19). Creemos que no, aunque pensemos que deben volver a la antigua tradición de las ciencias sociales, a la vieja tradición de la Ilustración, demostrando los costes reales en que incurre la sociedad en su intento de conseguir objetos ideológicos. Al razonar según la tradición de las ciencias sociales, los economistas agrarios pueden contribuir, y de hecho contribuirán, a conseguir un mundo más racional y a una mayor racionalidad del proceso de toma de decisiones, lo que, por supuesto, producirá beneficios para todos los miembros de la sociedad.

LAS REPERCUSIONES SOBRE LOS RETOS PLANTEADOS A LA AGRICULTURA EN UNA ECONOMIA MUNDIAL EN CRISIS

Los economistas agrarios han analizado en profundidad las consecuencias de la regulación de la distribución de las rentas, la asignación de los recursos y la estabilidad de los mercados agrícolas realizadas mediante decisiones gubernamentales.

(19) Esto no es, por supuesto, equivalente a la economía del bienestar a la que se somete a fundadas críticas por ignorar los costes de transacción, etc..

mentales y parlamentarias. Las implicaciones de intervenciones fuera del mercado, tales como medidas de políticas sociales y estructurales, han sido menos estudiadas. A pesar de ello, también estamos informados de estas implicaciones, aunque en una forma más cualitativa. Por tanto, no tendremos que repetir aquí las conclusiones relevantes. En lugar de ello, nos centraremos en las implicaciones que las características de las instituciones que conducen y dirigen las decisiones de política agrícola, tienen sobre las causas y consecuencias específicas de la actual situación de la agricultura en un «mundo» en crisis. Respecto a la dimensión geográfica, es decir, el mundo, tenemos claramente que incluir las estructuras institucionales que intervengan en las relaciones comerciales internacionales como:

1. Las decisiones políticas nacionales en cuestiones de agricultura han tenido en muchas ocasiones consecuencias de repercusión mundial, en cuanto que las que puedan tomar unos países estimulan a otros a proteger indirectamente su propio sector agrícola. La historia del proteccionismo demuestra que la introducción por algunos países importadores de medidas proteccionistas ha llevado a otros países, tanto importadores como exportadores, a contrarrestarlas con instrumentos políticos de restricción de sus importaciones y/o de fomento de sus exportaciones (Luard 1984). Como consecuencia de esto, la división internacional del trabajo agrícola y la asignación de los recursos agrícolas se han visto muy perturbadas y sus mercados mundiales se caracterizan por una gran inestabilidad. Esta inestabilidad de los mercados mundiales parece crecientemente impulsada por el hecho de que algunos países están transfiriendo de forma progresiva sus inestabilidades internas en la oferta alimenticia a los mercados mundiales. Esta es una observación aplicable a los países socialistas. En el contexto del mercado mundial libre, el impacto de estos cambios «estructurales» sería más bien limitado. Pero con las políticas de restricción de importaciones y de subvención a las exportaciones de muchos países, la inestabilidad del mercado mundial está aumentando drásticamente (Runge, 1984).

2. Como consecuencia de lo que se ha venido a llamar «un mundo en crisis», reflejado en la inestabilidad económica respecto al crecimiento económico, el empleo y la inflación, los gobiernos están bajo la presión de aumentar el proteccionismo a su sector agrícola. Esta presión es la consecuencia lógica de la inestabilidad de la oferta mundial de alimentos, las implicaciones de la inflación en la situación de las rentas agrícolas, los déficits de las balanzas de comercio exterior y la baja movilidad de la mano de obra agrícola hacia otros sectores como consecuencia de la situación de desempleo general. Estas tendencias hacia un mayor proteccionismo por medio de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, de mayores subvenciones y de desgravaciones fiscales, conjugadas con restricciones voluntarias de las exportaciones, están acelerando la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agrícolas, lo que, a su vez, fomenta las intervenciones estatales de países tanto importadores como exportadores (Johnson 1973).

3. Por supuesto, existen algunos acuerdos institucionales a escala internacional dirigidos a controlar o evitar, directa o indirectamente, ese tipo de implicaciones de las medidas políticas nacionales. A este respecto debemos mencionar en primer lugar el GATT, pero también los acuerdos internacionales sobre la estabilidad de los tipos de cambio, como el de Bretton Woods. Pero éste ha desaparecido y el primero citado se ha ido haciendo progresivamente irrelevante en el comercio mundial de productos agrícolas. Hasta ahora estas instituciones han mostrado, cada vez más, su insuficiencia para contrarrestar las medidas políticas nacionales, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales de carácter especial, etc... Y como consecuencia de la creciente «desmoralización» del marco comercial internacional, la estabilidad de los mercados mundiales se ha reducido en gran medida. Esto ha tenido como efecto provocar, a su vez, mayores medidas proteccionistas. Es necesaria una urgente reforma de estos acuerdos internacionales (Schuh 1984). Sin embargo, las posibilidades de llevar a cabo estas reformas son muy escasas, ya que su orientación está sujeta a grandes controversias.

4. Las necesarias reformas de los acuerdos internacionales con implicaciones sobre el comercio de productos agrícolas, ya sean directas, como en el caso del GATT, o indirectas como en el caso de un sistema de política internacional, están a la vez ligadas a un alto grado de reformas de las políticas agrícolas nacionales. Sin embargo, como dijimos antes, el actual grado de confusión económica y política de la economía y la agricultura mundiales, se ha convertido en el pretexto para el mantenimiento y la expansión de los proteccionismos nacionales. El mejor ejemplo para ilustrar este automatismo lo da la Comunidad Europea: Los crecientes problemas económicos de las autoridades nacionales han tenido como resultado un mayor repliegue a políticas proteccionistas, sobre todo en el terreno agrícola («renacionalización» de las políticas agrícolas). Sus consecuencias directas son perturbaciones adicionales en la asignación de recursos, en el comercio internacional así como en la distribución de las rentas, y su consecuencia indirecta es el estancamiento del proceso de integración de la CEE.

5. En comparación con los mercados y los precios relativos que orientan los ajustes de la asignación de recursos, las instituciones son extremadamente inflexibles respecto a los cambios que son necesarios. Su rigidez se refleja en la inflexibilidad de las decisiones que deben tomarse dentro del marco institucional existente. De ahí que las repercusiones de las instituciones sobre la situación de una economía mundial en crisis (en parte como consecuencia de la rigidez de aquellas y en parte por la del proceso de toma de decisiones) y sujeta a cambios rápidos deban entenderse no sólo como las consecuencias de esas instituciones, sino también debido a la incapacidad de reaccionar con flexibilidad por parte de los responsables de tomar las decisiones. Los cambios en la oferta y la demanda, tanto a corto como a largo plazo, suelen encontrar una respuesta insuficiente e inadecuada de las instituciones, teóricamente libres para dar la solución apropiada. El ejemplo más sorprendente lo muestra la reacción ofrecida por el proceso encargado de formular políticas, ante los rápidos ascensos de la productividad agrícola de los países

occidentales como consecuencia de innovaciones tecnológicas. En vez de practicar una política de precios restrictiva que traspasara las mejoras de productividad, derivadas de los progresos técnicos, a los consumidores, las decisiones políticas favorecieron una política de precios más orientada hacia las rentas (sobre todo en la CEE). Esto redundó en una mala asignación de factores, no sólo respecto de los factores de producción de las explotaciones, sino también de las inversiones en investigación agraria, destinadas a fomentar las innovaciones tecnológicas (Schmitt 1985b). En países menos desarrollados se observa el fenómeno opuesto, la falta de inversiones en investigación (Pinstrup-Andersen 1983).

Estas observaciones finales sobre las repercusiones de las instituciones en la formulación de las políticas agrícolas en un mundo en crisis, me reconducen al papel de los economistas agrarios en el proceso de enmarcar las políticas agrícolas antes mencionadas: tienen que recordar a los responsables políticos y a la vez dar publicidad de que en muchas ocasiones, y cada vez más, las implicaciones de las decisiones sobre política agrícola son socialmente inaceptables. Como este tipo de decisiones están en gran medida determinadas por el marco institucional, los economistas agrarios deben solicitar mejoras institucionales que conduzcan a obtener mejores decisiones. Por supuesto, estos cambios no van a conseguirse a corto plazo, por ello los economistas agrarios tienen que repetir una y otra vez sus mensajes y además tienen que analizar el funcionamiento de las actuales instituciones en el sector agrícola, para diseñar marcos institucionales de los que surjan decisiones políticas más adecuadas a los desafíos planteados por un mundo más bien en crisis.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A. A. y DEMSETZ, H.: «Production, information cost and economic organisation». *American Economic Review*. Vol. 62.
- ARROW, K. J.: *Social Choice and individual values*. Nueva York, 1963.

- BERNHOLZ, P.: Verfassung und konsistente gesellschaftliche Präferenzen: Ein allgemeines Möglichkeitstheorem, en BOETTHER, E. y otros (Editores), *Jahrbuch für Politische Ökonomie*. Tübingen, 1985, pp. 73-89.
- BUCHANAN, J. M.: «Positive economics, welfare economics and political economy». *Journal of Law and Economics*. Vol 2, 1959, pp. 124-138.
- CHEUNG, S. N. S. «Transaction costs, risk aversion and the choice of contractual arrangements». *Journal of Law and Economics*. Vol. 12, 1969, pp. 23-42.
- COASE, R. H.: «The nature of the firm». *Economics*. Vol. 4, 1937, pp. 386-405.
- COASE, R. H.: «The problems of social cost». *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, 1960, pp. 144.
- DEMSETZ H.: «Towards a Theory of Property Rights». *American Economic Review*. Vol 57, 1967, pp. 346-359.
- DEMSETZ, H.: «Information and Efficiency: Another viewpoint». *Journal of Law and Economics*. Vol. 12, 1969, pp. 1-22.
- FUROBOTN, E. G. y PEJOVICH, S. (Edit): *The economics of property rights*. Cambridge, Mass, 1974.
- HAGERDORN, K. y SCHMITT, G.: «Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft». *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd, 4. Tübingen 1985, pp. 250-295.
- JOHNSON, D. G.: *World agriculture in disaray*. Londres, 1973.
- KALT, J. P. y ZUPAN, M. A.: «Capture and ideology in the economic theory of politics». *American Economic Review*. Vol. 74, 1984, pp. 279-300.
- LUARD, E.: *Economic relationships among states*. Londres, 1984.
- MUELLER, D. C.: *Public Choice*. Cambridge, 1979.
- NORTH, D. C.: *Structure and change in economic history*. Nueva York, 1981.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P.: *Agricultural research and technology in economic development*. Londres y Nueva York, 1982.
- RAUSSER, G. C. y FARRELL, K. R. (Edit.): *Alternative agricultural and food policies and the 1985 Farm Bill*. Berkeley. Cal, 1984.
- RUNGE, C. F.: *Instability and flexible response in international agricultural policy*. Department of Agricultural and Applied Economics. Minnesota. EE.UU., 1984.
- RUTTAN, V. W. y HAYAMI, Y.: *Toward a theory of induced institutional innovation*. Ponencia nº 200. Universidad de Minnesota, 1984.
- SCHMITT, G.: *Agrarforschung, technischer Fortschritt und Agrarpolitik (de próxima aparición)*.

- SCHUH, E. G.: Trade and macroeconomic dimensions of agricultural policies. En: G. C. Rausser y K. R. Farrel (Editores). *Alternative agricultural and food policies and the 1985 Farm Bill*. Berkeley, Cal, 1984.
- SCHUMPETER, A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, 1942.
- SCHUMPETER, A.: «The increasing of rationality in the social sciences». *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol, 40, 1984, pp. 577-593.
- SOHMEN, E.: *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 1976.
- TURMANOFF, P. G.: «A positive analysis of theory of market failure». *Kyklos*. Vol. 37, 1984, pp. 529-541.
- WILLIAMSON, O. E.: «Transaction cost economics: The governance of contractual relations». *Journal of Law and Economics*. Vol. 22, 1979, pp. 233-262.

2. Grupos de interés y política agraria: Revisión de la bibliografía (*)

por Annalisa Zezza (**)

1. INTRODUCCION

La capacidad de explicación del modelo neoclásico resulta muy limitada cuando uno se dispone a analizar la intervención del Estado en la economía y, más concretamente, las opciones de política agraria.

La intervención pública parece distanciarse cada vez más de la que Rausser (51) denomina de tipo PERT (*Political Economic Resource Transfers*, «Transferencias políticas de recursos económicos»), cuyo objetivo es corregir las ineficiencias del mercado con el fin de alcanzar un hipotético bienestar colectivo. Muy al contrario, tiende a asumir los rasgos de la que, en la obra citada, se denomina intervención de tipo PEST (*Political Economic Seeking Transfers*, «Transferencias políticas de captaciones de recursos económicos»), que se caracteriza por el hecho de que grupos de intereses presentes en la economía ejercen presiones sobre el Estado con el fin de lograr una normativa que les sea favorable.

Desde un punto de vista tradicional, podemos decir que a un «fallo del mercado» (*market failure*) sigue un «fallo de la intervención pública» (*political failure*).

La intervención de tipo PERT se ha analizado en profun-

(*) Gruppi di interesse e politiche agrarie: una rassegna della letteratura. *La Questione Agraria*, 26, 1987, pp. 159-183.

(**) Quiero agradecer al profesor M. de Benedictis sus numerosos y valiosos consejos. Como es natural, la responsabilidad de los posibles errores e imprecisiones ha de considerarse mía exclusivamente.

didad en las publicaciones económicas: sus causas hay que buscarlas en la presencia, en el mundo real, de divergencias con respecto a las hipótesis tradicionales del modelo neoclásico, que impiden alcanzar el óptimo de Pareto. Estas divergencias pueden concretarse en ineficiencias del mercado o en la existencia de objetivos distintos a la eficiencia. El fallo del mercado, que puede describirse como la desviación del precio de los recursos respecto de su coste de oportunidad, se produce allí donde no existe mercado, como en el caso de la presencia de externalidades, o donde, aun existiendo, actúa en condiciones imperfectas, es decir, que se apartan de las hipótesis clásicas. Tal circunstancia se da cuando existe algún riesgo o incertidumbre, o en la presencia de un monopolio, etc.

La tabla 1 (página 108), extraída de la obra de Gorter (16), relaciona las justificaciones más frecuentes aducidas para la intervención pública en el mercado con situaciones típicas de la agricultura americana y que, con las lógicas excepciones, podemos considerar análogas a las que se dan en la agricultura europea.

Desde los años 50, ha aparecido un número cada vez mayor —aunque desorganizado— de publicaciones, encuadradas en diversas ramas de las ciencias económicas y sociales, que De Benedictis (15) ha agrupado recientemente bajo la categoría de MOGRI (*modelos de grupos de intereses*). Estas publicaciones intentan señalar las razones de la segunda modalidad que hemos citado, es decir, el fallo de la intervención pública. ¿Por qué se llega a un resultado que se distancia de la obtención del máximo bienestar social? ¿Qué agentes participan en este proceso? ¿Cómo actúan y se interrelacionan? Estas son las principales preguntas a las que dichos análisis intentan dar respuesta.

A diferencia de la intervención de tipo PERT, analizado con rigidez según los esquemas de la economía neoclásica, el análisis de la intervención de tipo PEST en agricultura no ha seguido un esquema conceptual autónomo, sino que, por el contrario, ha recurrido a diversos enfoques teóricos encuadrados dentro de la categoría de los MOGRI. Una revisión de

la bibliografía relativa a las distintas políticas debe, por tanto, ir precedida de una descripción de la familia de los MOGRI.

2. LA FAMILIA DE LOS MOGRI

Según ha esbozado De Benedictis, el heterogéneo abanico de estudios que pueden encuadrarse en esta categoría alude a cuatro enfoques teóricos distintos. En las páginas siguientes se analizan los rasgos esenciales de cada uno de ellos, recogiendo las aportaciones más significativas dentro de cada área de investigación.

2.1. La teoría del Estado

Este enfoque no puede considerarse una teoría marxista de Estado, sino un complejo debate cuyo punto central es la relación entre Estado y sociedad, entre política y economía.

En los textos clásicos del marxismo —como pone de manifiesto Jessop (29) en un interesante estudio—, el Estado suele ser considerado una superestructura del sistema de producción determinado por la lucha de clases y, por tanto, carente de influencia real sobre la economía. El debate acerca de una teoría materialista del Estado surgió en el Reino Unido en los años 60, y se polarizó principalmente en torno a lo que se dio a llamar la polémica entre Miliband (38) y Poulantzas (49, 50), o entre «instrumentalistas» y «estructuralistas». Los primeros ven la actuación del Estado bien como objeto de los conflictos políticos, bien como instrumento de la clase dominante. En cambio, desde el punto de vista estructuralista, el Estado es considerado algo necesario dentro de la lógica de la progresiva acumulación del capital; por consiguiente, es autónomo respecto de los segmentos específicos de la clase dominante y está excluido del proceso de generación de excedentes, aunque depende del mismo.

Las manifestaciones más recientes de este debate, que ha tenido eco sobre todo en la República Federal de Alemania, tienden a recomponer tales contradicciones considerando que las dos corrientes no son alternativas, sino complementa-

rias. Analizan asimismo las características del Estado tanto en función de la estructura económica y social (10, 25, 27) como de su inserción en la división internacional del trabajo (64). Este enfoque se califica con frecuencia como «derivacionista», intentando así unificar dos esferas de análisis (la política y la económica) que hasta entonces estaban separadas, y se trata de responder a la pregunta de por qué el Estado asume una forma determinada y qué funciones y límites, en términos de autonomía, se derivan de la misma.

2.2. La lógica de la acción colectiva

En esta categoría se incluye una serie de estudios que, abandonando la lógica del conflicto de clases, pero siguiendo una visión «instrumentalista», tratan de señalar quiénes son los agentes implicados en el proceso de determinación de las políticas, y de analizar su comportamiento. Esta parte del análisis se ha centrado principalmente y de forma alternativa en un solo de los dos aspectos que configuran este proceso: por un lado, el análisis del comportamiento de la clase política y de la burocracia, es decir, lo que podría definirse como la oferta de regulación; del lado de la demanda, el estudio de la conducta de los grupos de intereses.

2.2.1. La oferta de regulación

La descripción de los agentes implicados en este proceso y el estudio de su comportamiento es seguramente el área de investigación más rica de cuantas hemos mencionado, y se conoce como teoría de la *public choice* (elección pública).

Dentro de la misma, es posible distinguir entre la teoría normativa (que estudiaría cómo se adoptan las decisiones políticas) y la teoría positiva (que se ocuparía de cómo suceden en realidad). Mueller (39) y Buchanan (12) han examinado una y otra. En este apartado nos limitaremos a considerar tan solo los estudios relacionados con la teoría positiva.

En definitiva, agentes principales de la oferta de *regulation* (regulación) son los políticos que poseen poder legislativo y que, por consiguiente, están en condiciones de utilizar el po-

der coactivo de que dispone el Estado para favorecer determinados intereses, ya sean colectivos o de grupos específicos. Un papel nada despreciable en este proceso corresponde a los burócratas, esto es, a quienes ostentan el poder ejecutivo, y de hecho, administran las distintas políticas.

A los políticos y burócratas se les considera sujetos que implícitamente desarrollan un análisis de costes y beneficios en el que comparan las ventajas y desventajas que para ellos se desprenden de tomar o no determinadas medidas.

Entre los primeros estudios del comportamiento de los políticos y burócratas se encuentran los de Downs (20, 21) y Tullock (63). Según Downs, los partidos políticos actúan como empresas que tratan de maximizar los beneficios, en este caso votos. En cambio, Tullock analiza el comportamiento de la burocracia, tanto desde el punto de vista de las condiciones necesarias para aumentar su poder como de las que han de darse para que sea eficiente.

Una parte importante de las publicaciones que versan sobre la *public choice* se dedica al estudio de los mecanismos por medio de los cuales se toman las decisiones. Estos se refieren, por ejemplo a los sistemas de votación. Buchanan y Tullock (11), en un libro que se considera un «clásico» en la materia, analizan cómo influyen los diferentes sistemas de aprobación de las disposiciones legales —el de unanimidad, el de mayoría, etc.—, en los tipos de medidas que se adoptan y en la distribución de beneficios y costes que se desprenden de ellas.

Otros estudios se centran en el análisis de los factores que determinan la expresión del voto por parte de los políticos: la ideología, los intereses personales, el «intercambio» de votos entre políticos sobre propuestas no alternativas (31).

Frey y Scheneider (22), examinando datos que abarcan desde la presencia de Eisenhower hasta la de Ford, estudian cómo la política del presidente de Estados Unidos está sujeta a tres tipos de factores fundamentales: administrativos, económicos y de popularidad. En ese sentido, señalan cómo una serie de elementos (reelección, proximidad o no del momento de las elecciones, etc.) han influido de hecho en las decisiones de política económica de la presidencia. En el

mismo estudio se pone de manifiesto una sustancial relación cuantitativa entre la popularidad del presidente y las condiciones económicas: inflación, desempleo, aumento del consumo, etc.

2.2.2. *La demanda de regulación*

En este apartado se encuadran los estudios —escasos, por cierto— que intentan describir la naturaleza y el comportamiento de los grupos de presión presentes en la economía y que demandan una intervención pública que beneficie sus intereses.

La aportación teórica más importante en este campo es, seguramente, la de Olson (40). Olson relaciona la eficacia de la acción de un grupo de presión con su importancia numérica, llegando a la conclusión de que un grupo pequeño es más eficiente a la hora de obtener «favores» políticos, debido a que resulta más fácil de organizar, a que el provecho individual es más alto y a que se deja sentir menos el problema de los *free-riders* (elementos que actúan por libre), esto es, la presencia de sujetos que no comparten la esperanza de que otros se organicen y trabajen también en su propio beneficio.

En el mundo real, Olson justifica la presencia de grandes grupos, como las organizaciones sindicales y profesionales, comparando su actividad política con un «producto conjunto», puesto que, de hecho, estos grupos nacieron con otras finalidades; por ejemplo, para prestar asistencia técnica, etc., en el caso de las organizaciones de productores.

Becker (6), en un estudio reciente, analiza la competencia entre grupos de intereses y las condiciones que influyen en el equilibrio entre los mismos. Dichas condiciones son principalmente: la eficiencia respectiva en el ejercicio de la presión política, la repercusión sobre la influencia total de la realización de un esfuerzo extraordinario, la importancia numérica del grupo, y los costes sociales unidos a la regulación. Para Becker, el resultado de la competencia entre los grupos de presión es una redistribución de la renta, entendiendo por tal la medida de la utilidad de cada grupo. El modelo se construye suponiendo la existencia de dos grupos formados

por individuos homogéneos. La consecución de una determinada política constituirá una subvención para un grupo, mientras que para el otro supondrá un impuesto. El importe de las subvenciones será inferior al de los impuestos pagados por el grupo perdedor, debido a los costes implícitos en esta transferencia de recursos en favor de una posición que difiere del equilibrio de Pareto.

Los impuestos y las cantidades disponibles para subvenciones están determinados, en este modelo, por las funciones de influencia de los dos grupos, las cuales dependen de la presión ejercida por cada uno, así como de otras variables. La igualdad entre los impuestos establecidos y las cantidades disponibles para subvenciones significa que la influencia agregada es nula. Sin embargo, como ya se ha dicho, existe una diferencia entre impuestos y subvenciones reales, debido a los costes que implica su obtención. Si aumenta la presión ejercida por el grupo que paga impuestos, su influencia aumenta, y por consiguiente, disminuirán los impuestos, lo que producirá a su vez una reducción de la influencia política del otro grupo y de la subvención. La presión política que ejerce cada grupo está en función de su importancia numérica y de los recursos que emplee. Estos últimos están formados por los costes explícitos y por los relacionados con el control de los *free-riders*, que se incrementarán al aumentar la importancia numérica del grupo.

Maximizando la renta de cada grupo, Becker obtiene los valores de equilibrio de la presión ejercida por cada uno de ellos y de los gastos a los que ha tenido que hacer frente cada miembro. Una vez dadas las condiciones de equilibrio, Becker se enfrenta, tanto gráfica como analíticamente a algunos problemas de estática comparativa.

Becker demuestra entre otras cosas que, si un grupo se hace más eficiente en el ejercicio de su presión, estará en disposición de reducir los impuestos a que está sometido, o aumentar las subvenciones de que disfruta. La eficacia de la acción de cada grupo se demuestra, además, no en función de su eficiencia absoluta, sino en función de su eficiencia relativa con respecto a la del grupo contrario.

El aumento de los costes que implica esta competencia, siempre según Becker, determina la reducción del nivel de equilibrio de la subvención.

Becker añade, además, que el modelo por él desarrollado no está en disonancia con la teoría tradicional. Según ésta, la intervención pública estaría justificada como corrección de un fallo del mercado. Demuestra igualmente el autor que es más probable que se adopten políticas que aumenten la eficiencia que políticas que la reduzcan, tanto en los casos en que no haya obstáculos por parte de ningún grupo como en los que existan beneficiarios y perdedores.

En este modelo, el número de votos y la obtención de mayorías no se consideran variables importantes, por cuanto se consideran casi como un subproducto de la actividad de *lobbying*. El papel de los políticos y burócratas está infravalorado, ya que se les considera meros transmisores de la asignación de recursos derivada de la competencia entre grupos de presión.

Finalmente, el modelo puede generalizarse en el caso de que existan más de dos grupos que puedan, a un mismo tiempo, estar sometidos a impuestos y ser beneficiarios de subvenciones.

Este campo de investigación está bastante desamparado desde el punto de vista de los estudios empíricos: de hecho, está muy mediatizado por análisis que versan sobre realidades muy especiales y que mal se prestan a proporcionar un cuadro interpretativo general de la evolución de la naturaleza y del comportamiento de los grupos de presión, a la que asistimos en el mundo occidental.

Cada vez con mayor frecuencia se denomina *lobby* a un grupo de presión, tomando prestada la terminología anglosajona. Habría que recordar que en la vida política estadounidense se entiende por *lobby* un tipo de organización muy peculiar, que por lo general defiende intereses restringidos, está representada de forma oficial en Washington D. C., y cuya actividad principal es, a menudo, la obtención de fondos para apoyar a candidatos al Congreso y a la Casa Blanca. En este contexto, muchos estudios (3, 55, 65) analizan el comporta-

miento de algunos *lobbies* intentando determinar cuál es el volumen ideal de gastos que deben sufragar para conseguir un punto de equilibrio entre el coste marginal de la aportación a una campaña política y el beneficio marginal esperado.

El primero de estos estudios (3) examina la importancia relativa de los intereses de los consumidores y de los grupos bancarios en relación con la votación de la legislación bancaria en el Congreso. Los resultados permiten sostener la hipótesis de que los políticos actúan «racionalmente», realizando un análisis implícito de costes y beneficios con el fin de maximizar los votos. El análisis da a entender además que existe una ventaja comparativa a favor del *lobby* de los productores con respecto al grupo de consumidores en el «mercado» conformado por los beneficios que se derivan de la regulación pública.

En cambio, en la obra de J. Reinganum (65) se intenta fijar el volumen ideal de los gastos que ha de destinarse al *lobbying*. Se analiza el caso de un grupo de presión compuesto por pocas personas ante una oposición desorganizada y formada por un gran número de individuos. Está demostrado que, en este caso, los costes ligados al *lobbying* tienden a aumentar con el tiempo; que un aumento de los beneficios posibles estimula un incremento de los gastos que implica su consecución; que el aumento de la probabilidad de una decisión favorable determina una inversión menor por parte del *lobby*, y finalmente, que la intensidad de la presión ejercida por éste disminuye cuando se amplía el período de toma de decisiones.

En el mismo estudio se examina también el caso de la existencia de una parte contraria organizada y favorable al mantenimiento del status quo. Se demuestra, con la ayuda de la teoría dinámica de juegos, que en este caso los gastos no aumentan necesariamente con el tiempo, aunque si conforme crece la transferencia de riqueza; que al mismo tiempo se incrementan los sufragados por la oposición con el fin de limitar las pérdidas y finalmente que los gastos de *lobbying* aumentan cuando se amplía el período de toma de decisiones.

El estudio de Welch (65) responde empíricamente a la

pregunta de por qué los grupos de intereses participan en las campañas políticas de ciertos candidatos. Analiza asimismo el comportamiento de seis importantes *lobbies* americanos a través de dos modelos. En el primero se trabaja con la hipótesis de que los grupos de intereses participan en las campañas electorales con el fin de obtener favores políticos, ofreciendo aportaciones a los candidatos que presentan más probabilidades de victoria, sin influir en las probabilidades de cada uno de salir elegido. Los fondos se asignarían de forma que se maximizara la utilidad esperada en todos los distritos electorales, dada una relación de equilibrio. Las condiciones de primer orden se resuelven de forma que se obtenga el máximo valor por la contribución.

Sin embargo, en el segundo modelo se supone que la probabilidad de que un candidato venza está en función de la aportación recibida. También en este caso, el objetivo es la maximización de la utilidad esperada. Los resultados empíricos dan la razón al primer modelo, por lo que Welch saca la conclusión de que es más verosímil que los grupos de intereses tiendan a apoyar a los candidatos con más probabilidades de éxito, antes que influir sobre los resultados de las elecciones.

2.3. La teoría económica de la regulación

En este apartado se incluyen una serie de estudios que arrancan en una obra publicada por Stigler en 1971 (59). En ella, el autor desmiente la hipótesis de que la regulación que el Estado establece para un sector suponga un aumento del bienestar colectivo de la sociedad. Afirma, en cambio, que existen algunos grupos que consiguen del Estado medidas políticas que incrementen sus beneficios, y analiza las condiciones en que esto se produce.

Por tanto, la determinación de las políticas que han de seguirse se considera como el fruto de un proceso en el que la demanda y la oferta de *regulation* se enfrentan en un «mercado de políticas» que funciona según las leyes clásicas de la economía.

Stigler clasifica en cuatro grupos las formas de protección

pública de las que puede beneficiarse tanto un sector de la economía como un grupo de empresas: subvención directa, barreras a la entrada de nuevas empresas y aranceles proteccionistas, medidas que influyen sobre productos o servicios sustitutivos o complementarios, y fijación directa del precio.

El autor afirma, en suma, que la transacción implícita en la regulación no es más que un traspaso de riqueza de un grupo a otro, que como tal sigue las leyes del mercado; los grupos de intereses están del lado de la demanda, y los políticos, del lado de la oferta. Cuando se intenta averiguar qué grupo saldrá «vencedor» en este proceso, Stigler se une a la teoría de Olson (40), que considera que un grupo pequeño y con un elevado interés por cápita tiene más posibilidades de éxito.

Posner (47) recurre a la teoría de los cárteles para explicar cuáles son los beneficios y los costes para un grupo que desee obtener del Estado una normativa que le favorezca. Según esta teoría, el valor del cártel es tanto más elevado cuanto más elástica sea la demanda del bien producido y más lenta y costosa sea la entrada de nuevas empresas en el sector. Los costes hacen referencia a la organización del cártel y a la defensa del mismo frente a otras empresas; son más bajos si el número de personas que hay que coordinar es reducido y si sus intereses son homogéneos.

Posner advierte que, a pesar de los numerosos puntos en común existentes entre la teoría económica de la regulación y la de los cárteles, una y otra no son coincidentes. De hecho, es fácil encontrar una elevada incidencia de la regulación pública en los sectores, como el agrícola, en los que es menos probable la realización de cárteles. Según Posner, todo depende de dos factores principales. En primer lugar, se dará una mayor demanda de regulación pública en los sectores en los que la formación de un cártel sea una alternativa difícilmente realizable debido a la ausencia de algunas de las condiciones consideradas indispensables y que ya hemos mencionado. Además, cuando los intereses existentes en un mismo sector no son homogéneos, es más factible que la regulación pública se adapte mejor a esa heterogeneidad, dado el mayor

número de instrumentos de que dispone el legislador con relación al cártel.

Stigler (60) analiza la asimetría de intereses como factor que minimiza los costes derivados del problema de los *free-riders*. Afirma que, aun siendo éste un problema de más fácil solución si el sector está formado por un número reducido de empresas, la importancia numérica del grupo deja de ser un obstáculo para la formación de una coalición eficaz cuando existe una asimetría de intereses, ya que dentro de aquél se crearán subgrupos que tratarán de dirigir la elección hacia un tipo determinado de regulación.

Posner (48) añade que hay que considerar el tipo de sistema político de que se trate y, en el caso de los sistemas democráticos, se recuerda que los grupos más numerosos disponen de un mayor número de votos.

Peltzman (43) ha elaborado un modelo que es esencialmente, una formalización del elaborado por Stigler una vez que se introduce el papel de la oposición. Mediante él, trata de averiguar la importancia numérica que ha de tener una coalición para que un grupo de intereses tenga éxito. En su opinión, el legislador desea maximizar en términos de votos y de fondos su propia utilidad M , que está en función de la importancia numérica tanto del grupo beneficiario como de la oposición y de la probabilidad de que aquél y ésta garantice su apoyo o se opongan respectivamente:

$$M = nf - (N - n)h \quad (1)$$

donde:

n = número de votantes potenciales del grupo beneficiario.

f = probabilidad de apoyo por parte de un miembro del grupo beneficiario.

N = cifra total de votantes.

h = probabilidad de que se opongan los miembros del grupo perdedor.

Dentro de cada grupo, los beneficios y pérdidas se consideran iguales para todos los miembros, como en el modelo de Becker (6).

La probabilidad del apoyo se especifica como una función del beneficio neto per cápita y es, por tanto, directamente proporcional a la transferencia de riqueza en juego, e inversamente proporcional a los costes de la actividad de *lobbying* y a la importancia numérica del grupo:

$$f = f(g) \quad (2)$$

donde g es el beneficio per cápita, que es igual a :

$$t = \frac{T - K - C(n)}{n} \quad (3)$$

donde:

T = transferencia total al grupo subvencionado.

K = gastos por actividad de *lobbying*.

$C(n)$ = costes de organización del grupo y para mitigar la oposición.

Peltzman considera la transferencia de bienestar como un impuesto sobre la riqueza B de cada individuo no perteneciente al grupo subvencionado, por lo que:

$$T = tB(N - n) \quad (4)$$

o bien:

$$t = \frac{T}{B(N - n)} \quad (5)$$

Si el grupo de los productores es el beneficiario y el de los consumidores es el que ha de pagar impuestos, se podría considerar B como el excedente del consumidor y t como un precio regulado.

Peltzman concluye que el problema del legislador no estriba sólo en decidir el importe óptimo de la transferencia, sino en elegir también el instrumento que dé lugar a la estructura óptima de beneficios y costes, dadas las diferencias

internas en los grupos desde el punto de vista, por ejemplo, de las diferentes funciones de demanda de los consumidores.

Peltzman considera la existencia de dos subgrupos en el conjunto de los consumidores, sobre los que recae el impuesto que ha de recaudarse, y calcula el importe óptimo del mismo minimizando la probabilidad añadida de la oposición al mismo. Demuestra asimismo que este impuesto está en función de las características de ambos grupos, vencedores y perdedores.

Halla, por tanto, las cantidades idóneas que maximizan la magnitud M en (1). Además, se tratan de forma analítica los casos en que se producen aplazamientos de las funciones de apoyo o de oposición o una variación del coste de organización. El modelo se aplica, pues, a los casos en que la política que ha de adoptarse es el establecimiento de una barrera a la entrada o una regulación del precio.

2.4. Rent seeking (Búsqueda de rentas)

En el sistema económico, existen rentas que forman parte del sistema de precios que fija el mercado, y rentas que se establecen de forma artificial por medio de la regulación pública. Estas últimas son verdaderas transferencias de riqueza cuya obtención genera una competencia entre grupos de intereses, esto es, lo que en la bibliografía internacional se denomina *rent seeking*. Los estudios incluidos en este apartado intentan, con la ayuda de una instrumentación analítica típicamente neoclásica, evaluar los costes sociales que implica esta actividad de captación de rentas.

Tollison (61) ha revisado los estudios normativos y positivos existentes sobre esta materia. Los primeros se centran en los costes sociales relacionados con la actividad de captación en rentas y que se añaden a la pérdida de bienestar colectivo derivado de la *regulation* (63). El estudio de Ann Krueger (33) es pionero en este campo. Krueger crea un modelo para analizar, desde el punto de vista del bienestar, los efectos de la actividad que ella define, por primera vez como *rent seeking*, asociada a la concesión de licencias cuando existan restricciones a las importaciones. Posner (48) estima que los costes re-

lacionados con la actividad de *rent seeking* en Estados Unidos suponen alrededor de un 3% del producto nacional bruto.

Bhagwati y Srinivasan (9) aplican la teoría del *second best* (segundo óptimo) para demostrar que, si el precio sombra de los recursos destinados a la actividad de *lobbying* es negativo, ésta puede conducir a un aumento del bienestar social.

Las actividades de *rent seeking* que Bhagwati (8) define como DUP (*directly unproductive profit seeking*, captación de beneficios directamente improductivos) tienen precisamente la característica de generar un beneficio sin implicar la producción de bienes o servicios. Bhagwati clasifica estas actividades en cuatro categorías, según que las situaciones de partida o de llegada sufran o no distorsiones. Cuando ambas situaciones están distorsionadas respecto de un óptimo de Pareto, como en los casos analizados por Bhagwati y Srinivasan (9) y por Krueger (33), la actividad de DUP puede tener como consecuencia un aumento del bienestar social; puede conducir a la consecución de una solución de *second best* si el beneficio es superior al coste ligado a su obtención. Parecida es la situación que se da cuando el punto de llegada no sufre distorsiones; es por tanto, un *first best* (óptimo). Se obtendrá, de hecho, un aumento de bienestar relacionado con la eliminación de la distorsión, pero la repercusión global podrá ser negativa o positiva, a causa de la presencia de costes ligados a la obtención de este cambio. Por el contrario, cuando se parte de una posición de óptimo, la repercusión de las actividades DUP sobre el bienestar social será negativa, cualquiera que sea el punto de llegada.

Los estudios positivos analizan las fuentes y las formas de rentas existentes en el sistema económico y político. El comercio internacional (14, 46) y la economía pública (23, 32) son campos fundamentales de aplicación de estas teorías.

3. LOS MODELOS DE GRUPOS DE INTERESES Y LA POLITICA AGRARIA

La notable participación del Estado en la política agraria y la dificultad actual para explicar la lógica de tal interven-

ción exclusivamente en términos de análisis económico han inducido un interés cada vez mayor entre los economistas agrarios por formular un enfoque que supere los límites inherentes a la separación tradicional entre análisis económico y análisis político.

Hace ya algunos años que se analizó en la escuela alemana de economía agraria lo que de Benedictis (15) ha definido como «binomio asimétrico». Hagerdorn (25) intenta averiguar las causas del vacío existente en el mundo real entre la investigación económico-agraria y la aplicación de las recomendaciones que se derivan de la misma. Según él, la solución al problema habría que buscarla en los mecanismos de coordinación entre el sector agrícola y la política agraria, esfera que hasta ahora se ha descuidado en la investigación económico-agraria. El problema de la agricultura en las últimas décadas es cada vez más un problema de salvaguardia de las rentas de los agricultores, y por consiguiente, una cuestión de política agraria en la que se verifican dos procesos: por un lado, los agricultores, dada la baja rentabilidad de su actividad intentan provocar un proceso redistributivo a su favor mediante un mecanismo de *rent seeking*; por otro lado, a medida que la dificultad del proceso de reestructuración se agrava a causa de la ausencia de alternativas fuera del sector, aumenta su protesta política con el fin de defenderse de los efectos negativos producidos por la coyuntura económica. Según Hagerdorn, la respuesta de los economistas agrarios se ha limitado al ámbito de los análisis del sector, en vez de incluir también los mecanismos de coordinación de las políticas; es decir, se han buscado respuestas al problema «político» en el campo «económico», proponiéndose nuevos instrumentos que a su vez originaban nuevas dificultades de coordinación, creándose de este modo un círculo vicioso que él define como «efectos circulares de las recomendaciones en política agraria».

Por razones de comodidad en la exposición, hemos dividido en cuatro grupos los estudios relativos al análisis de la intervención pública en la economía. A cada uno de ellos corresponden teorías diferentes. No obstante, resulta evidente

—según este análisis— que no existe una «teoría general», y en consecuencia, en todos estos enfoques pueden encontrarse elementos de lectura sobre el origen y los efectos de la intervención del Estado en la economía.

En esta complementariedad de enfoques que con demasiada frecuencia se han considerado alternativos reside, en nuestra opinión, una de las causas principales del vacío existente entre las interpretaciones teóricas y los análisis empíricos —descriptivos o cuantitativos— del proceso de adopción de las políticas, así como de la ausencia de este tipo de análisis.

A pesar de no encontrar en los MOGRI ningún modelo teórico susceptible de empleo directo en el análisis de la política agraria, es fácil constatar que tales modelos han proporcionado nuevas e interesantes claves de lectura de la intervención pública. Nos encontramos ante un filón bibliográfico que está dando sus primeros pasos: no debe, por tanto, sorprender que las investigaciones llevadas a cabo hasta ahora, aunque interesantes, no sean concluyentes. No resulta empresa fácil dotar de personalidad y de comportamientos precisos al conjunto de agentes formado por consumidores, productores, políticos y burócratas que configuran el escenario de los MOGRI: en consecuencia, no debe asombrar que la aplicación de los MOGRI a la política agraria, aunque interesante, tienda a ser imprecisa y no sirva para el análisis de casos en los que las conductas de agentes concretos desemboquen en decisiones concretas de política agraria.

De Janvry (17), en un artículo recientemente publicado en *La Questione Agraria*, señala la necesidad de establecer un esquema de análisis que vaya más allá de los objetivos del tradicional enfoque neoclásico. Haciendo suyas las más recientes formulaciones de la teoría del Estado, mantiene que deben investigarse las causas de las distorsiones provocadas por las políticas agrarias desde un punto de vista histórico y social, demostrando la relación que existe entre la estructura económica y estructura social de una sociedad, su integración en la división internacional del trabajo, las características del Estado en cuanto a la forma, funciones y límites se refiere, el

proceso de elaboración y de ejecución de las políticas agrarias, y las consecuencias económicas y sociales de dichas políticas.

El modelo de Peltzman (43) ya examinado en relación con la teoría económica de la regulación ha sido aplicado recientemente por Susan Seniro Nello (57, 58) al análisis de la Política Agrícola Común aunque sólo desde una perspectiva descriptiva. La autora, aun habiendo comprobado que se aplica dicho modelo a la política agrícola común, pone de manifiesto que, siguiendo tal enfoque, no ha sido posible incluir en el análisis dos aspectos de fundamental importancia en el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en Bruselas: el equilibrio presupuestario y la necesidad de tener en cuenta las reacciones de terceros países.

Petit (44) ha esquematizado en un modelo teórico el hecho de que la normativa pública sea el fruto de la interacción de numerosos factores. Entre éstos figura el conflicto de intereses, al que hay que sumar otros, como la estructura económica, condicionada por el conjunto de las decisiones ya tomadas y por la repercusión de los factores a largo plazo, los cuales crean el contexto político, económico y social en el que se produce la competencia entre grupos de intereses. El modelo teórico creado por Petit se ha aplicado al análisis de las decisiones tomadas por la Comunidad en la regulación del sector de productos lácteos (45).

Rausser y otros (53) han revisado los enfoques empíricos utilizados para incluir la intervención pública en los modelos econométricos, a la vista de las diversas teorías existentes sobre la regulación. Los autores ponen de relieve que el análisis cuantitativo ha seguido dos cauces principales: el primero especifica las funciones objetivo —funciones de utilidad, por ejemplo—, que determinan la elección de un instrumento dado, de las que derivan luego funciones de comportamiento para dicho instrumento. El segundo, en cambio, introduce directamente variables políticas en las funciones de oferta o de demanda. La elección de una política supone un proceso de *rent seeking* y un *trade-off* (intercambio) entre diversos objetivos. Los autores sostienen que un modelo cuantitativo debe

describir estos procesos, y que además debe intentar analizar la incertidumbre inherente al proceso político y unido a la elección, la ejecución y los efectos de un instrumento determinado. En ambos enfoques se analizan diversos ensayos (1, 2, 30, 34, 35, 37, 52, 53, 54, 56, 66) y se manifiestan las limitaciones relativas que supone afrontar análisis de carácter positivo y normativo, la inclusión del problema de la incertidumbre y el examen de los *trade-off* entre diferentes alternativas.

Parece completamente lógico que hasta ahora las aplicaciones de los MOGRI se hayan dirigido con preferencia a la intervención pública en los mercados de productos, puesto que es en esta esfera de toma de decisiones donde se producen, directa o indirectamente, los mayores flujos de transferencias. Sin embargo, resulta interesante que la instrumentación conceptual de los MOGRI haya encontrado aplicación en otros campos de indagación en los últimos tiempos.

Merecen citarse dos líneas de investigación y de reflejo de la realidad que van adquiriendo un cierto relieve en la bibliografía. La primera se refiere al análisis de la razón de ser de la posición sistemática de protección inadecuada (*underprotection*) que se concede a la agricultura en las economías subdesarrolladas, y la segunda, a la posición sistemática de exceso de protección (*overprotection*) típica de las economías avanzadas. La interpretación tradicional se basaba casi exclusivamente en la necesidad de garantizar la obtención de excedentes en el sector agrícola para fomentar y mantener un adecuado proceso de acumulación y desarrollo en el sector industrial. Esta interpretación, que hunde sus raíces en el debate sobre la estrategia de desarrollo de la economía soviética en los años 20 y 30, constituyó la piedra angular de los ensayos sobre *development economics* (economía del desarrollo) en los años de posguerra. Hoy día, el filtro interpretativo que suponen los MOGRI (véanse las aportaciones de Olson (41, 42) y de Andersen y Hayami (5)) ayuda a proporcionar explicaciones bastante convincentes, poniendo en tela de juicio los postulados de la acción colectiva y preguntando la razón por la que se han asignado funciones diametralmente opuestas a la política agraria de los países en desarrollo y de los países avanzados.

En concreto, Olson (41, 42) declara que no le conviene en absoluto la tesis de que la agricultura es un medio para alcanzar el desarrollo económico, y propone, en cambio, una interpretación distinta, que él califica de «intensidad espacial» de la agricultura. Tal explicación, que según el autor parece convincente tanto para la Europa preindustrial como para los países actualmente en desarrollo, parte de la hipótesis —que ya hemos comentado— de la dificultad de acción colectiva que tienen los grandes grupos. Pero, ¿cuándo pueden constituirse grupos numerosos? Según Olson, depende de la distancia, de la tecnología de los transportes y las comunicaciones, y del grado de cultura. El hecho de que las explotaciones agrícolas se encuentren alejadas unas de otras y de que no tengan cuotas sustanciales del mercado impide la formación de estructuras de oligopolistas o monopolistas. Aun cuando se reduzcan los costes de organización debido a la mejora de los sistemas de transporte y comunicaciones, resultará más probable que los agricultores se unan para obtener la protección del Estado, en lugar de formar estructuras de mercado que estén en condiciones de fijar directamente los precios.

De especial interés en el caso de los países de reciente industrialización (Corea del Sur, Taiwán, etc.) —que examinan Anderson y Hayami (5)— en los que, debido al rápido desarrollo del sector industrial, la intervención pública se ha modificado profundamente en lo que respecta a la agricultura, asumiendo posiciones de fuerte proteccionismo. Honma y Hayami (28) han demostrado —con ayuda de regresiones— que la protección de que goza el sector agrícola en los países industrializados aumenta al disminuir la población agraria.

Una segunda línea en la que la «filosofía» y la instrumentación conceptual de los MOGRI ayuda a obtener resultados teóricos de cierto interés se refiere a las políticas estructurales (conveniencia y posibilidad de proceder a una reforma agraria). Los dos estudios de Janvry y Sadoulet (18, 19) son muestras significativas de cómo, por ejemplo, la introducción en el esquema conceptual de los costes de transacción (*transaction costs*) —unidos a los procesos de contratación, infor-

mación y supervisión de las relaciones económicas interpersonales y de la posibilidad de adoptar acciones colectivas—enriquece de forma considerable el esquema interpretativo del mecanismo de inducción de las innovaciones en la versión neoclásica (26) —que está basada exclusivamente en el papel de los precios como señales de escasez— y, en consecuencia, del grado óptimo de distorsión del progreso técnico.

De igual forma (véase el segundo estudio mencionado), la posibilidad que tienen algunos grupos (los latifundistas) de captar rentas (créditos preferentes, innovaciones técnicas, etc.), altera la conveniencia social de adoptar un proceso de redistribución de la tierra y determina una situación de parálisis con relación a la posibilidad de la reforma agraria.

Volviendo al tema central de la intervención pública en el mercado de los productos agrarios, merece destacarse que los vacíos de investigación son numerosos y macroscópicos. Cabe esperar que la atención de los investigadores interesados en profundizar en la temática de los MOGRI se oriente a ofrecer respuestas articuladas —con las correspondientes comparaciones internacionales— a los siguientes interrogantes:

1. Aunque el sector agrario goce de un nivel apropiado de protección y de apoyo en las economías avanzadas, en su interior subsisten grandes diferencias entre unos productos y otros. ¿A qué factores cabe imputar tales diferencias?

Anderson (4), refiriéndose a Australia, realiza un análisis comparativo intersectorial ratificando una serie de hipótesis acerca de los factores que «explican» el mayor o menor grado de apoyo. Según el autor, estos factores hay que buscarlos entre los determinantes de la demanda y de la oferta de regulación. La demanda de ayuda por parte de un sector depende de las ventajas potenciales de la misma y de los costes que implique su obtención. Anderson afirma que, cuando se da un contexto en el que se producen elecciones frecuentes, los grupos de presión se muestran más interesados por los efectos a corto plazo. Por consiguiente, suponiendo que se produzca en ese corto periodo una mayor movilidad del trabajo que del capital, cabe esperar una mayor demanda de protección por parte de los sectores intensivos en mano de

obra y con menos valor añadido. La demanda de subvención también se vería influida, entre otras cosas, por la fuerza organizativa de los subsectores en auge y en declive del sector primario.

Por el contrario, los costes de la actividad de *lobbying* están relacionados con el problema del *free-riding* y, además, son inferiores cuando, por otros motivos, existen ya organizaciones de productores. Es lo que ocurre en el caso de las cooperativas de transformación o de comercialización.

Anderson continúa afirmando que la subvención que ofrecen los políticos está, a su vez, condicionada por múltiples factores. Un sector en crisis tendrá más probabilidades de recibir ayuda ya que su declive económico implicará también el del apoyo político que puede conceder.

La ayuda se verá facilitada si no exige un riesgo financiero por parte del Estado. Siempre según Anderson, esto supone una distorsión del apoyo en favor de los sectores que producen para el consumo interno y en perjuicio de los que producen con vistas a la exportación. En el primer caso, la ayuda suele adoptar la forma de un arancel, lo que significa un ingreso para el erario. En cambio, en el segundo caso significaría una subvención a la exportación y por consiguiente una carga financiera para el Estado. Además la protección tenderá a favorecer a los sectores que puedan aplicar precios elevados a sus productos en el mercado interior, y por tanto a los que se caracterizan por una demanda interna inflexible. Estas hipótesis se confirman en algunos sectores de la agricultura australiana. Hay ejemplos que merecen mencionarse, como el sector de los cereales, y el de la ganadería de carne y lana, cuyos niveles de ayuda han sido siempre bajos. Como confirmación de las hipótesis descritas, los citados sectores se caracterizan por una relación capital-trabajo relativamente alta. No están en declive y se caracterizan por un elevado número de productores. Por el contrario, la ayuda es elevada para sectores, como el de los productos lácteos, el de las aves de corral y el del tabaco, intensivos en mano de obra y dotados ya de estructuras organizativas. El sector de las aves de corral es un ejemplo de sector en crisis, al que se ha concedido una ayuda elevada.

Si esos factores sustentan la demanda y la oferta de la intervención pública en Australia, ¿en qué medida pueden confirmarse en una comparación con otros países?

Benson y Faminow (27) tratan de saber por qué en dos mercados estructuralmente iguales, como el estadounidense y el canadiense, se dan políticas agrarias sustancialmente distintas. Con este fin han analizado el sector de las aves de corral, que no cuenta con ningún programa de ayuda en Estados Unidos, mientras que en Canadá está sujeto a un rígido control de la oferta. Examinando las distintas teorías, la clave de interpretación más adecuada se halla en la teoría económica de la regulación. Los autores ponen de manifiesto como en Canadá prevalecen en el sector analizado las condiciones que favorecen la organización de un *lobby*: reducido número de productores, concentrados geográficamente y demanda relativamente inflexible del producto.

2. Una hipótesis razonable —adelantada tanto por Anderson (4) como Olson (41, 42)— es que cuanto mayor es la organización de un sector desde la perspectiva de la comercialización —existencia de cooperativas de segundo grado, agrupaciones de marketing, etc.—, tanto mayor es el grado de protección y de apoyo que dicho sector logrará del Estado. Esta hipótesis debería ser sometida a una comprobación empírica. En todo caso igualmente plausible es que, a medida que crecen los procesos de integración entre la agricultura y otros sectores en declive, vayan acompañados de un alto grado de ayuda: véase el caso del tomate en la CE. Lo que adquiere relevancia al respecto es el conflicto entre la agricultura y la industria transformadora acerca de las modalidades de intervención y su inserción en el cauce producción-distribución entre empresa y consumidor. Además, el componente de transformación y comercialización, adquiere dimensiones supranacionales para más de un producto. ¿Qué papel han desempeñado las multinacionales en el juego entre proteccionismos nacionales, por ejemplo, en el conflicto CEE-EE.UU.?

3. ¿Quiénes son, pues, los beneficiarios de las políticas de apoyo a la agricultura? El nivel de información y de análisis

es, en este aspecto, muy poco satisfactorio: no se consigue ir más allá de la reiterada afirmación de que las grandes empresas acabarán siendo las destinatarias privilegiadas y de que lograrán quedarse con las tajadas más importantes de los flujos de transferencias de las arcas del Estado hacia la agricultura. Un ejemplo en este sentido es el informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (36) en el que, además

Tabla 1

LA INTERVENCION PUBLICA EN LOS MERCADOS PRIVADOS

Justificación teórica	Manifestación correspondiente en la agricultura americana
Estructura imperfecta del mercado	Monopolio en la oferta de los agricultores, monopolio en las industrias en declive, monopolio público en el comercio internacional.
Equidad en la distribución de la renta.	Rentas agrícolas estructuralmente más bajas que la media.
Dificultad para la obtención de una posición de equilibrio.	Movilidad imperfecta de los agricultores, cambio tecnológico inflexibilidad de la oferta y/o demanda, tipo de cambio distinto al valor de equilibrio, etc.
Presencia de externalidades.	Conservación del suelo, contaminación, etc.
Características de los bienes públicos.	Información, divulgación, investigación, etc.
Ayudas	<i>Food stamps</i> (cupones canjeables por alimentos), políticas de ayuda a terceros países, etc.
Distinta valoración del riesgo para el individuo y para la sociedad.	Investigación pública.
Economías de coordinación.	Cooperativas, agrupaciones de marketing, etc.

Fuente: H. de Gorter (16)

de confirmar tal hipótesis, se hace hincapié en la distinción entre empresas familiares y empresas en manos de capital financiero.

4. ¿Qué conexiones existen entre la intervención en los mercados y el progreso técnico en los diversos sectores de producción? La hipótesis de progreso técnico inducido (26) revela una fuerte desviación a favor de los productos más protegidos. Sin embargo, la gran mayoría de las publicaciones centran su atención en las distorsiones entre factores, desentendiéndose, de forma incomprensible, de las distorsiones entre productos. No es necesario recurrir a modelos sofisticados para demostrar la existencia de un círculo vicioso entre protección interna y externa-progreso técnico-excedentes de producción y aumento del coste de la intervención pública. Por el contrario, ¿qué ocurre con los productos no protegidos o con muy bajo nivel de protección? En otras palabras, ¿puede traducirse la distorsión entre los niveles de protección en una distorsión paralela de los movimientos de innovación entre los productos? Lo que sucedería en este caso sería una doble penalización para algunos productos. En el contexto italiano, el caso de las leguminosas grano y del almendro parece bastante representativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) P. C. ABBOTT: «The Role of Government Interference in International Commodity Trade Models». *American Journal of Agricultural Economics*, 1979 (61), 135-140
- (2) P. C. ABBOTT: «Modelling International Grain trade with Government controlled Markets». *American Journal of Agricultural Economics*, 1979 (61), 22-31.
- (3) B. A. ABRAMS: «Legislative Profits and Economic Theory of Representative Voting: an Empirical Investigation», *Public Choice*, 1977 (31), 111-128.
- (4) K. ANDERSON: «ON Why Rates of Assistance Differ Between Australia's Rural Industries». *Australian Journal of Agricultural Economics*, 1978 (22), nº 2, 99-114.

- (5) K. ANDERSON, Y. HAYAMI: *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen and Unwind, London 1986.
- (6) G. BECKER: «A Theory of Competition among Pressure Group for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, 1983 (98, 3), 371-400.
- (7) B. L. BENSON, M. D. FAMINOW: «Regulatory Transfers in Canadian American Agriculture: the Case of Supply Management», *The Cato Journal*, 1986 (6, 1).
- (8) J. N. BHAGWATI: «Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities: a Welfare-Theoretic Synthesis and Generalization» *Journal of Political Economy*, 1982 (90), 98-1.002.
- (9) J. N. BHAGWATI, T. N. SRINIVASAN: «Revenue Seeking: a Generalization of the Theory of Tariffs». *Journal of Political Economy*, 1980.
- (10) B. BLANKE, U. JURGENS, H. KASTENDIEK: «On the Current Marxist Discussion on the Analysis of Form and Function of the Burgeois State», in Halloway J., Picciotto S. (eds.), *State and Capital: a Marxist Debate*, University of Texas Press, Austin 1979.
- (11) J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK: *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.
- (12) J. M. BUCHANAN E ALTRI: *The Economics of Politics*, The Institute of Economic Affairs, 1978 (18).
- (13) F. CAMM: *The Political Economy of Agricultural Marketing Orders: some Empirical Evidence* University of Chicago, Department of Economics, 1976.
- (14) R. E. CAVES: «Economic Models of Political Choice: Canadian Tariff Structure», *Canadian Journal of Economics*, 1976 (9).
- (15) M. DE BENEDICTIS: «Analisi economica e politica agraria: l'esplorazione di un binomio asimmetrico», *La Questione Agraria*, 24, 1986.
- (16) H. DE GORTER: *Agricultural Policies: A Study in Political Economy*, Ph. D. Dissertation, University of California, Berkeley, 1983.
- (17) A. DE JANVRY: «Perché i governi fanno quello che fanno: il caso delle politiche dei prezzi degli alimenti». *La Questione Agraria*, 24, 1986.
- (18) A. DE JANVRY, E. SAUDOLET: «A Study in Resistance to Institutional Change: the Cost Game of Latin America Land Reform», informe presentado en la conferencia sobre «Role of Institution in Economic Development», Cornell University, New York, Noviembre 1986.

- (19) A. DE JANVRY, E. SAUDOLET, M. FAECHAMPS: *Agrarian Structure, technological innovation and the State*. Giannini Foundation of Agricultural Economics, Marzo 1987 (ciclostil).
- (20) A. A. DOWNS: *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
- (21) A. A. DOWNS: «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», *Journal of Political Economy*, 1965 (65).
- (22) B. S. FREY, F. SCHNEIDER: «An Empirical Study of Political Economy Interactions in the U.S.». *The Revue of Economics and Statistics*, 1978 (60).
- (23) M. L. GOETZ: «Tax Preferences Reform: a Proposed Synthesis», *Southern Economic Journal*, 1978 (44).
- (24) J. GUTMAN: «Interest Groups and the Demand for Agricultural Research», *European Review of Agricultural Economics*, 1983 (10, 4).
- (26) Y. HAYAMI, W. RUTTAN: *Agricultural Development: an International Perspective*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1971.
- (27) J. HIRSH: *The State Apparatus and Social Reproductions: Elements of a Theory of the Burgeois State*, in J. Halloway, S. Picciotto (eds.), *State and Capital: a Marxist Debate*, University of Texas Press, Austin 1979.
- (28) M. HONMA, Y. HAYAMI: *Determinants of Agricultural Protection in East Asia*, in K. Anderson e I. Hayami (eds.) *International Perspective in the Political Economy of Protection*, Sidney, G. Allen and Unwin 1986.
- (29) B. JESSOP: «Recent Theories of the Capitalist State», *Cambridge Journal of economics*, 1977 (1).
- (30) T. JOSLING: *Developed Country Agricultural Policies and Developing Countries Food Supplies: the Case of Wheat*, Washington Dc, International Food Policy Research Institute, 1980.
- (31) J. B. KAU, P. H. RUBIN: «Self Interest, Ideology and Logrolling in Congressional Voting», *Journal of Law and Economics*, 1979 (2).
- (32) J. B. KAU, P. H. RUBIN: «Voting on Minimum Wage: a Time Series analysis», *Journal of Political Economy* 1978 (86).
- (33) A. O. KRUEGER: «The Political Economy of the Rent Seeking Society», *American Economic Review*, 1974 (64).
- (34) R. LATTIMORE, G. E. SCHUH: «A Policy Model of the Brazilian Beef Cattle Economy», *Chilean Journal of Economics*, 1976 (39).
- (35) R. LATTIMORE, A. C. ZWART: *An Empirical Analysis of the World Wheat Sector*, in: *Commodity forecasting models for Canadian agriculture*, vol. 2, Hossan-Huff (eds.), Ottawa, 1979.

- (36) W. LIN, J. JOHNSON, L. CALVIN: *Farm Commodity Programs: Who Participates and Who Benefits?*, USDA, ERS, «Agricultural Economic Report», n. 474, 1981.
- (37) D. Mc Fadden: «The Revealed Preferences of a Government Bureaucracy Theory», *Bell Journal of Economics*, 1975 (6).
- (38) R. MILIBAND: *The State in the Capitalistic Society*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1969.
- (39) D. C. MUELLER: «Public Choice: a Survey», *Journal of Economic Literature*, 1976 (14).
- (40) M. OLSON: *The Logical of Collective Action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 1965.
- (41) M. OLSON: «Space, Agriculture and Organization», *American Journal of Agricultural Economics*, 1985 (67 n. 5).
- (42) M. OLSON: *The Expoliation of Agriculture in Developing and Developed Countries*, in A. Mauder (ed.). *Agriculture in a Turbolent Economy*. Proceedings of the XIX International Conference of Agricultural Economist, Málaga 26 agosto-4 septiembre 1985, Aldershot, 1986.
- (43) S. PELTZMAN: «Towards a More General Theory of Regulation». *Journal of Law and Economics*, 1976 (19).
- (44) M. L. PETIT: *Determinants of Agricultural Policies in the U.S. and in the EEC*, IFPRI Research Report 51, 1984.
- (45) M. L. PETIT E ALTRI: *Agricultural Formation in the EEC: Analysis of the Process Leading to March 1984 Decision*, IFPRI, Julio 1986.
- (46) J. J. PINCUS: «Pressure Groups and the Patterns of Tariff», *Journal of Economic and Managment Sciences*, 1974 (5).
- (47) R. POSNER, «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Political Economics*, 1975 (83).
- (48) R. POSNER, «The Social Costs of Monopoly and Regulation», *Journal of Political Economics*, 1975 (83).
- (49) N. POULANTZAS: «The Capitalist State», *New Left Review*, 1969 (58).
- (50) N. POULANTZAS: «The Capitalist State», *New Left Review*, 1976 (95).
- (51) G. RAÜSSER: «Political Economic Markets: Perts and Pest in Food and Agriculture», *American Journal of Agricultural Economics*, 1982 (64).
- (52) G. RAÜSSER, J. W. FREEBAIRN: «Estimation of Policy Preference Function: an Application to US Beef Import Quotas», *Review of Economics and Statistics*, 1974 (56).

- (53) G. C. RAUSSER, E. LICHTENBERG, R. LATTIMORE: «Developments in Theory and Empirical Applications of Endogenous Governmental Behavior», in G. Rausser (ed.) *New Directions in Econometric and Forecasting in Us Agriculture*, North Holland, 1982.
- (54) G. C. RAUSSER, D. P. STONEHOUSE: «Public Intervention and Producer Supply Response», *American Journal of Agricultural Economics*, 1978 (60).
- (55) J. F. REINGANUM: «A Formal Theory of Lobbying Behaviour», Optimal control application and methods, 1983 (4).
- (56) S. SHIM VAN DER LOEFF, R. HARKEMA: *A Multiopperiod Revealed Preference Approach to Stimating Preference Functions under Rational Random Behaviour*, Netherland School of Economics. Econometric Institute Report 79025/E, 1979, Rotterdam.
- (57) S. SENIOR NELLO: «An Application of Public Choice Theory to the Question of CAP Reform», *European Review of Agricultural Economics*, 1984 (11).
- (58) S. SENIOR NELLO: *Un'analisi dell'impatto dei gruppi di interesse sulla PAC*, Acta convenio Sidea Pisa, 1986.
- (59) G. J. STIGLER: «The Theory of Economuy Regulation», *Bell Journal of Economic and Managment Sciences*, 1971 (2).
- (60) G. J. STIGLER: «Free Riders and Collective Action: an Appendix to Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economic and Managment Sciences*, 1974 (5).
- (61) R. D. TOLLISON: «Rent Seeking: a survey», *Kyklos* 1982 (35,4).
- (62) G. TULLOCK: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, 1965, Washington Dc.
- (63) G. TULLOCK: «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft», *Western Economic Journal*, 1967 (5).
- (64) C. VON BRAUNMUHL: «On the Analysis of the Bourgeois Nation State within the World Market Context», in Halloway J., Picciotto, S. (eds.), *State and Capital: a Marxist Debate*, University of Texas Press, Austin 1979.
- (65) W. P. WELCH: «The Allocation of Political Money: Economic Interest Groups», *Public Choice*, 1980 (35).
- (66) P. ZUSMAN: «The Incorporation and Measurement of Social Power in Economic Models», *International Economic Review*, 1976 (17).



3. Estado y Agricultura en el capitalismo avanzado: La necesidad de interlocutores(*)

por **Eduardo MOYANO ESTRADA (**)**

1. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA

Desde que la agricultura dejó de ser la actividad económica fundamental en las sociedades capitalistas occidentales, su protección por parte del Estado y el alto grado de supervisión y regulación a que ha estado sometida han sido características que han acompañado el desarrollo de este tipo de sociedades.

Puede afirmarse con carácter general que la intervención del Estado en la agricultura de estos países ha sido tanto una

(*) Este artículo ha sido elaborado tomando como base el contenido de una investigación más amplia que con el título «*Comportamiento y Agricultura: aproximación al caso español*» fue leída como tesis doctoral por el autor en la Universidad de Córdoba (1982), y recientemente publicada en la serie Estudios del Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios (IEAPA).

El fenómeno de la concertación social ha sido objeto de numerosos estudios por parte de sociólogos, economistas y politólogos, dando lugar a un amplio debate, conocido como «corporatismo» o «neo-corporativismo». El tema de la concertación social en la agricultura no ha sido centro de atención en dicho debate, por lo que las ideas que el autor expone en este artículo tienen el interés, y al mismo tiempo el riesgo, de ser una primera aproximación al citado tema desde la perspectiva corporatista. Una amplia revisión bibliográfica sobre el corporatismo puede verse en la tesis doctoral ya mencionada y en el libro *Corporatismo y Agricultura: Asociaciones Profesionales y articulación de interés en la agricultura española* (Madrid: IEAPA, 1984), citado.

Agricultura y Sociedad nº 29 (octubre-diciembre, 1984), pp. 9-37.

(**) Profesor titular. Departamento de Derecho y Sociología Agrarios. E.T.S.I.A. Universidad de Córdoba.

exigencia del propio sector agrario como un imperativo del sistema económico. Por esa razón, las relaciones entre el Estado y la agricultura no pueden concebirse como unas relaciones estáticas sino que deben ser enmarcadas en el contexto del desarrollo económico capitalista, observándose en ellas diversas fases, coincidentes con otras tantas de dicho proceso (1).

El papel jugado por la agricultura en el proceso de industrialización significó, por un lado, el desarrollo de nuevos sectores de actividad, pero, por otro, supuso también la paulatina pérdida de hegemonía del sector agrario en el sistema económico general y su plena integración en los mecanismos del mercado. Esta ruptura de la tradicional autonomía del sector agrario y su sometimiento a poderosos agentes externos ocasionaron efectos de nuevo curso sobre la población rural, de manera que sus diversos grupos tuvieron que exigir la intervención protectora del Estado para paliar los perjuicios a que daba lugar el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado en el marco del liberalismo económico. Bien es cierto que este impacto no tuvo los mismos efectos sobre todos los grupos de la sociedad rural y que, efectivamente, hubo quienes se beneficiaron de la nueva orientación mercantil de la actividad agraria. Sin embargo, puede afirmarse que, a pesar de estos posibles beneficiarios, todos los grupos de agricultores se vieron sometidos, en mayor o menor medida, a unas fuerzas económicas incontrolables desde el propio sector agrario, exigiendo, por ello, el manto protector de la intervención estatal.

Lo verdaderamente peculiar de la intervención del Estado en la agricultura es que fue exigida por el propio sector en una fase del desarrollo capitalista en la que los demás sec-

(1) Sobre las distintas fases por las que ha pasado la intervención del Estado en la agricultura británica pueden verse P. J. Self y H. Storing. *The State and the Farmer* (London: Allen and Unwin, 1971) y la selección de artículos realizada por B. Davey y otros en *Agriculture and the State* (London: Macmillan, 1976). Una panorámica actual sobre el Estado y la Política Agraria en la Europa de los 70, puede verse en «L'Etat et la politique agricole en Europe», *Economies et Sociétés*, tomo X, nº 7-8, julio-agosto, 1976. Un interesante estudio sobre la Política Agraria puede verse en C. Servolin, *Les Politiques Agricoles* (Paris: INRA, 1984).

tores de actividad que exigían era el menor intervencionismo estatal posible en los asuntos económicos y que el Estado liberal se limitara a garantizar el marco institucional en el que debía desenvolverse el libre juego de intereses de los diversos grupos sociales.

Ese aspecto diferenciador de la actitud del sector agrario respecto a la intervención estatal ha constituido un elemento permanente de las relaciones entre el Estado y la agricultura, que puede explicarse teniendo en cuenta las características específicas de los procesos productivos agrícolas y las de su organización social. En primer lugar, la oferta de productos agrarios ha estado sometida a constantes fluctuaciones como consecuencia de la dependencia que la actividad agrícola ha tenido respecto de las condiciones naturales, especialmente de las climatológicas. A pesar de los avances técnicos asimilados por la agricultura, su dependencia del medio natural no ha desaparecido totalmente, por lo que la oferta de productos agrarios se ha visto, y se ve condicionada, en gran medida, por esos factores, habiéndole resultado a los agricultores imposible planificar con precisión su magnitud. Asimismo, la demanda relativamente rígida de productos agrarios por parte de la población y de las empresas agroalimentarias ha hecho que la posibilidad de dominar las dependencias naturales haya sido la antesala de un nuevo problema para el sector agrario, como es el de los excedentes agrícolas. Sea por el lado de la oferta como por el de la demanda, lo cierto es que el sector agrario no ha tenido, ni tiene, capacidad para controlar por sí mismo las variaciones del mercado al no poder ajustar correctamente las evoluciones de aquellas variables (2).

En segundo lugar, la atomización característica de las explotaciones agrarias ha implicado que la respuesta del sector agrario a las variaciones del mercado haya sido, generalmente, anárquica, impidiendo, de nuevo la relativa planifica-

(2) Un análisis más completo sobre los problemas específicos de la agricultura desde el punto de vista económico puede verse en J. M. Cusset, *Urbanisation et activités agricoles* (París: Economie, 1975); Hill e Ingersent, *An Economy Analysis of Agriculture* (London: Heinemann, 1977), y J. W. Goodwin, *Agricultural Economics* (Virginia: Prentice Hall, 1977).

ción de la oferta de acuerdo con la más previsible evolución de la demanda de productos agrícolas. Esta dificultad de tipo estructural ha agudizado los efectos negativos de las variaciones del mercado sobre el sector agrario. Finalmente, como se verá más adelante, la dificultad del sector agrario para articular sus propios intereses a través de organizaciones lo ha situado en una débil posición negociadora frente a poderosos interlocutores de otros sectores económicos, los cuales han acabado, por lo general, imponiendo sus criterios de acuerdo con los intereses que defienden.

Los factores antes señalados explican la incapacidad del sector agrario para garantizar a su población un nivel estable de rentas si se le dejara a expensas del libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado. Esta incapacidad explicaría, a su vez, la permanente necesidad de dicho sector de una intervención estatal que le proteja de la influencia negativa de las fuerzas del mercado y de la actuación de perjudiciales agentes externos. En este contexto hay que entender, por tanto, la peculiaridad de las relaciones entre el Estado y la agricultura, analizadas como una exigencia que el propio sector agrario planteó por primera vez en un momento en el que, como se ha señalado, la reivindicación común de los otros sectores era la del menor intervencionismo estatal posible.

Sin embargo, en la fase de capitalismo avanzado la intervención del Estado en la agricultura se convirtió, además, en una exigencia del sistema económico general, y el contenido de dicha intervención comenzó a formularse de acuerdo con los imperativos de éste. Mientras que en el liberalismo económico la intervención estatal consistió en medidas de tipo coyuntural cuyo objetivo era compensar al sector agrario de los perjuicios ocasionados por las leyes del desarrollo capitalista, a partir del período de crisis de los años treinta y la implementación del modelo keynesiano dicha intervención se integró en un marco general de intervención estatal en todos los asuntos económicos de los países capitalistas avanzados. En esta nueva etapa de las relaciones entre el Estado y la agricultura los objetivos perseguidos por la Política Agraria han estado, por tanto, enmarcados en un cuadro de objetivos eco-

nómicos generales tales como el pleno empleo, el equilibrio entre sectores, la estabilización de las rentas, el control de la inflación, el equilibrio de la balanza de pagos, etc. (3).

A través de esas políticas agrarias la agricultura recibe seguridad y protección estatales a cambio de verse sometida a un alto grado de supervisión y regulación por parte del Estado. En esta nueva situación al sector agrario se le asigna un importante papel de subordinación a los otros sectores económicos dentro del objetivo general de reproducción del sistema económico capitalista en su fase avanzada de desarrollo. En efecto, la importancia de la producción agraria en la elaboración de los productos alimenticios básicos implica que el nivel de precios de los outputs agrícolas tenga una fuerte repercusión en el IPC (índice de precios al consumo) y, por tanto, en la tasa de inflación y en los costes salariales. Ello significa que el Estado, como regulador del sistema económico, debe intervenir en la evolución de dichos precios agrícolas para mantenerlos a un nivel conveniente que no sobrepase la tasa de inflación admisible y que garantice al sector empresarial industrial una adecuada extracción de plusvalía. En este sentido, el sector agrario juega un papel de «colchón» para frenar el ritmo del proceso inflacionista característico de la etapa del keynesianismo económico (4).

(3) Sobre el papel del Estado en el marco de la política keynesiana y sus contradicciones puede verse J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's 1973) y G. Poggi, *The Development of the Modern State* (London: Hutchinson, 1978). Asimismo, para un análisis de las contradicciones producidas por la regulación del sistema económico por agentes externos a los mecanismos del mercado, puede verse M. Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo* (Madrid: Siglo XXI, 1979; 1ª ed., francés, 1976). Una interesante reflexión sobre el Estado y sus relaciones con la sociedad civil puede verse en M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid: Alianza, 1977).

(4) En todos los países capitalistas avanzados los precios de un gran número de productos agrarios son regulados oficialmente, sin que eso suponga una abolición del mecanismo del mercado de acuerdo con la evolución de las leyes de oferta y demanda. El Estado interviene regulando el mercado de productos agrarios para cumplir una doble función: evitar el desequilibrio que conllevaría para el sector agrario y para el conjunto de la economía el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado y asignar a la agricultura el papel subordinado que le corresponde en el sistema económico. Con esa doble función, el Estado garantiza la reproducción del sistema con el menor coste social posible. Sobre este tema puede verse A. Mollard y A. Mounier, «El Estado: de la

Por otro lado, la importancia que tiene para la economía de un país el mantenimiento de unas reservas mínimas de productos agrarios básicos, así como el papel fundamental que las exportaciones e importaciones agrícolas juegan en su balanza comercial, obliga al Estado a supervisar y regular la producción agraria protegiendo a los agricultores pero, al mismo tiempo, exigiéndoles unas cotas mínimas de eficiencia en el funcionamiento de sus explotaciones. En este sentido habría que entender la actuación del Estado en la reestructuración de las explotaciones agrarias removiendo los obstáculos estructurales que frenan los incrementos de productividad y la extensión de las relaciones capitalistas en la agricultura.

En definitiva, el Estado, de acuerdo con sus funciones de garantizar la reproducción del sistema económico capitalista con los menores costes sociales posibles, debe lograr un equilibrio entre las exigencias de estabilidad de las rentas agrarias por parte de los agricultores y las exigencias de mantenimiento de los precios agrícolas al nivel que demande dicho sistema, contando para ello con los instrumentos fundamentales de la Política Agraria: política de precios y regulación de mercados y política de estructuras (5).

2. LA ARTICULACION DE INTERESES EN LA SOCIEDAD RURAL

La debilidad que muestran las organizaciones representativas de los diversos intereses agrarios, en su intento por influir en los centros de decisión donde se formula la Política Agraria, no puede explicarse sólo por factores relacionados con la subordinación de la agricultura en el sistema económico del capitalismo avanzado sino que es preciso tener en

industrialización a la regresión de la agricultura» en *Agricultura y Sociedad*, nº 20, julio-septiembre, 1981.

(5) Sobre los ejes fundamentales en que se basa la ejecución de la Política Agraria en el contexto económico occidental pueden consultarse L. Heady, *Agricultural Policy under Economic Development* (Ames: Iowa State, Univ. Press, 1972), y C. H. Ritson, *Agricultural Economics: Principles and Policy* (London: Staples, 1977).

cuenta las dificultades que encuentra el proceso de articulación de intereses en la sociedad rural para crear interlocutores idóneos (6).

La explicación de ese hecho hay que buscarla en las características específicas de la estructura social rural de los países occidentales. Una estructura social en la que la dinámica de sus grupos componentes está influida por factores relacionados con: a) la heterogeneidad de la agricultura desarrollada; b) las peculiaridades de la actividad productiva agraria y sus condicionamientos físicos; c) la distribución de la propiedad agrícola y las formas de tenencia de la tierra, y d) por otros factores de tipo sociocultural e ideológico.

a) En primer lugar, la *heterogeneidad* de la agricultura moderna es un hecho perfectamente constatable no sólo a nivel general del sector agrario en las economías desarrolladas sino a los niveles más particulares de las agriculturas regionales e, incluso, de las propias explotaciones agrícolas. La diversidad de las orientaciones productivas en la agricultura moderna implica que cada grupo de productos tenga una problemática específica respecto del mercado y que ello exija de la Política Agraria unas medidas suficientemente diferenciadas para responder con eficacia a esa situación. En ese sentido, el proceso de articulación de los intereses agrarios a través de grandes organizaciones se ve obstaculizado, en gran medida, por dicha heterogeneidad, ya que ésta plantea importantes dificultades para que los propios agricultores puedan presentar unas demandas coherentes con sus problemáticas específicas sin que por ello se fraccione demasiado ese proceso.

(6) Sobre el tema de las dificultades de la sociedad rural para movilizarse pueden consultarse los siguientes trabajos: H. A. Landeberger (ed.), *Rural Protest: Peasant Movements and Social Change* (London: Macmillan, 1974); E. Wolf, *Las luchas campesinas del siglo XX* (Madrid: Siglo XXI, 1973, 1ª ed., inglés, 1969); T. Shanin, *Peasants and Peasant Societies* (Harmondsworth: Penguin, 1971), especialmente, el artículo del mismo autor «Peasantry as a Political Factor». Una revisión en castellano de los diversos puntos de vista sobre ese tema puede verse en M. Pérez Yruela, «El conflicto en el campesinado», *Agricultura y Sociedad*, nº 10, Madrid, 1979, págs. 245-271. Sobre la subordinación de los trabajadores agrícolas y pequeños campesinos, ver H. Newby y otros, *Property Paternalism and Power* (London: Hutchinson, 1978).

En efecto, que entre determinados sectores productivos existan intereses, en cierto modo, opuestos ante la política de precios agrarios, como ocurre, por ejemplo, con el sector de cereales-piense y el sector ganadero; o que haya sectores con posturas reivindicativas, hasta cierto punto, hostiles en lo que respecta a las medidas de regulación de los mercados y fomento de la producción, como son los casos, por ejemplo, de los olivareros y de los cultivadores de semillas oleaginosas; o que en la formulación de la Política Agraria se dé, inevitablemente una discriminación de ciertos grupos de productos en beneficio de otros, debido a las limitaciones presupuestarias de su financiación y de acuerdo con los objetivos generales de la Política Económica (7), son hechos que plantean importantes dificultades para que demandas específicas y diferenciadas puedan ser conciliadas en un programa reivindicativo común.

En este contexto habría que explicar la tendencia, siempre presente pero no dominante, a la creación de organizaciones agrarias de carácter sectorial y los conflictos surgidos en el seno de las organizaciones de carácter general entre grupos de agricultores de diferentes sectores productivos, tanto en el momento de elaborar el programa reivindicativo común, así como en el desarrollo de las negociaciones con la Administración estatal para fijar las medidas anuales de Política Agraria o en la aceptación de los resultados de las mismas. De cualquier forma, la tendencia dominante en la práctica a la creación de organizaciones agrarias de carácter general implica, de algún modo, que en la elaboración de sus programas reivindicativos exista el riesgo real de que se impongan los intereses de los grupos con mayor influencia.

(7) En la política de precios y regulación de mercados hay grupos de productos que reciben una mayor protección que otros por el simple hecho de que estos últimos ni siquiera están regulados, como ocurre, en el caso español, con los productos hortalícos. Además, en las medidas anuales de política de precios para los productos regulados la variación en los incrementos de precios de unos productos a otros es muy importante, beneficiándose unos grupos más que otros, de acuerdo con criterios de limitaciones presupuestarias, con la situación de los «stocks» o por razones de Política Económica General, como suele ocurrir con los llamados «cultivos sociales» que generan puestos de trabajo.

b) En segundo lugar, las peculiaridades de la *actividad productiva agraria* y los condicionamientos físicos en que esa actividad tiene lugar son factores que dificultan la construcción de una infraestructura organizativa sólida y bien articulada, que recoja eficazmente las demandas heterogéneas del sector.

Por un lado, esas características peculiares de la actividad productiva agraria plantean importantes dificultades al avance de los procesos de racionalización y de división del trabajo en la agricultura, ya que implican una débil red de interdependencias entre los agricultores, haciendo que cada agricultor individual conserve un alto grado de autonomía como jefe de explotación. Esta autonomía introduce una dimensión muy importante de individualismo en la actitud económica, social y política del agricultor y le crea unos fuertes lazos de dependencia con el ciclo productivo de su explotación. Si a lo anterior se le añade el tradicional aislamiento geográfico y la dispersión característica de la sociedad rural, es fácilmente explicable el hecho de que en el sector agrario de los países capitalistas avanzados se dé un alto nivel de desarticulación social, que contrasta con la articulación existente en otros sectores de actividad (8). Esta situación abre los canales por donde se desarrolla en la práctica la dependencia de la agricultura respecto de los demás sectores económicos, de modo

(8) Esta desarticulación social dificulta el proceso de captación de afiliados por parte de las organizaciones de intereses, especialmente en lo relacionado con los agricultores, ya que les resulta difícil explicitar el interés común de grupo capaz de atraer a sus filas a los miembros de un determinado colectivo social. Esta dificultad hay que entenderla por el carácter de «bien público» que tienen los servicios prestados por las organizaciones de intereses agrarios de tipo sindical, que hace que de ellos se beneficie tanto el agricultor que es socio como el que no lo es. Ello obliga a las organizaciones a obtener el apoyo de los agricultores no de forma voluntaria sino ofreciéndoles algún tipo de servicios «no colectivos» que los incentiven para afiliarse dado que sólo se beneficiarían de ellos los que sean realmente socios. Sobre este tema se volverá más adelante; existiendo toda una teoría al respecto elaborada por M. Olson, *The Logic of Collective Action* (New York: Schocken Books, 1968). La dificultad de las organizaciones agrarias por ofrecer esos servicios «no colectivos» está en la base de lo difícil que resulta el proceso de articulación de intereses en la sociedad rural. Además, la opción por la oferta de servicios entra inevitablemente en colisión con actividades propias del movimiento cooperativo, provocando interferencias entre ambas formas de acción colectiva.

que dicha dependencia no hay que entenderla sólo al nivel de las macromagnitudes del sistema económico sino que se materializa en la subordinación de cada agricultor individual a los intereses de otros grupos mejor organizados y con mayores recursos; y de cuyos servicios depende para llevar a cabo con eficacia su actividad productiva y para dar salida en el mercado a los resultados de esa actividad (9).

Por otro lado, la debilidad del avance del proceso de división del trabajo en la agricultura lleva consigo que el fenómeno de especialización ocupacional y, por tanto, la aparición de estratos intermedios sea mucho más difícil que en el sector industrial (10). Por esa razón, la dinámica de las relaciones sociales que tiene lugar en la sociedad rural entre sus distintos grupos de intereses —bien entre trabajadores asalariados y propietarios agrícolas o entre los diversos grupos de agricultores— o entre estos grupos y los de intereses no agrarios, es una dinámica en la que los posibles conflictos están débilmente mediatizados por corporaciones, siendo normal en ella que estos conflictos se expresen a través de una con-

(9) Se hace referencia aquí a la dependencia bilateral del agricultor individual con la empresa que le vende los fertilizantes o las semillas y con los intermediarios que le compran el producto agrícola para su posterior transformación o venta directa en el mercado. Aunque la vía «cooperativa» puede ser un medio eficaz para contrarrestar esa dependencia, sin embargo, en la práctica, ocurre que el cooperativismo queda estancado en un nivel tal que se convierte en un medio de gran eficacia para los agentes económicos externos de los que el sector agrario depende, ya que le concentra la oferta, en el caso de las cooperativas de comercialización, o la demanda, en el caso de las de adquisición de bienes industriales.

(10) Basta con comparar la estructura organizativa de una empresa industrial, con su gran cantidad de funciones especializadas que dan lugar a sendos estratos ocupacionales de carácter intermedio entre el mundo del capital y el del trabajo, y la estructura organizativa de una explotación agraria de gran tamaño. En esta última, apenas existen funciones especializadas organizativamente, y entre el propietario y los trabajadores sólo se observan unos reducidos estratos ocupacionales, como los del administrador, capataz, la gama de trabajadores fijos (tractoristas, por ejemplo) y los eventuales. Sobre estos temas no se ha encontrado, apenas, bibliografía; no obstante, una reflexión sobre el tema del «trabajo en el campo» puede verse en la primera parte del artículo de M. Pérez Yruela y A. Sánchez López, «Aproximación al estudio del trabajo agrícola: la recogida de la aceituna al 'buen común'», presentado como comunicación al I Congreso de Sociología de la F.A.S.E.E., Zaragoza, 1981, y, actualmente, pendiente de su publicación en la *Revista de Sociología del Trabajo*, Madrid.

frontación directa entre las partes. Cuando esa mediatización ocurre y el conflicto se canaliza a través de la negociación es posible que se haya producido la interferencia de agentes corporatizantes externos al propio sector agrario, ya sea de algún tipo de instituciones estatales, de los partidos políticos o de otro tipo de organizaciones sociales o económicas.

c) En tercer lugar, *la estructura de la propiedad* de la tierra y las formas de tenencia determinan, en gran medida, la configuración que adquiere el proceso de articulación de intereses en el sector agrario. Así, en zonas rurales en donde existe una importante población de trabajadores asalariados, la articulación de sus específicos intereses se realiza, por lo general, de manera autónoma a través de sindicatos de obreros agrícolas, mientras que en otras zonas donde la presencia de ese grupo social es muy reducida en comparación con la de los agricultores es probable que aquéllos se integren con algunos sectores de éstos para la defensa de intereses, si no comunes sí, al menos, afines en ciertas cuestiones (11).

En lo que respecta a los agricultores, la mayor o menor distribución de la propiedad de la tierra y sus distintas formas de tenencia son factores a tener en cuenta en el análisis del proceso de articulación de intereses en ese sector de la población agraria (12). En efecto, en aquellas zonas rurales en donde se dé una estructura social muy heterogénea, con una presencia importante tanto de pequeños y medianos agricultores como de grandes empresarios agrícolas, la tendencia dominante es la aparición de diversas organizaciones de interés de acuerdo con las problemáticas específicas que cada uno de esos grupos sociales tiene como consecuencia de sus diferentes posiciones en el sistema económico, de sus distin-

(11) En este tema de la articulación de intereses de los trabajadores agrícolas habría que tener en cuenta también otros factores relacionados con la mayor o menor presencia de los trabajadores fijos y los eventuales, la mayor o menor estacionalidad del trabajo de estos últimos, la influencia del movimiento obrero industrial, etc. En cuanto a las alianzas es frecuente que los asalariados agrícolas planteen su conexión con los pequeños agricultores en zonas en donde el tipo de agricultura convierta a estos últimos en cuasi-asalariados.

(12) Sobre el impacto de la estructura agraria en el proceso de articulación de intereses puede verse G. Wilson, *Rural Societies* (1981).

tos grados de integración en el mercado y de sus diversas relaciones con otros grupos económicos y sociales. Por su parte, allá donde se dé una mayor homogeneidad de la población agrícola es más probable que se configure un panorama sindical caracterizado por la articulación de los intereses agrarios en una sola organización (13). Estas tendencias dominantes, la de dispersión en el primer caso y la de concentración en el segundo, no implican que necesariamente tengan que darse en la realidad, ya que en la configuración del panorama sindical en la agricultura intervienen otros factores de tipo sociocultural e ideológico, como se verá más adelante.

La influencia de las formas de tenencia se produce más bien en la dinámica interna de las organizaciones agrarias que en la diferenciación externa que adquiere el proceso de articulación de intereses. No es probable que los arrendatarios, por ejemplo, o que los aparceros o los colonos, articulen sus intereses de forma separada a como lo hace el resto de los agricultores, pero lo que sí puede ser cierto es que dentro de las organizaciones agrarias en que se integren constituyan grupos con problemáticas específicas que puedan hacer difícil la elaboración de un programa reivindicativo común.

d) Finalmente, en el proceso de articulación de intereses en la sociedad rural hay que tener en cuenta un conjunto de *factores de tipo socio-cultural e ideológico*, que puede ejercer una importante influencia en dicho proceso.

Algunos de estos factores socioculturales se relacionan con los sistemas de patronazgo y demás lealtades primordiales que, tradicionalmente, han caracterizado las relaciones so-

(13) En este sentido debe explicarse la diferente configuración del panorama sindical en los países de la CEE. Así, los casos de Gran Bretaña y Alemania Federal, ambos con una poderosa organización que integra la mayoría de los agricultores —la «National Farmer's Union» y la «Deutscher Bauernverband», respectivamente—, contrastan con los de Italia y Francia en los que se da una mayor dispersión sindical. La diferente composición de sus respectivas estructuras sociales agrarias explicarían, en gran medida, ese contraste, aunque no totalmente.

ciales en el medio rural (14) y que, en el caso de la agricultura desarrollada, no han desaparecido sino que se manifiestan de forma diferente. Así por ejemplo, la integración de pequeños agricultores en organizaciones de interés dominadas por grandes empresarios agrícolas puede explicarse, en alguna medida, por la red de dependencias que, con una base económica, se establecen entre esos dos grupos sociales, haciendo que el grupo en posición subordinada se vea obligado a aceptar las condiciones impuestas por el grupo dominante si quiere continuar recibiendo los beneficios de esa relación dependiente. El hecho anterior puede explicarse también por el poder de persuasión ejercido por el grupo social en superior posición jerárquica sobre el grupo inferior, persuasión muchas veces basada en su mayor capacidad de influencia en los centros de decisión debido a la posesión de unos recursos más poderosos.

Entre los factores ideológicos destacan aquéllos relacionados con el impacto que la ruptura del orden tradicional en el medio rural y la pérdida de hegemonía del sector agrario en el sistema económico general han tenido sobre las conciencias colectivas de los diversos grupos componentes de la estructura social rural. En efecto, el resultado general de ese impacto puede observarse, por un lado, en actitudes tales como la adopción, por parte de esos grupos, de una especie de complejo de inferioridad, de un «síndrome de marginalidad» a la vista de las diferencias en los niveles de vida entre la población rural y la urbana, de los distintos ritmos de evolución de los niveles de precios agrícolas e industriales, de las menores posibilidades de promoción en el medio rural o, en general, de las repetidas muestras de menosprecio hacia la profesión agrícola por parte de una sociedad en la que los valores urbano-industriales son los dominantes.

Por otro lado, también puede observarse ese impacto en una actitud general de recelo hacia los denominados agentes

(14) Sobre los sistemas de patronazgo y demás lealtades primordiales en la sociedad rural puede verse H. Alavi, *Las lealtades primordiales* (Barcelona: «Anagrama», 1976, sobre la base del artículo publicado bajo el título: «Peasant Classes and Primordial Loyalties» en *Journal of Peasant Studies*, vol. I, nº 1, octubre, 1973, págs. 23-62).

externos al sector agrario, en quienes los agricultores personalizan las causas de la pérdida de hegemonía del sector y de su sometimiento a intereses que escapan de su propio control. Tales serían los casos, por ejemplo, de la red de intermediarios en la comercialización de los productos agrícolas, de los agentes de ventas de inputs agrícolas de tipo industrial, de las diversas entidades financieras o de los agentes que las diversas instituciones de la Administración estatal establecen en el medio rural para llevar a cabo sus actividades de promoción y divulgación, unas veces, o de control, en otras.

Las actitudes anteriores culminan en una tendencia generalizada a que los diversos grupos de agricultores aspiren a integrarse en una especie de «frente agrario» para defender los intereses de la agricultura frente a las supuestas amenazas y actuaciones de los otros sectores económicos, así como para erigirse en un poderoso grupo de presión que influya en la clase política a fin de modificar las políticas agrarias cuyos efectos ellos entienden que han sido tan perjudiciales para el sector agrario en general. En ese contexto hay que situar los intentos que, en determinadas situaciones históricas, han surgido de crear «partidos agrarios» (15), que protejan a la agricultura con la eficacia que, según los agricultores, los partidos políticos tradicionales no pueden garantizar por la presencia dominante en ellos de los intereses urbano-industriales, o situar las repetidas expresiones de «el campo frente a la ciudad» escuchadas en boca de los diversos líderes agraristas.

A pesar de esa tendencia a la creación de un «frente agrario» en el que todos los agricultores se integren para la defensa de intereses supuestamente comunes, el comportamiento observado en la práctica de los distintos grupos componentes de la sociedad rural muestra una reacción diferencial al impacto antes mencionado sobre sus respectivas conciencias colectivas. Esta reacción diferencial contrarresta,

(15) Para un análisis del comportamiento político de los agricultores en el seno de las democracias burguesas occidentales Cf. Juan J. Linz, «Patterns of Land Tenure, Division of Labor and Voting Behavior in Europe» en *Comparative Politics*, abril, 1979, págs. 365-430.

en gran medida, aquella tendencia general a resaltar las similitudes y omitir las diferencias entre los diversos grupos de agricultores. En efecto, los aspectos, ya señalados, que hacen referencia a la diversidad de las orientaciones productivas agrícolas y a la estructura de la propiedad y formas de tenencia de la tierra, particularizan, en cierto modo, el impacto del desarrollo económico capitalista sobre la agricultura, según la problemática específica de sus grupos sociales, y provocan una reacción diferencial al mismo, actuando dichos aspectos en la dinámica de la sociedad rural como fuerzas disgregadoras frente a las fuerzas de unificación antes citadas. En el resultado de ese equilibrio de fuerzas sobre la articulación de intereses en el sector agrario ejerce un papel muy importante, como se verá más adelante, la interferencia de elementos ajenos al propio sector tales como las características del contexto social y político en que dicho proceso tiene lugar, las estructuras corporatistas de otros sectores de actividad y la propia estructura corporatista del Estado.

En definitiva, la corporatización del sector agrario, es decir la tendencia a la articulación de sus diversos intereses a través de grandes organizaciones, es un hecho observable en la agricultura desarrollada, si bien dicho proceso encuentra importantes dificultades para su avance. Estas dificultades, que como se ha señalado a lo largo de este apartado se hayan relacionadas con las características específicas de la estructura social rural, impiden que el fenómeno del corporatismo en la agricultura, esto es la presencia hegemónica de corporaciones agrarias, alcance un elevado nivel de desarrollo tal como ocurre en el sector industrial. Las organizaciones de intereses agrarios surgen y se desarrollan en la sociedad rural adquiriendo formas específicas de acuerdo con el contexto en que tiene lugar la dinámica de sus diversos grupos; sin embargo, esas organizaciones se corporatizan muy débilmente. Es decir, su conversión en corporaciones, caracterizadas por el ejercicio de la coordinación imperativa sobre sus miembros, por el alto grado de especialización funcional, por una jerarquización interna explícita y detallada y por la pretensión de ostentar un cierto monopolio representativo, encuen-

tra importantes obstáculos que impiden que dichas organizaciones se erijan en idóneos interlocutores del sector agrario ante el Estado y ante las corporaciones representativas de los demás sectores económicos y sociales (16).

3. LA INEVITABLE CORPORATIZACION «DESDE FUERA» DEL SECTOR AGRARIO

Las dificultades que encuentra el sector agrario para articular por sí mismo sus propios intereses a través de grandes corporaciones, explican que la estructura del corporatismo en la agricultura sea una estructura débil, en la que permanentemente interfieren elementos de otras estructuras corporatistas con el objetivo de imponer «desde fuera» del propio sector una determinada configuración de acuerdo con sus intereses particulares. En esa especie de corporatización «desde fuera» del sector agrario intervienen elementos del corporatismo estatal, así como de las dinámicas corporatistas que tienen lugar en la esfera política y en esferas económicas distintas de la agricultura.

a) A pesar de los obstáculos que impiden el desarrollo del corporatismo en la agricultura, el *Estado*, de acuerdo con su papel regulador característico de los países capitalistas avanzados, necesita contar con interlocutores válidos e idóneos en representación del sector agrario, que legitimen la Política Agraria y cooperen en su ejecución.

Esta necesidad explica que en la mayor parte de esos países la dinámica del corporatismo agrario se haya visto interferida profundamente por el Estado, el cual, incluso, llega a crear instituciones de Derecho público, o a utilizar las ya creadas —Cámaras Agrarias y similares— para cumplir los objetivos propuestos (17). Dichas instituciones tienden a mediatizar

(16) Los conceptos de corporatización, corporación y corporatismo son entendidos aquí según la perspectiva utilizada por S. Giner y M. Pérez Yruela en su libro *La Sociedad Corporativa* (Madrid: C.I.S., 1979).

zar, por un lado, las relaciones sociales entre los diversos grupos de intereses agrarios, paliando, en alguna medida, los efectos debidos a la escasez de estratos ocupacionales intermedios, como se indicó anteriormente, y logrando la canalización de los posibles conflictos surgidos en la sociedad rural. Asimismo, esas instituciones mediatizan, por otro lado, las relaciones entre las organizaciones de intereses agrarios y la propia Administración estatal, integrándolas en los canales institucionalizados de participación para evitar la utilización de otros canales de influencia de más difícil control.

La importancia de esta mediatización por parte de las instituciones estatales es fundamental para conseguir, si no la total aceptación sí, al menos, la menor contestación posible a medidas de Política Agraria que entrañen perjuicios al sector y tengan, indudablemente, que ser aplicadas de acuerdo con los objetivos de la Política Económica. En este sentido hay que entender el papel ejercido en algunos países occidentales por las Cámaras Agrarias, asumiendo funciones no sólo de aproximación de los organismos administrativos estatales al medio rural sino, a veces, interfiriendo la participación y representación de las organizaciones agrarias en los diversos centros de decisión y, en otras ocasiones, ejerciendo un importante control social sobre ellas (18).

En la interferencia del Estado en el corporatismo agrario

(17) Es un hecho general en los países de capitalismo avanzado la existencia de instituciones de Derecho público —cámaras agrarias y similares— que, además de cumplir funciones burocrático-administrativas, mediatizan el proceso de articulación de intereses en la sociedad rural, si bien las funciones atribuidas a las mismas difieren sustancialmente de unos países a otros. En este sentido puede verse X. Flores, *Les organisations agricoles et le développement* (Génova: Bureau International du Travail, 1970), en cuyo trabajo realiza un interesante análisis descriptivo de las organizaciones de agricultores y de instituciones de Derecho público en la agricultura de un gran número de países del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. Sobre el papel de las Cámaras Agrarias puede verse el trabajo «Les Chambres d'Agriculture en Europe», *Chambres d'Agriculture*, mayo 1979, París.

(18) El caso del protagonismo de las Cámaras Agrarias en España es muy significativo al respecto si bien tiene la dosis de excepcionalidad propia de ser unas instituciones heredadas con escasas alteraciones de las existentes en el corporatismo no democrático del franquismo. Un caso tal vez más relevante, por su normalidad, es el de las Cámaras Agrarias francesas que ejercen un importante

para contar con interlocutores válidos e idóneos, las instituciones estatales tienden también a contrarrestar las que aquí se han denominado fuerzas «disgregadoras» del proceso de articulación de intereses en la sociedad rural, pero procurando, en lo posible, que el equilibrio de fuerzas no se incline definitivamente hacia el lado de la unificación de los diversos grupos en un «frente agrario» común. En efecto, para que la dinámica de las negociaciones sobre medidas de Política Agraria en las instituciones corporatistas sea eficaz, los gobiernos de turno procuran que los interlocutores del sector agrario sean poderosos en cuanto a su representatividad y escasos en número. Sin embargo, para que esas negociaciones puedan ser controladas desde el poder político, éste intenta promover el reconocimiento de varios interlocutores del sector a fin de evitar la posibilidad de que los agricultores estén representados por una poderosa organización que constituirá una dificultad adicional para la materialización de dicho control.

Para el logro de esta configuración idónea del corporatismo agrario los gobiernos cuentan con importantes recursos. En lo que respecta a neutralizar las fuerzas «disgregadoras», a los gobiernos les basta con utilizar el poder legal para proceder al reconocimiento como interlocutores válidos del sector de aquellas organizaciones que sean de carácter general —con lo que contrarresta la influencia dispersora de las sectoriales—, que tengan un ámbito territorial de carácter estatal —con lo que impide el acceso a los centros de decisión de las pequeñas organizaciones provinciales o regionales— y que alcancen un nivel determinado de representatividad de acuerdo con los indicadores adoptados oportunamente para su medida —elecciones a Cámaras Agrarias, nivel de afiliación, etc.—. Con ello, la tendencia a la dispersión se neutraliza al verse obligadas las diversas organizaciones de intereses agrarios de carácter sectorial o de ámbito provincial a inte-

protagonismo en la sociedad rural, más allá de la mera función de ofrecer servicios a los agricultores. En este sentido puede verse un interesante artículo sobre «Le rôle consultatif des Chambres d'Agriculture» publicado en *Revue de Droit Rural*, nº 1, abril 1971, cuyos autores son C. Langrade y J. Descargues.

grarse en grandes federaciones estatales de carácter general. Esta integración forzosa para lograr el reconocimiento oficial como interlocutores válidos del sector agrario y acceder a la participación en las instituciones corporatistas, no significa que las diferencias, y en algunos casos los antagonismos, entre los diversos grupos de intereses se eliminen sino que probablemente aquéllas se trasladen al seno de las organizaciones resultantes, convirtiéndose en causa de no pocos conflictos internos.

En lo que respecta a contrarrestar, en aquellas zonas rurales donde sea una posibilidad real por las características más homogéneas de su estructural social, la tendencia a la creación de un «frente agrario», los gobiernos utilizan, además del poder legal ya señalado para impedir el reconocimiento oficial de las sectoriales como interlocutor de un determinado grupo de productos agrícolas, todos los recursos disponibles para promover nuevas organizaciones o apoyar otras ya constituidas. Con estas organizaciones promovidas o apoyadas desde el poder político del Estado, los gobiernos disponen de sus propios agentes corporatistas para llevar a cabo la estrategia pertinente en sus relaciones con el sector agrario.

La inevitable interferencia del Estado en la corporatización del sector agrario, con el propósito de configurar un marco corporatista que, al tiempo que legitime la Política Agraria formulada por los sucesivos gobiernos facilite, o al menos no dificulte, la asignación a la agricultura del papel subordinado que le corresponde en el sistema económico general, no encuentra fuertes resistencias por parte de los agricultores. En efecto, la contrapartida de una intervención estatal exigida para la protección de sus rentas, aunque sea a bajos niveles, les parece a los agricultores mejor que el caos que se produciría liberalizando totalmente el mercado agrario o dejando a los propios agricultores la iniciativa de su control.

b) La corporatización que a *nivel político* no estatal tiene lugar en las sociedades capitalistas avanzadas afecta al sector agrario interfiriendo en el proceso de articulación de sus diversos intereses a través de corporaciones.

Aunque uno de los rasgos básicos del corporatismo polí-

tico es la crisis del parlamentarismo (19), bien es cierto que dicha institución conserva una función primordial en la medida de la representatividad social de los diversos partidos a través de las elecciones parlamentarias y constituye la vía institucional de acceso al poder político del Estado en las democracias occidentales. De ahí que todos los partidos políticos, además de contribuir a la implementación del modelo corporatista llevando a cabo la práctica de las negociaciones, pactos y demás acuerdos con otros grupos y con los sucesivos gobiernos al margen de las instituciones parlamentarias, estén interesados en el logro de una infraestructura de apoyo en todos los ámbitos de la vida social, así como en la obtención del mayor número posible de votos en las correspondientes contiendas electorales.

A pesar de la pérdida de hegemonía del sector agrario en el sistema económico general y de la reducción de su población activa en la estructura ocupacional del capitalismo avanzado, son hechos indudables la importancia de la actividad productiva agraria para el buen funcionamiento de dicho sistema económico y el valor, no sólo cuantitativo sino también cualitativo, de la población rural en la dinámica social y política de los países occidentales. Por esas razones, los diversos partidos políticos tienen un especial interés en crearse sus propias bases de apoyo en el sector agrario y en la captación del voto rural, para lo cual interfieren el proceso de articulación de intereses en la sociedad rural, pretendiendo configurar un modelo de corporatismo agrario que facilite el logro de los objetivos por ellos perseguidos.

De acuerdo con este planteamiento general, los partidos políticos intentan crear nuevas organizaciones agrarias, en cuya promoción vuelcan gran parte de sus recursos económicos y humanos, o situar a sus militantes en los puestos directivos de organizaciones ya constituidas, sin que ello signifique la concesión explícita de su apoyo político ni la cesión de sus recursos organizativos. En la estrategia llevada a cabo por las

(19) Este tema es tratado con amplitud en el capítulo 2 de la tesis doctoral ya citada, y hace referencia al conocido fenómeno del traslado de funciones normativas desde la institución parlamentaria al Ejecutivo y la Administración.

corporaciones políticas para interferir en la dinámica del corporatismo agrario, intervienen variables tales como la posición ideológica y su correspondencia en la estructura social rural, su capacidad de influencia en los centros de decisión del sistema político y los recursos utilizados para ejercer esa capacidad.

Respecto a la primera variable, hay que señalar que la tradicional creencia en la ideología fuertemente conservadora de la población agraria y, como consecuencia, en que sea un reducto de los partidos políticos de la derecha, se ha visto, en cierto modo, cuestionada por las transformaciones ocurridas en el sector agrario a lo largo del proceso de industrialización capitalista. Como se indicó en los apartados anteriores, los efectos de estas transformaciones han significado, entre otras cosas, la heterogeneidad de la actividad productiva agraria, con la aparición de problemáticas específicas según los sectores de producción, y la plena, pero diferenciada, integración de la agricultura en el mercado capitalista según la diferente posición ocupada por los distintos grupos de la población agraria en relación con el sistema económico. La específica situación en que se producen las respectivas relaciones de los diversos grupos sociales agrarios con el sistema económico, bien por el tipo de orientación productiva agrícola o por el tamaño de sus explotaciones, abre la posibilidad de que se dé un amplio espectro de posiciones ideológicas entre la población rural y, como consecuencia, de que se establezca una clara competencia entre todos los partidos políticos para atraer hacia su órbita de influencia a los distintos grupos agrarios.

Así, por ejemplo, los partidos políticos con ideología de izquierdas —especialmente comunista y socialista con todas sus variantes— buscan influir sobre aquellos grupos cuya posición subordinada en las relaciones económicas les conduce a asumir una ideología afín con aquella y a adoptar unas actitudes; si no totalmente coincidentes sí, al menos, compatibles con la de aquéllos en lo relativo a los temas relacionados con la Política Agraria. Esos serían los casos de los trabajadores asalariados agrícolas y de los pequeños y medianos agriculto-

res familiares, dadas sus respectivas posiciones de explotación: los unos, en las relaciones de producción y, los otros, en las relaciones del mercado y distribución capitalistas.

Por su parte, los partidos políticos con ideología de derechas —en genera, toda la gama de partidos defensores de la economía de libre mercado, con todas las correcciones pertinentes pero sin alterar el principio básico de la propiedad privada— intentan atraerse, en principio, a todos los agricultores sin exclusión alguna, dado que no parten de un esquema de análisis en términos de clase. No obstante, en la dinámica real, al comprobar la imposibilidad de su proyecto totalizador, estos partidos buscan el apoyo de los grupos de agricultores cuyas posiciones menos subordinadas, y en algunos casos, incluso dominantes en las relaciones económicas les llevan a asumir ideologías que no cuestionan el modelo económico y social imperante, mostrando, por ello, un alto grado de afinidad con las de aquellos partidos políticos. Ese sería el caso de los grandes empresarios agrícolas y de algunos grupos de medianos agricultores, quienes por los recursos económicos de que disponen están en posición de hacer frente con eficacia a los imperativos del mercado, paliando, en alguna medida, la situación subordinada que le corresponde en el sistema económico general por su condición de agricultores.

Esa posibilidad de diversidad ideológica y de competencia entre los grupos políticos por interferir en la sociedad rural dependerá de las características de su estructura social. En zonas con una desigual distribución de la propiedad de la tierra y en donde sus grupos componentes estén constituidos por una amplia población asalariada agrícola y por un sector más reducido de grandes agricultores, respectivamente, la interferencia de los partidos de izquierda se limitará, prácticamente, a la cooptación de los grupos de trabajadores, mientras que los partidos de derecha monopolizarán, en gran medida, la interferencia sobre la dinámica de las organizaciones de agricultores. Una interferencia diferente ocurrirá en zonas con una más igualitaria distribución de la propiedad de la tierra, donde se dará una mayor diversidad ideológica en-

tre los grupos de agricultores y todos los partidos políticos competirán por influir sobre su dinámica corporatista.

Respecto a las otras variables citadas, debe señalarse que la estrategia de las corporaciones políticas para interferir el proceso de corporatización en la agricultura se ve afectada también por la mayor o menor capacidad de influencia de dichas corporaciones en los centros de decisión del sistema político y por el tipo de recursos utilizados para ejercerla. En efecto, como ya se ha indicado, un partido político con responsabilidades de gobierno planteará una estrategia ante el corporatismo agrario muy diferente a la que plantearía si estuviera en la oposición. El poder legal que confiere al partido del gobierno el hecho de poseer la máxima autoridad política así como las responsabilidades contraídas por su especial posición, hace que sus relaciones con las diversas organizaciones agrarias adquieran una dinámica peculiar. Así, se ve obligado a matizar el apoyo, en cierto modo incondicional, a determinadas organizaciones con las que tradicionalmente había mantenido unas estrechas relaciones de mutua colaboración, y a abrir los canales de la negociación y el diálogo con otras en las que la hostilidad y, en el mejor de los casos, el recelo habían sido rasgos característicos de sus relaciones (20).

En el caso de partidos sin responsabilidades de gobierno pero con suficiente capacidad de influencia en los centros de decisión como para ser incluidos en la cúpula del corporatismo político, su estrategia frente al proceso de corporatización en la agricultura varía de acuerdo con el tipo de recursos utilizados para ejercer dicha capacidad. Así, los denominados partidos «de masas», por lo general coincidentes con los de ideología «de clase», tradicionalmente ejercen

(20) En este sentido sería interesante analizar las nuevas relaciones del Partido Socialista Francés (PSF) con los sindicatos agrarios FNSEA, CNJA y MO-DEF desde que accedió al gobierno en 1981. Asimismo tiene especial interés el caso británico en donde las estrategias de los partidos laborista y conservador respecto del único sindicato agrario existente: la Farmer's Union, se modifica según estén en el gobierno o en la oposición. Ver sobre el caso británico P. Self y H. Storing, *The State and the...* op. cit. Sobre el caso francés es de interés el trabajo de P. Coulomb y H. Nallet, «Les syndicalisme agricole et la creation du paysan modele» en *INRA*, 1980, París.

su influencia a través de la importancia cuantitativa de sus bases sociales de apoyo y de la capacidad de movilización de estas bases, por lo que en relación con el corporatismo agrario procurarán crearse sus bases de apoyo en el medio rural, bien estableciendo unas dependencias orgánicas con determinadas organizaciones o ejerciendo un fuerte control sobre otras mediante la colocación estratégica de sus militantes en los puestos directivos.

Los partidos «de cuadros», por su parte, generalmente partidos de ideología interclasista, no suelen utilizar el recurso de la importancia cuantitativa de sus bases sociales de apoyo ni la capacidad de movilización de éstas, sino la posición estratégica de sus élites respecto a los grandes poderes fácticos —el poder económico y financiero, los poderes militar y judicial, el poder ideológico— para ejercer su capacidad de influencia en los centros de decisión del sistema político (21). Por ello y por el propio carácter interclasista de su mensaje ideológico, que le obliga a no excluir, a priori, a ningún grupo social, abandonan la idea de crearse sus propias bases de apoyo en la sociedad rural a través de conexiones directas e institucionalizadas entre el partido y determinadas organizaciones, y se inclinan por ejercer sobre ellas una influencia por vía indirecta —ayuda económica, concesión de privilegios desde posiciones de poder local o regional, etc.

c) La subordinación de la agricultura en el sistema económico del capitalismo avanzado establece importantes condicionamientos que posibilitan la interferencia de las dinámicas corporatistas de otras *esferas económicas distintas de la agricultura* sobre el proceso de corporatización agraria. Esta interferencia muestra, por lo general, distintas vías, no necesariamente excluyentes, que van desde el intento de ejercer el control desde el seno de las propias organizaciones de intereses agrarios —lo que daría lugar a una especie de interferencia «interorganizativa», pasando por la dependencia que respecto de las grandes corporaciones industriales y financie-

(21) Sobre las estrategias generales de los partidos políticos y su tipología puede consultarse la obra, ya clásica, de M. Duverger, *Los partidos políticos* (México: F.C.E., 1972, 1ª ed., francés, 1951).

ras se ven obligados a mantener los agricultores en sus relaciones económicas con los otros sectores —interferencia «extraorganizativa» en la terminología aquí empleada.

La interferencia «intraorganizativa» se manifiesta en el intento que llevan a cabo otras corporaciones económicas de ejercer su influencia sobre, y dentro de, las organizaciones de intereses surgidas en la sociedad rural con el propósito de canalizar las reivindicaciones de sus diversos grupos por cauces que no signifiquen una amenaza real para los intereses de los nuevos sectores hegemónicos. Esta interferencia puede realizarse mediante el establecimiento de conexiones y apoyos institucionalizados entre las organizaciones agrarias y la corporación económica, que incluso puede llegar a una articulación orgánica entre las dos en una estructura organizativa común, o bien a través de una red de influencias sobre la cúpula dirigente de la organización agraria, basada en contrapartidas económicas.

Ese sería el caso, por un lado, de la interferencia del movimiento obrero organizado sobre la articulación de los intereses de los trabajadores agrícolas, manifestada en la tendencia a la integración de los sindicatos de obreros agrícolas en centrales sindicales de carácter general en las que la hegemonía intraorganizativa, generalmente, la poseen los obreros no agrícolas. Por otro lado, la interferencia de las corporaciones de intereses de tipo no agrario tiende a manifestar su control sobre las organizaciones de agricultores mediante las dos formas antes citadas, siendo más común el ejercicio de la influencia sobre su cúpula dirigente. No obstante, en algunos casos, se llega incluso a la integración de esas organizaciones de agricultores en grandes organizaciones de tipo multisectorial, a pesar de los opuestos intereses de algunos de los sectores integrados, como ocurre con los intereses de los agricultores y los de las empresas alimentarias o los de las empresas productoras de inputs agrarios (22).

La interferencia «interorganizativa» de las corporaciones

(22) Ese es el caso español de la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos (CNAG) integrada organizativamente en la CEOE.

no agrarias se expresa por el propósito de obstaculizar la capacidad de influencia de las organizaciones de intereses agrarios en los centros de decisión económicos y políticos. Esa obstrucción es llevada a cabo por esas corporaciones mediante su actuación en la dinámica de negociaciones y acuerdos que tienen lugar en las instituciones corporatistas para la fijación de las medidas de Política Agraria. En efecto, la presencia de organizaciones de intereses no sólo distintos de los agrarios sino incluso opuestos a ellos, como pueden ser las organizaciones representativas de las industrias agroalimentarias, las organizaciones de consumidores o las de amas de casa, así como la actuación de ministerios económicos distintos del de Agricultura en esas instituciones del corporatismo agrario, son muestras innegables de la interferencia «interorganizativa» mencionada (23).

Esos dos tipos de interferencia no tienen por qué ser excluyentes, ya que una corporación de intereses no agrarios puede interferir desde el seno de una organización agraria y ejercer interferencia «interorganizativa» por su cuenta en las instituciones corporatistas. Así, ocurre, por ejemplo, en algunos casos en los que una corporación de intereses multisectorial, en la cual están integradas tanto organizaciones agrarias como organizaciones representativas de los sectores industriales, interfiere en las instituciones del corporatismo agrario mediante su presencia en ellas como interlocutores del sector agroalimentario, llegando, incluso, a adoptar actitudes contrarias a las reivindicaciones presentadas sobre determinadas medidas de Política Agraria, como niveles de precios agrícolas, por interlocutores del sector agrario pertenecientes a organizaciones «hermanas» (24).

El tercer tipo de interferencia, la «extraorganizativa», de las corporaciones no agrarias sobre la dinámica corporatista que tiene lugar en la agricultura, ejerce su actuación a través

(23) Esa es la situación que suele plantearse en el FORPPA español, en la composición de su Consejo General.

(24) Eso ocurre en el FORPPA español cuando compiten en determinadas cuestiones de política de precios organizaciones pertenecientes a la CEOE, como son la CNAG y la FIA (Federación de Industrias Alimentarias).

de las relaciones de dependencia económica que mantienen determinados grupos no organizados de agricultores con grandes corporaciones industriales y financieras. Ese sería el caso del proceso de integración de un número importante de agricultores en el sistema agroindustrial, por el cual ceden gran parte de su poder de negociación y de su iniciativa como productores a las condiciones impuestas por las industrias integradoras.

Así ocurre, por ejemplo, en el sector remolachero o en los hortalícolos industrializables —como el sector del tomate— o en sectores ganaderos —como el del porcino o el del avícola—, en los que la estrecha dependencia del agricultor individual a las condiciones impuestas por las industrias interfiere, en gran medida, el proceso de articulación de sus intereses a través de organizaciones reivindicativas. Hay países, como España, en los que en algunos sectores, como el remolachero, se establecen instituciones de mediación entre las empresas transformadoras —en este caso las azucareras— y los agricultores, que si bien son creadas para negociar y supervisar las condiciones de entrega y el nivel de calidad del producto agrícola, en la práctica se convierten en verdaderas instituciones de control del sector productor por parte de los intereses industriales. Además, en ocasiones, interfieren la defensa reivindicativa de los intereses agrarios a través de organizaciones de carácter general, llegando, incluso, a participar en las instituciones corporatistas —por ejemplo, en convenios colectivos— como representantes de un grupo específico de agricultores (25).

4. A MODO DE CONCLUSION

La posición subordinada de la agricultura en el sistema económico general implica que la cúpula del corporatismo

(25) Ese es el caso, en España, del antiguo Grupo Remolachero, hoy convertido en asociación privada, que, en ocasiones, ha pretendido erigirse en interlocutor de un sector de producción ante los sindicatos de obreros agrícolas en la negociación de convenios, desbordando así las funciones, meramente de control, y supervisión de la calidad de las entregas de remolacha a las industrias azucareras, para las que fue creado.

agrario, es decir, las grandes organizaciones de carácter sindical, desarrolle su capacidad de influencia en unos centros de decisión cuyo nivel de importancia no sólo es sensiblemente inferior a los de las estructuras corporatistas de otros sectores de actividad sino que, en gran medida, mantiene con ellos unas relaciones de dependencia.

Además de por lo anterior, el corporatismo en la agricultura se caracteriza también por su bajo nivel de desarrollo debido a las dificultades que encuentra el proceso de corporatización agraria para avanzar en este sector de actividad. Las peculiaridades de los procesos productivos en la agricultura y las características de su estructura social son los elementos básicos que explican esa situación de debilidad de las estructuras corporatistas agrarias.

Dado que en las sociedades capitalistas avanzadas el proceso de corporatización ha alcanzado un importante nivel de desarrollo, especialmente en las esferas política y económica y la toma de decisiones sobre la política general se lleva a cabo a través de la negociación entre las cúpulas decisorias de las diversas corporaciones de intereses bajo la égide de la gran corporación estatal, el buen funcionamiento de los sistemas económico y social exige que del sector agrario surjan interlocutores válidos e idóneos.

Como por las circunstancias ya señaladas, el sector agrario encuentra dificultades para crear esos interlocutores, ocurre que el proceso de corporatización en la agricultura se ve interferido por otras dinámicas corporatistas. Se produce una especie de corporatización «desde fuera» del sector agrario en la que intervienen elementos del corporatismo estatal así como de los corporatismos que tienen lugar en la esfera política y en esferas económicas distintas de la agricultura con el objetivo de imponer «desde fuera» del propio sector una determinada configuración de acuerdo con los intereses particulares de aquéllos.

Los supuestos anteriores —subordinación económica, débil corporatización, interferencia de otras estructuras corporatistas— constituyen, por tanto, los elementos básicos del marco teórico del corporatismo en la agricultura de los paí-

ses capitalistas avanzados. Con ello se está en condiciones de proceder a su aplicación a casos concretos y contrastar empíricamente los supuestos teóricos contenidos en el mismo.

4. Conocimiento científico-social y cambio institucional (*)

por **Vernon W. RUTTAN**

En las últimas décadas los economistas agrarios vienen prestando una importante ayuda a nuestro conocimiento de los efectos que los avances en el ámbito de las ciencias naturales producen sobre el cambio técnico y de los efectos que éste último, a su vez, ejerce sobre el crecimiento económico. Ha mejorado asimismo significativamente nuestro conocimiento de las fuentes de la oferta y la demanda de cambio técnico. Distintas investigaciones realizadas en el marco del paradigma del cambio técnico inducido han demostrado que dicho cambio puede ser tratado como algo en gran medida endógeno al proceso de desarrollo (Hayami y Ruttan 1971, Binswanger y Ruttan).

En cambio, hemos progresado menos en la comprensión de los efectos que los avances en el ámbito de las ciencias sociales producen sobre la innovación institucional, o de la aportación de esta última al cambio económico, político o social. En esta misma línea, nuestro conocimiento de las fuentes de la oferta y la demanda de cambio institucional sigue siendo rudimentario.

En este artículo sugiero un enfoque para reflexionar sobre las fuentes de la demanda y la oferta de cambio institucional. Después paso a examinar la aplicación de los conocimientos en ciencias sociales, y el papel que ejercen los científicos sociales, en el diseño y evolución de las innovaciones. Por último, examino las aportaciones de la investigación en economía agraria y de los economistas agrarios al di-

(*) «Social science Knowledge and institutional change». *American Journal of Agricultural Economics*, número 66, 1984. pp. 549-559.

seño y la evolución del enfoque de «pagos directos» en la política de precios y rentas agrarias.

Siguiendo el ejemplo de Commons y Knight, mi definición de institución abarca tanto las normas de conducta que regulan las pautas de relación y de acción así como las unidades de toma de decisiones, tales como organismos públicos, empresas y familias. La expresión cambio institucional se utilizará en ocasiones para denominar la innovación institucional y los cambios en la actuación institucional (1).

INNOVACION INSTITUCIONAL Y DEMANDA DE CONOCIMIENTOS DE CIENCIAS SOCIALES

El concepto básico en el que se fundamenta la evaluación de los rendimientos de la investigación sobre producción agraria es que la demanda de conocimiento deriva de la demanda de cambio técnico en la producción de bienes (2). Una vez conceptualizado claramente el resultado de la investigación como un recurso dentro del proceso de cambio técnico en la producción, tratamiento y distribución de productos, este vínculo posibilitó el desarrollo de modelos para medir los rendimientos *ex post* de la investigación. De este modo, fue posible hacer estimaciones *ex ante* de la contribución relativa de usos alternativos de los recursos de investiga-

(1) Este uso es congruente con mi obra anterior (Binswanger y Ruttan 1978, págs. 327-57; Ruttan y Hayami), donde la palabra «institución» se utilizaba de forma que incluía la organización. La expresión «innovación institucional» se utilizará en relación con innovaciones que producen cambios a) en la conducta de una organización concreta, b) en la relación entre esa organización y su entorno, o c) en las normas que regulan la conducta y las relaciones en el entorno de una organización. Esta definición es más amplia que la de Veblen (Seckler, pág. 61), pero es compatible con la utilizada por Commons (pág. 26) y Knight (p. 51). La definición que se utiliza aquí también engloba las diversas clases de entidades y conductas institucionales empleadas por Davis y North.

(2) Este apartado, así como el siguiente sobre la oferta de innovación institucional, se basa en discusiones anteriores contenidas en Binswanger y Ruttan (1978, págs. 337-40), Ruttan (1982, págs. 304-8) y Ruttan y Hayami.

ción y tratar de comenzar a especificar normas que pudieran seguir los gestores de investigación para la asignación de los recursos disponibles para ésta.

Los científicos sociales apenas han comenzado, quizá con cierta renuencia, a conceptualizar de forma adecuada la contribución de los conocimientos en ciencias sociales (Stigler 1982, p. 60) (3). Cuando se intenta valorar los nuevos conocimientos en el campo de la economía, y de las ciencias sociales en general, el primer paso es especificar las fuentes de demanda de esos conocimientos. Es evidente que la demanda de conocimientos de economía no se deriva fundamentalmente de la demanda privada o pública de cambio técnico en la producción de bienes. La demanda de conocimientos de economía y de las demás ciencias sociales —así como de campos profesionales afines, como el derecho, la empresa y la asistencia social— se deriva principalmente de una demanda de cambio institucional y de mejoras en la actuación institucional.

Los desplazamientos de la demanda de innovación institucional o de mejoras de la actuación institucional pueden tener orígenes muy diversos. La tradición marxista ha subrayado la importancia del cambio técnico como fuente de la demanda de cambio institucional. North y Thomas (1970, 1973) trataron de explicar el crecimiento económico de Europa occidental entre el año 900 y 1700 principalmente como resultado de la innovación de las normas institucionales que regulaban los derechos de propiedad. Una fuente importante de innovación institucional fue, en su opinión, la presión creciente ejercida por la población como consecuencia de la escasez cada vez mayor de dotaciones de recursos. Schultz (1968), centrándose en la historia económica más reciente, identificó el valor económico creciente de la mano de obra durante el proceso de desarrollo económico como una fuente primaria de innovación institucional. North y Thomas

(3) Para dos intentos iniciales, véanse Hayami y Peterson y Northon y Schuh (1981b). Véanse también los estudios de Northon y Schuh (1981a, b) y Northon y Norris (1984).

habrían coincidido, aparentemente, con Schultz en que «resulta difícil imaginar un movimiento económico duradero que ejerciera una influencia más profunda en la alteración de las instituciones que el movimiento de los salarios en relación con el de las rentas» (Schultz 1968, p. 1.120). También parece más evidente hoy que hace una década que en entornos no comerciales, o en entornos en que los precios sufren graves distorsiones, los precios sombra que reflejan los términos de intercambio reales entre factores y productos (o el desfase entre precios sombra y precios de mercado) transmiten información a los intermediarios económicos y políticos que origina desplazamientos de la demanda de innovación y actuación institucionales.

Una conceptualización de este tipo de la demanda de cambio institucional abre la posibilidad de una identificación más precisa del vínculo entre la demanda de cambio institucional y la demanda de conocimientos de economía y de ciencias sociales en general. Los avances en los conocimientos de estas disciplinas ofrecen la oportunidad de reducir los costes de la innovación institucional, del mismo modo que los avances en los conocimientos de las ciencias biológicas y de la tecnología agraria han reducido los costes de la innovación técnica en la agricultura. Por ejemplo, es oportuno considerar la demanda de los responsables políticos de avances en el conocimiento de las relaciones entre precio y mercado como deriva de la de un mejor funcionamiento de las instituciones de mercado o no de mercado.

¿Qué pruebas pueden aportarse que refuten la hipótesis de que la demanda de conocimientos de ciencias sociales deriva de la demanda de innovación institucional? Permítaseme que cite dos ejemplos que tienden, al menos, a establecer la plausibilidad de la hipótesis.

El primer ejemplo procede de la experiencia histórica estadounidense. En los últimos cien años, Estados Unidos ha experimentado tres oleadas importantes de reforma institucional. La primera fue el «período progresita» que comprendió la última década del siglo XIX y se extendió hasta la entrada de Estados Unidos en la primera Guerra Mundial.

Impulsaron las demandas de reforma los rápidos cambios técnicos y económicos, que habían alterado espectacularmente las condiciones de vida en el país desde la Guerra Civil (4).

El lema común en que se basaban las propuestas de reforma de la Era Progresista era un rechazo del capitalismo de libre empresa no regulado. Se emprendieron reformas que reflejaban esta perspectiva en las áreas de la distribución de la renta, las relaciones laborales, los servicios sociales, los mercados financieros, los transportes, la organización industrial y la conservación de recursos. Las exigencias populares de «democracia directa» se tradujeron en la expansión del sufragio femenino, la elección directa de senadores y una participación más activa de los votantes en el proceso legislativo a través de la iniciativa, el referéndum y la revocación. Una importante consecuencia de estas reformas fue la ampliación sustancial de la participación del gobierno federal en los asuntos económicos y en áreas antes reservadas a los estados.

La segunda oleada importante de innovación y reforma institucionales se produjo durante el período del «New Deal», en la década de 1930. Distintos especialistas en ciencia e historia política han debatido la cuestión de si las reformas del New Deal representaron un punto de partida nuevo y drástico en el reformismo norteamericano (Hofstadter) o fueron primordialmente la plasmación de las reformas propuestas originalmente durante la Era Progresista (Scott; Hughes, págs. 146-98) e incubadas durante la década de 1920 (Chambers). Pero las reformas del New Deal no son demasiado difíciles de caracterizar. Iban encaminadas a defender la seguridad de la propiedad, del trabajo y de la renta; se trataba de volver las tornas a una situación demasiado tiempo adversa para el trabajador, el agricultor y el pequeño empresario (Commager y Morris, pág. xii). Pero la aceptación por el gobierno federal de la responsabilidad de mantener la vida

(4) Para una revisión muy útil de las reflexiones suscitadas por la Era Progresista, véase Scott. Para los orígenes intelectuales, políticos y sociales de muchas de las reformas de la Era Progresista en los primeros movimientos de protesta agraria, véanse Hicks (cap. 15) y Hughes (págs. 96-145).

económica supuso una ruptura radical con la tradición. El resultado fue un lapso de seis años, de 1933 a 1938, que representó el período más rápido de cambio institucional desde la Guerra Civil (Leuchtenberg, pág. xv).

La tercera oleada de reforma institucional se produjo durante los mandatos presidenciales de Kennedy y Johnson: el período 1960-1968, denominado de la «Nueva Frontera» y la «Gran Sociedad». Las administraciones Kennedy y Johnson procuraron completar el programa liberal; intentaron erradicar la discriminación racial en el sistema electoral, la vivienda, el empleo y la escolarización. Pretendieron además eliminar la pobreza, tanto de negros y blancos como en los ámbitos urbano y rural (Matusow, págs. 180-271). Estas reformas fueron seguidas, a finales de la década de 1960 y principios de la siguiente, por una rápida innovación en nuevas formas de derechos de propiedad sobre los recursos naturales, estimulada por una preocupación creciente por la repercusión de la tecnología en los recursos materiales y medioambientales (Ruttan 1971).

Durante cada uno de estos períodos se produjo un rápido crecimiento de la demanda de conocimientos de ciencias sociales. En el primer período se recurrió a una amplia gama de capacidades y destrezas intelectuales en los ámbitos del derecho, la economía y las disciplinas sociales más recientes, pero apenas existían teorías en las que inspirarse, y todavía menos investigación. Durante el segundo período, los economistas desempeñaron un papel mucho mayor en el diseño de la política. Por desgracia, la ausencia de conocimientos adecuados sobre las relaciones macroeconómicas y un pesimismo generalizado en torno a las perspectivas de crecimiento condujeron a un programa de reforma estructuralista. Sin embargo, las demandas de innovación institucional sí produjeron un crecimiento sustancial de los recursos dedicados a la investigación sociológica y al fortalecimiento de los servicios estadísticos del gobierno federal. A finales de la década de 1930 se concentraron nuevas teorías y nuevos datos sobre la innovación y la reforma institucionales. Una nueva clase de «intelectuales funcionarios» pasó a de-

sempeñar funciones políticas en el gobierno federal (5). Durante la década de 1960, la investigación en ciencias sociales tuvo un papel en el diseño de programas aún mayor que en los dos períodos anteriores, debido en parte a la enorme expansión de los conocimientos en el campo de las ciencias sociales, a la gran capacidad de investigación social y a las mejoras de la capacidad de generar, procesar y analizar datos de interés para dichas ciencias.

Se hicieron tentativas de introducir el diseño experimental como fase del desarrollo de programar, pero a pesar de los avances en teoría y metodología, los conocimientos de ciencias sociales relevantes para la política en los que las administraciones Kennedy y Johnson se vieron obligadas a basar el diseño de los programas contra la pobreza de la década de 1960 eran demasiado escasos para responder con eficacia a las exigencias del momento (Matusow, págs. 217-76).

El segundo ejemplo se basa de modo más general en la experiencia comparativa. Hagamos un alto en nuestro camino para preguntarnos: ¿qué sociedades tienden a inspirarse en mayor medida en los conocimientos de ciencias sociales para el diseño y la reforma políticos, y cuáles les prestan menor atención? Parece evidente que las sociedades en las que el diseño de las instituciones sociales está fuertemente determinado por la ideología o la religión exhiben una demanda muy escasa de tales conocimientos. La Unión Soviética por ejemplo, suele inspirarse sobre todo en la reducida esfera de la economía más estrechamente relacionada con la ingeniería —análisis input/output, programación matemática y modelación sectorial. En China, gran parte de la capacidad de la economía se consagra a aclarar las consecuencias de los cambios de la ideología económica (Calkins), y se dedican recursos relativamente pequeños al diseño institucional.

(5) La denominación de «intelectual funcionario» es de Kirkendall, que sitúa el origen del desarrollo de esta figura en la Era Progresista, cuando el gobernador Robert M. LaFollete fomentó activamente el trasvase de personalidades académicas desde la Universidad de Wisconsin a la administración del estado (págs. 1-7).

También parece evidente que la demanda de conocimientos de ciencias sociales es máxima en las sociedades y en los períodos históricos en que el peso de la ideología, la religión y la tradición impone limitaciones relativamente débiles al diseño institucional. Por otro lado, dentro de cualquier sociedad, parece evidente que la demanda de conocimientos de ciencias sociales es mayor cuando esa sociedad trata de enfrentarse a los problemas del presente, y no cuando intenta revivir recuerdos románticos del pasado o hacer realidad visiones utópicas del futuro. En la década de 1960 se podía creer que el agotamiento de las ideologías que habían dominado el pensamiento social durante el siglo y medio precedente había desplazado de forma permanente la demanda de conocimientos de ciencias sociales hacia la derecha (Bell, págs. 369-75). Pero esta visión queda un tanto más nebulosa cuando se contempla la situación desde la perspectiva de la década de 1980. Resulta difícil no concluir que se han utilizado a veces reducciones presupuestarias para disminuir la acumulación de conocimientos de ciencias sociales con el fin de reducir el desafío a la ideología en el diseño político.

CONOCIMIENTOS DE CIENCIAS SOCIALES Y OFERTA DE INNOVACION INSTITUCIONAL

Si se acepta la idea de que la demanda de conocimientos de economía, y de ciencias sociales en general, deriva de la demanda de cambio institucional, se hace necesario tener en cuenta las fuentes de la oferta de cambio institucional.

La opinión que dimana de mi propia obra es que los avances en los conocimientos de ciencias sociales provocan el desplazamiento de la oferta de cambio institucional hacia la derecha. A lo largo de la historia, las mejoras de la actuación institucional se han producido principalmente a través de una lenta acumulación de precedentes de éxito o como un subproducto de competencia y experiencia. El cambio institucional se generaba tradicionalmente a través de un proceso

de prueba y error, de forma muy semejante a lo que ocurría con el cambio técnico antes de que apareciera la investigación universitaria, la estación experimental agraria o el laboratorio de investigación industrial. Gracias a la institucionalización de la investigación en ciencias sociales cada vez son mayores las posibilidades de sustituir con conocimientos de tales ciencias y capacidad analítica el proceso más costoso de aprender mediante la prueba y el error.

Pero ¿hasta qué punto se acompasan los avances en los conocimientos de las ciencias sociales a las demandas que surgen del conflicto social o del crecimiento económico? ¿Es la oferta de tales conocimientos para la innovación institucional relativamente elástica? ¿O se enfrenta la sociedad típicamente a una situación en la que la demanda de innovación institucional se desplaza frente a una curva de oferta relativamente inelástica? Stigler argumenta que la oferta de conocimientos de ciencias sociales es relativamente insensible a las repercusiones de los acontecimientos económicos (Stigler 1965, págs. 16-30), aunque también ha sostenido la postura contraria (Stigler 1982, págs. 62-66). Mi propia perspectiva es congruente con la opinión más reciente de Stigler de que los economistas responden con prontitud ante los cambios en el entorno económico y político. Los avances en el pensamiento económico se están convirtiendo en un sustituto cada vez más eficaz del método de tanteo en el diseño y la reforma de las instituciones económicas y de la política económica.

Si aceptamos los argumentos de que a) el valor que la sociedad confiere a la investigación en las ciencias sociales deriva principalmente de su contribución al cambio y la actuación institucionales y b) los avances en los conocimientos de ciencias sociales son sensibles a las demandas generadas por cambios sociales y económicos, nos vemos obligados a tener en cuenta otras consideraciones. ¿Hasta qué punto tiene la sociedad libertad para elegir la senda de cambio institucional que seguirá? ¿Es la sociedad tan libre para diseñar nuevas instituciones como suponen con frecuencia los planificadores? ¿O está el cambio institucional tan dominado por fuerzas his-

tóricas o evolutivas, que el diseño racional tiene un papel relativamente pequeño en el proceso? (6).

La respuesta de los economistas a estos interrogantes puede dividirse en dos tradiciones intelectuales esenciales. Una de ellas puede caracterizarse como la tradición del diseño, y la otra como la tradición evolutiva.

La táctica adoptada en la literatura del diseño es la de intentar distinguir entre el mecanismo institucional, sobre el cual el diseñador o planificador puede ejercer cierto grado de control analítico, y el entorno institucional, en el que los cambios se tratan como algo exógeno (Hurwicz 1972a, b, 1977; Reiter 1977). El plan de investigación se centra entonces en el estudio de las características de actuación de diferentes mecanismos institucionales en una amplia variedad de entornos institucionales.

Mi propia obra (junto con las de Hayami y Binswanger) sobre la innovación institucional inducida sigue más bien la tradición evolutiva. En esta obra hemos tratado de verificar y examinar empíricamente la forma en que los cambios en el entorno institucional han sido inducidos por cambios a largo plazo de las dotaciones de recursos y los cambios tecnológicos (7).

La historia de la economía agraria sugiere un fuerte compromiso con la tradición del diseño. Los economistas agrarios han intervenido íntimamente en el proceso del diseño institucional casi desde el origen de esta disciplina. Hemos participado tanto a través de nuestra investigación como de nuestra participación personal en el diseño y reforma de ins-

(6) Esta cuestión ha suscitado preocupación desde los orígenes de la ciencia social moderna. En 1744, Giambattista Vico, cuyo papel en los orígenes de la ciencia política es comparable al de Adam Smith en el pensamiento económico, sostenía que es «ingenuo» considerar que las instituciones políticas y sociales tienen sus orígenes en actos de planificación racional motivados por consideraciones de egoísmo ilustrado o por respeto a un concepto abstracto de justicia».

(7) Esta perspectiva fue esbozada inicialmente en Hayami y Ruttan (1971, págs. 59-61), y recibirá una consideración más detenida en la próxima edición revisada de Hayami y Ruttan (1985). Véanse también Binswanger y Ruttan (págs. 227-357) y Ruttan y Hayami. La complementariedad de las perspectivas del diseño y de la innovación inducida fue objeto de estudio en un seminario celebrado en la Universidad de Minnesota en febrero de 1983 (Runge).

tituciones relacionadas con la tenencia de la tierra, el crédito y la comercialización; y nuestros profesionales más destacados han hecho aportaciones tanto a los debates sobre política agraria como al diseño de políticas y programas agrarios. La historia de nuestros éxitos y fracasos indica que hemos sido menos sensibles a las limitaciones impuestas al diseño por los cambios del entorno económico y social. Por otro lado a menudo hemos sido insensibles a las oportunidades de diseño introducidas por los cambios de los recursos y dotaciones culturales o por los cambios tecnológicos.

Me gustaría analizar ahora la historia de una importante innovación institucional en la que los economistas agrarios han desempeñado papeles activos tanto en el avance de los conocimientos como en el diseño institucional. Mi propósito será examinar las aportaciones relativas de la lógica del diseño y de las fuerzas políticas y económicas externas a la evolución de políticas y programas. El área que he seleccionado para el examen es el desarrollo de los enfoques de pagos directos en los programas para el sostenimiento de los precios de productos y de las rentas agrarias.

EL ENFOQUE DE LOS PAGOS COMPENSATORIOS PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS RENTAS AGRARIAS

Los últimos años de la década de 1950 y primeros de la siguiente fueron un período de notable actividad en la investigación sobre política agraria y en el diseño de una política de productos agrarios. Gran parte del debate profesional de este período se centró en las propuestas de «gestión de la oferta» desarrolladas y defendidas por Willard Cochrane. Cochrane trabajó como asesor de Kennedy durante la campaña electoral de 1960, colaboró en la elaboración del «libro blanco» de la campaña sobre política agraria y trabajó en la administración Kennedy como director de economía agraria. El diseño de las disposiciones del programa de productos de la propuesta de Ley de Alimentación y Agricultura de 1962 se ba-

saba en las ideas de gestión de la oferta que había desarrollado Cochrane en los tres lustros anteriores (8).

Pero las innovaciones políticas más significativas de la nueva legislación que surgió finalmente de este período se basaban más en las ideas de pago compensatorio o directo que propuso formalmente por primera vez al Congreso de 1949 el Secretario de Agricultura Charles F. Brannan que en las propuestas de gestión de la oferta desarrolladas por Cochrane.

¿Cómo surgieron las ideas de pago directo o compensatorio incorporadas en el plan de Brannan de 1949? Theodore W. Schultz había sugerido, en un libro publicado en 1943 y en un artículo de 1944, diversas propuestas para un programa de pagos compensatorios contracíclicos basado en las diferencias entre los precios de mercado y cierto porcentaje del precio dominante durante un período predepresión. La propuesta fue elaborada sustancialmente en un estudio de 1946 para el Comité para el Desarrollo Económico, *Agriculture in an Unstable Economy*. Los pagos directos fueron debatidos también en varios de los documentos presentados al concurso de ensayos de 1945 sobre «política de precios para la agricultura» de la American Farm Economic Association (9). En 1948, prácticamente todos los principales economistas

(8) Las perspectivas de Cochrane sobre relaciones económicas globales para el sector agrario comenzaron con una serie de trabajos publicados en la década de 1940 (Cochrane 1945, 1946, 1947) y se articularon de forma muy completa en su obra *Farm Prices: Myth and Reality* (1958). Para un debate del papel de Cochrane en la elaboración de la Ley de Alimentación y Agricultura de 1962, véase Hadwiger y Talbot.

(9) El certamen de ensayos sobre «política de precios para la agricultura» de la American Farm Economic Association puso de manifiesto el interés excepcional existente por el diseño de la política agraria de la posguerra. Se presentaron más de 300 trabajos. El tema principal de los trabajos premiados fue la mayor libertad de la fijación de precios de bienes individuales, combinada con algún tipo de «fijación de precios a plazo» para orientar la producción y con garantías de sostenimiento de precios mínimos o flexibles. Los pagos directos para sostenimiento de las rentas agrarias representaban un tema secundario. Para los trabajos premiados, véase Nicholls, Johnson y Waugh. El trabajo de Cochrane, que recibió una mención honorífica, basado en su tesis doctoral presentada en Harvard en 1945, subrayaba el ajuste de la producción, los precios de mercado

agrarios se mostraban favorables a los pagos directos como un elemento esencial de una política de productos agrarios eficiente (Christenson, pág. 28; Brandow 1977, págs. 238, 239). Existía un acuerdo general en cuanto a que un sistema capaz de sostener las rentas sin distorsionar los precios de mercado cubriría más eficazmente los objetivos de equidad y eficiencia que las políticas que trataban de cumplir objetivos de rentas mediante el sostenimiento de los precios.

Al situar en perspectiva la aparición de propuestas de pagos de rentas directos o compensatorios, resulta útil recordar el entorno en el que se emprendieron los primeros programas agrarios de la década de 1930. Los diseñadores de los programas de precios de productos durante la primera administración Roosevelt no pudieron recurrir a un cuerpo extenso de experiencia en programas ni de análisis y debate profesionales comparable al que disponían los diseñadores de los programas de créditos agrarios. Los economistas agrarios, y en especial Joseph Davis, M. L. Wilson, Mordecai Ezekiel, John D. Black, Howard Tolley y George F. Warren, habían desempeñado un papel activo en los debates sobre los méritos de las propuestas de McNary-Haugen y la Federal Farm Board de finales de la década de 1920 y principios de la siguiente y en el diseño de la Ley de Ajuste Agrario de 1933 (Kirkendall, págs. 30-60) (10). Pero sus argumentos se basaban en datos limitados y en conocimientos reducidos de las consecuencias de la política macroeconómica para el sector

equilibrados y la oferta de alimentos abundantes y económicos para los consumidores (Cochrane 1945). El tema de la abundancia de alimentos adquirió un importante papel en la propuesta de Brannan (de 1948).

(10) John D. Black atribuirá el mérito (o la culpa) en menor medida a los economistas del departamento. Según Black, «Un poco de reflexión convencerá a cualquiera de que en la gran marea hacia la acción colectiva en la economía agraria de esta y otras naciones desde la Guerra Mundial, los economistas han estado, por lo general, bastante alejados del frente de batalla, participando muchos de ellos en las luchas de la retaguardia. No sólo el impulso hacia la acción, sino también la parte principal de las reflexiones sobre las líneas de acción eficaces han procedido de personas ajenas a los profesionales, de hombres como los dos Wallace, George Peck, Chester Davis, el gobernador Lowden, Alexander Legge, Edward O'Neal, incluso de Rexford Tugwell, si se quiere. Y ello a pesar del hecho de que, en este caso concreto, varios economistas agrarios profesionales han prestado una ayuda excepcionalmente considerable: el Dr. H. C. Taylor

agrario. No se conocía con exactitud hasta qué punto la conducta de los mercados de productos agrarios y financiero eran reflejo del espectacular aumento del desempleo y de la disminución de la renta nacional. Hasta la década de 1940 no avanzó el diálogo entre teoría, método y datos lo suficiente para que la literatura de la economía agraria comenzara a reflejar de forma adecuada una comprensión de lo que hoy cabe reconocer como el paradigma de Schultz-Cochrane sobre la base macroeconómica para la crisis agraria de la década de 1930 o las consecuencias de la política macroeconómica para el diseño de programas agrarios (11).

La política agraria no surgió como un tema importante hasta el final de la campaña presidencial de 1948. Con el apoyo de las dos principales organizaciones agrarias, los dos partidos habían acordado aprobar la propuesta de ley de Hope-Aiken de 1948, que prorrogaba un año los altos niveles de sostenimiento de los precios del período de guerra, tras cuyo período seguiría un programa de apoyos flexibles a los precios. Sin embargo, a medida que se aproximaban las elecciones, el consenso comenzó a romperse. Esta ruptura fue fomentada por el apoyo a regañadientes de los demócratas del sur a la propuesta de Hope-Aiken, por la caída de los precios agrarios, por la respuesta favorable de los agricultores a la retórica de campaña «give 'em hell» («que las pasen moradas») de Truman y por la enérgica insistencia de Brannan en la necesidad de una política de abundancia en sus discursos de

en la época en que trabajaba con el primer Wallace, M. L. Wilson, H. R. Tolley y L. C. Gray; en el campo del crédito agrario W. I. Myers y F. F. Hill. Por mucho que algunos economistas podamos calificar a algunas de las ideas de algunos de estos hombres de «disparatadas» o «chifladas», estas ideas han sentado las bases y escrito muchos de los papeles del drama de la agricultura en los últimos dieciséis años». (Black, pág. 26. Véase también Gaus y Wolcott, págs. 65, 66).

(11) Wilcox ha señalado la incoherencia del análisis y los debates de la política agraria realizados por los economistas antes de la década de 1940. Brandow observa que a principios de la década siguiente había «un grupo de economistas que tendían a enfocar el análisis político de una forma particular y que llegaron a conclusiones políticas similares; este grupo incluía a T. W. Schultz, D. G. Johnson, W. H. Nicholls, O. H. Brownlee y R. Schikele. Un grupo de la oficina de Economía Agraria del USDA debía mucho al liderazgo de H. R. Tolley e in-

apoyo a la candidatura de Truman (Matusow, págs. 170-93; Cochrane y Ryan, págs. 26-28).

Tras las elecciones, Truman y Brannan coincidieron en que los agricultores habían desempeñado un papel fundamental en la victoria del primero. Brannan adoptó entonces varias medidas encaminadas a traducir su compromiso de implantar una política de abundancia en el diseño de un programa agrario. Como primera medida, Brannan nombró a Oris V. Wells, entonces jefe del Bureau of Agricultural Economics (BAE), presidente de un seminario del departamento sobre la política agraria nacional. Entre los participantes asiduos en el seminario figuraban altos cargos políticos del departamento y varios destacados economistas del BAE: John Baker, Louis Bean, O. C. Stein y Karl Fox. Otros economistas participaron con la presentación de ponencias y en algunos de los distintos seminarios (Christenson, pág. 26). Los seminarios se desarrollaron dos veces por semana desde enero hasta principios de marzo de 1949, mientras el Congreso instaba con impaciencia a Brannan a que presentara sus propuestas políticas.

Entre los temas tratados figuraban los problemas del sostenimiento de productos perecederos, los sistemas de precio múltiple, la paridad de rentas como alternativa a la paridad de precios, los programas de cupones de alimentación, la mo-

cluía, entre otros, a B. W. Allin, W. W. Cochrane, J. G. Maddox, O. C. Stine y O. V. Wells; J. D. Black trabajó, con su estilo pragmático, en estrecha colaboración con el grupo de Tolley, S. E. Johnson, J. P. Cavin y otros miembros del USDA» (Brandow 1977, pág. 24). Brandow comenta también: «aunque, retrospectivamente, el análisis de Cochrane parece en general congruente con ideas expuestas por Schultz, es interesante señalar que los primeros artículos de Cochrane no lo exponían en ese contexto, y que Schultz criticó tanto los datos y el énfasis de los análisis de Cochrane que parecía rechazarlos. Esta no fue la primera ni la última vez que ideas económicas después consideradas estrechamente relacionadas se consideraron en un principio muy diferentes». (Brandow 1977, pág. 219).

Retrospectivamente, parece que la principal diferencia entre Schultz y Cochrane no existía tanto en su análisis de las fuentes del problema agrario o de la conducta de la economía agraria, sino en sus propuestas políticas. Schultz se mostraba más interesado por la protección de las rentas agrarias de los efectos de la macroinestabilidad, en tanto Cochrane estaba más preocupado por proteger las rentas agrarias de los efectos de exceso de capacidad asociados con un cambio técnico rápido. Véase el comentario crítico de Cochrane sobre las ayudas a las rentas (1946).

dernización de la paridad y los pagos compensatorios. El papel de Brannan en los seminarios se aproximaba al ejemplo establecido del papel apropiado de los responsables de decisiones políticas a la hora de recurrir al análisis económico. «Apenas intervino hasta la sexta reunión. Sabía que si dejaba traslucir sus opiniones, anularía o desviaría las aportaciones de los miembros más tímidos o más ambiciosos» (Christenson, pág. 27).

En la sexta reunión, el 3 de marzo, el secretario clausuró los seminarios y creó un grupo técnico más reducido para elaborar la formulación definitiva de la política del departamento. El 6 de abril, Brannan se entrevistó con el Presidente Truman para estudiar las consecuencias económicas y políticas del programa; ese mismo día, se entrevistó también con los dirigentes de las principales organizaciones agrarias para explicar el programa. Por fin, el 7 de abril presentó sus recomendaciones en una sesión conjunta con el comité de agricultura del Congreso y el Senado.

El plan que Brannan presentó al Congreso reflejaba «su filosofía de gobierno positivo y sus objetivos de equidad de renta para los agricultores y alimentos baratos para todos los consumidores. Se permitía que oferta y demanda determinaran los precios del mercado, pero se preveían unos pagos suplementarios que garantizaran rentas aceptables para los agricultores familiares» (Cochrane y Ryan, pág. 29). La propuesta suponía una ruptura importante con la orientación basada en la escasez de las políticas agrarias de la década de 1930. Las propuestas de Brannan incluían «1) el uso de una renta-tipo, basada en una media móvil de diez años como método para calcular los niveles de sostenimiento de precios para los productos agrarios; 2) el sostenimiento de los principales productos a niveles de renta-tipo completa; 3) el sostenimiento de las rentas de los cultivadores de productos perecederos mediante el pago por el gobierno de la diferencia entre los precios recibidos en el mercado y el precio de sostenimiento establecido; 4) la limitación de las ayudas a agricultores a gran escala hasta lo que las explotaciones familiares eficientes pudieran producir, y 5) la exigencia de observar las

prácticas de conservación aprobadas y de controles de producción o comercialización para recibir ayudas» (Rasmussen, pág. 360).

Retrospectivamente, se exageró la interpretación de Brannan de las elecciones de 1948 como un mandato para aplicar su programa de abundancia (Ryan). El plan fue acogido con grandes protestas. Los que antes defendían los pagos directos se opusieron a las revisiones de la fórmula de paridad que tuvieran como efecto elevar los niveles de sostenimiento (Schultz 1949, págs. 176-90). Los partidarios de precios de sostenimiento altos se opusieron a la reglamentación implícita en los controles de producción. Sólo la Farmers Union apoyó las limitaciones de pago, en tanto la AFL-CIO lo hizo con las disposiciones sobre alimentos baratos. El apoyo inicial al plan se resquebrajó con rapidez a lo largo de los períodos legislativos de 1949 y 1950. Cuando estalló la Guerra de Corea, en junio de 1950, los precios agrarios subieron y los problemas para los que se había diseñado el Plan Brannan parecieron desaparecer (Christenson, págs. 143-70; Matusow, págs. 201-21).

El atractivo del concepto de los pagos compensatorios no murió con el Plan Brannan. En 1954, el Congreso autorizó, con la aprobación del Secretario de Agricultura Ezra Taft Benson y con el apoyo de los votos de la mayoría de los congresistas republicanos, un programa de pagos compensatorios para sostener las rentas de los criadores de ganado lanar, «el Plan Brannan de la confección lanar», financiado con los ingresos arancelarios por importaciones de lana (Christenson, pág. 167, Benedict y Stein, págs. 352-55). Surgió de nuevo en las disposiciones sobre cereales pienso de la Ley Agraria de 1962 en la forma de pagos a la producción basados en la diferencia entre el nivel de sostenimiento del precio y el precio que permitiría que el trigo entrara en el comercio internacional sin una subvención directa. En la Ley Agraria de 1964, esta disposición a los manipuladores en el caso del algodón). En la Ley de Agricultura de 1965 se abandonaron totalmente las características obligatorias del anterior programa de gestión de la oferta: «En los principales productos

habían triunfado programas de control voluntario de la producción con bajos niveles de sostenimiento de precios y pago directo a los productores. Y estas características programáticas se mantuvieron prácticamente inalteradas durante cinco años» (Cochrane y Ryan, pág. 82). En la Ley de Agricultura de 1973 se introdujo el concepto de «precio objetivo» como instrumento para determinar la cuantía del pago de sostenimiento de la renta. El concepto de precio objetivo tuvo el efecto de institucionalizar aún más el enfoque del pago directo o compensatorio (Cochrane 1984).

Parece evidente que la confianza cada vez mayor en los pagos directos en los programas de productos agrícolas, que comenzó a mediados de la década de 1960, se debió al menos en parte a la creciente integración de la agricultura estadounidense en los mercados agrícolas mundiales. Los efectos de la sobrevaloración del dólar, que comenzó en 1949 cuando varios países europeos emprendieron devaluaciones importantes, fueron mitigados inicialmente por la Guerra de Corea. A mediados de la década de 1960, los costes del programa derivados de la adquisición de existencias o de la supresión de tierras para la producción, se habían vuelto excesivamente onerosos (Schuh 1974). El referéndum del trigo dio a los responsables políticos licencia para reducir gradualmente los niveles de sostenimiento hasta un nivel congruente con la sobrevaloración del dólar. Un programa que permitiera la introducción de los productos agrarios en los mercados mundiales sin subvenciones directas era más compatible con la oportunidad de participar en el crecimiento del comercio agrícola. Cuando lo propuso inicialmente Brannan, los beneficios de un programa de pagos directos se centraban esencialmente en los apartados del ajuste agrario y la distribución de la renta. A mediados de la década de 1960, las ventajas podían medirse también en forma de crecimiento económico y de una renta agraria superior (Lopes y Schuh 1976; Schuh 1984; Cochrane 1984). Tras la derrota inicial de las propuestas de gestión de la oferta, el equipo Freeman-Cochrane-Schnittker del departamento respondió hábil y efectivamente para diseñar y gestionar una serie de cambios en el

programa que a finales de la década de 1960, acercaron la producción y los precios de los productos agrarios a unos niveles de equilibrio nunca logrados desde el final de la Guerra de Corea.

ALGUNAS LECCIONES

¿Qué revela el estudio de caso realizado en este artículo sobre la demanda y la oferta de conocimientos de ciencias sociales y sobre la aportación de estos al diseño y a la innovación de las instituciones? Es evidente que un solo estudio de caso es demasiado limitado para permitir algo más que apuntar hipótesis que sirvan de orientación para investigaciones posteriores. También habría sido útil, por ejemplo, examinar innovaciones institucionales como a) el «reparto rural gratuito» del correo, que surgió del movimiento de protesta agraria de finales del siglo pasado sin ayuda de análisis ni investigaciones sociológicos (12); b) el sistema de créditos agrarios para las cooperativas, en el que los economistas agrarios desempeñaron un papel destacado en la reforma y gestión del sistema (13), y c) el programa de cupones de alimentación, en el que los economistas agrarios tuvieron un papel

(12) El Congreso de Estados Unidos aprobó en 1892 la legislación que autorizaba un programa experimental de reparto gratuito de correo en zonas rurales. Sin embargo, el programa no se inició hasta 1896. El servicio creció con rapidez durante sus primeros diez años de existencia, pero el sistema no se desarrolló plenamente hasta 1926. En 1912 se aprobó una ley que establecía el reparto gratuito de paquetes postales (Fuller). Fuller sugiere que el reparto rural gratuito fue casi el único logro positivo del movimiento de protesta de los agricultores de la década de 1890 (pág. 35).

(13) El borrador de esta ponencia presentada en la reunión anual de la AAEA en la Cornell University el 7 de agosto de 1984 contenía un comentario de las fuerzas políticas y económicas que desembocaron en el desarrollo inicial del sistema de créditos agrarios durante el período 1916-29 y del papel de los economistas agrarios en la reforma del sistema en la década de 1930. Por problemas de espacio, hubo que eliminar este apartado de la versión publicada de la ponencia. Las personas interesadas en obtener un ejemplar de la ponencia con el apartado omitido pueden escribir al autor, al Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, St. Paul MN 55108.

dominante tanto en el diseño del programa como en la movilización de recursos políticos (14).

Una primera lección que se desprende es que las deficiencias de los conocimientos de ciencias sociales pertinentes al diseño institucional han impuesto en ocasiones una carga sustancial al diseño de una política efectiva. Las propuestas de control de la producción defendidas por economistas ministeriales como Wilson, Ezekiel y Tolley reflejaban la deficiencia de conocimientos de las relaciones macroeconómicas existente a principios de la década de 1930.

A pesar de los avances hechos en la comprensión de las relaciones macroeconómicas durante la década siguiente, parece evidente que la capacidad limitada para traducir esos conocimientos en un sistema de relaciones de la oferta y la demanda, y para calcular de forma empírica los parámetros de modelos de productos y de sector, constituyeron una grave carga tanto para el diseño como para la aceptación del Plan Brannan. Por ejemplo, si se exceptúan unas cuantas estimaciones ilustrativas para programas de productos perecederos concretos (para cerdos, huevos, patatas y leche y derivados lácteos), el secretario Brannan no pudo presentar ante el Congreso estimaciones de los costes globales que suponía la implantación de sus propuestas.

Las primeras estimaciones comparativas de costes de programas alternativos basadas en un marco congruente de oferta y demanda fueron sintetizadas en 1950 para la cosecha de 1949 por George Mehren. Las estimaciones de Mehren sugerían, de forma un tanto sorprendente, que los costes del plan Brannan no habrían sido significativamente diferentes de los originados por los programas impuestos por la Ley Agraria de 1948 y la Ley Agraria de 1949. Pero hasta que no se completaron los programas de investigación de Karl Fox y sus colaboradores del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), a principios y mediados de la década de 1950, y de George Brandow y sus colegas del Interregional

(14) El programa de cupones de alimentación se inició en 1939. Fue interrumpido en 1943 y revisado de nuevo a principios de la década de 1960 (Benedict, págs. 289-94).

Committee on Agricultural Policy, a finales de ese decenio, no se pudieron obtener unas estimaciones razonablemente uniformes de los costes y los efectos de los programas. Por lo demás, hasta principios de la década de 1960 no dispusieron los analistas políticos de un cuerpo sustancial de literatura sobre costes y efectos de los programas (Cochrane y Ryan, págs. 359-82) (15).

A principios de la década de 1960, la teoría y el método para la elaboración de estas estimaciones ya estaban totalmente institucionalizados en el USDA y se citaban de modo constante en los debates sobre política de productos. Para cuando Cochrane se convirtió en director de economía agraria del USDA, era habitual calcular los efectos en los precios y la renta agrarios, los efectos en el precio al consumo, las repercusiones en el presupuesto federal y los efectos en la distribución de la renta de las alternativas de política agraria que recibían una atención administrativa o legislativa seria. Por mi parte, estoy dispuesto a sostener que estas estimaciones contribuyeron tanto a la calidad de los debates de índole política como a conseguir una política mejor que la que habría surgido si no se hubieran producido los progresos en la capacidad analítica experimentados en las dos décadas anteriores.

Una segunda lección importante que se extrae de los casos examinados en este artículo es que los acontecimientos económicos y políticos a corto plazo pueden tener una repercusión importante sobre la eficacia de las contribuciones de las ciencias sociales al diseño o reforma institucionales. La depresión de principios de la década de 1930 generó un aumento espectacular de la demanda de conocimientos de ciencias sociales para el diseño de políticas y programas.

Pero la capacidad de los especialistas en estos campos para responder a tales oportunidades con el diseño de programas eficaces depende a su vez del estado de los conocimientos de ciencias sociales. La elección de Roosevelt tuvo como consecuencia un discreto desplazamiento hacia la dere-

(15) Los informes definitivos en estos dos esfuerzos fueron los de Fox y Brandow (1961).

cha de la demanda de innovación de las instituciones. Los economistas ministeriales que contribuyeron al diseño de las políticas de productos y de precios de la década de 1930 figuraban sin duda entre los miembros más brillantes de la profesión, pero la teoría económica y la investigación económica sobre las que se vieron obligados a basarse para diseñar las políticas estaban infradesarrolladas. Las políticas diseñadas en la década de 1930 han impuesto una carga permanente sobre el debate profesional en el ámbito de la política agraria, y pesados costes sociales tanto a agricultores como a consumidores.

Una tercera deducción es que los programas de productos agrarios fueron inducidos por fuerzas económicas fundamentales asociadas con el desarrollo de la economía estadounidense, y de la economía agraria en particular.

Antes de comienzos de este siglo, los aumentos de la productividad de la agricultura norteamericana se debían casi en su totalidad al aumento de la mecanización. La revolución tecnológica del siglo XIX contribuyó a aumentar la producción por trabajador, pero muy poco al crecimiento de la producción global (Hayami y Ruttan 1971, págs. 138-52). El período inmediatamente posterior al cambio de siglo fue un período de estancamiento tecnológico. No obstante, a mediados de la década de 1920 estaba comenzando a establecerse una nueva tecnología biológica capaz de aumentar la producción por hectárea y por cabeza de ganado reproductora. Empezaba a ser posible aumentar la producción global con más rapidez que la demanda global.

Si no hubiera existido la intervención pública en los mercados de productos agrarios, los beneficios derivados de la nueva tecnología se habrían transferido casi inmediatamente de los productores agrarios a los consumidores. En este entorno, no debió resultar sorprendente que los agricultores estuvieran insatisfechos con políticas que sólo los protegían de los efectos de fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. Aunque los agricultores y los dirigentes agrarios expresaron estas demandas en diferentes términos, parece claro, retrospectivamente, que exigían políticas económicas que

amortiguaran la transferencia de los beneficios de la productividad desde los productores agrarios a los consumidores.

No he presentado en este estudio ninguna estimación formal de las tasas de rendimiento de la investigación en economía agraria. Es bastante evidente, sin embargo, que la falta de conocimientos económicos ha impuesto a veces costes muy altos tanto a los agricultores como a la economía estadounidense. Mientras que la participación de la agricultura norteamericana en los mercados mundiales ha ido en aumento, nuestra capacidad para ampliar el conocimiento pertinente a la reforma y al diseño institucionales no ha mantenido el mismo ritmo. La investigación del sector privado sobre esta materia es casi inexistente. El 6 ó 7% del presupuesto de investigación agraria pública destinado actualmente a la investigación económica representa una infrainversión sustancial si se evalúa en relación con los beneficios que pueden lograrse si se recurre al análisis económico, en lugar del método de ensayo y error, en las políticas de investigación, financiera, de productos, comercial y de recursos y en las demás áreas de la economía aplicada en las que pueden ser de utilidad las destrezas analíticas de los economistas agrarios.

Para concluir, debo expresar una importante reserva que matiza mi entusiasmo por el valor de la investigación en el campo de la economía agraria. Una de nuestras principales deficiencias, tanto en la época moderna de utilización de herramientas como en la anterior, cuando nos basábamos principalmente en el uso de principios sin las trabas de una capacidad importante de utilización de herramientas, ha sido nuestra falta de sensibilidad a las principales fuentes de cambio económico y social que han configurado nuestras políticas e instituciones. La literatura sugiere que hemos creído que el diseño institucional es sólo cuestión de habilidad analítica y voluntad política. Hemos prestado relativamente poca atención al intento de comprender el ritmo y la dirección de las fuerzas históricas más amplias que influyen en la demanda de cambio institucional. 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 inconstantes del entorno intelectual.

BIBLIOGRAFIA

- BELL DANIEL: *The End of Ideology*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1960.
- BENEDICT MURRAY R.: *Can We Solve the Farm Problem: An Analysis of Federal Aid of Federal Aid to Agriculture*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1955.
- BENEDICT MURRAY R.; Oscar C. Stein: *The Agricultural Commodity Programs: Two Decades of Experience*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1956.
- BINSWANGER, HANS, P. y VERNON W. RUTTAN: *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- BLACK, JOHN D.: «Contributions of Agricultural Economists: Discussion». *J. Farm. Econ.* 21 (1939): 25-30.
- BRANDOW, G. E.: «Interrelations among Demands for Farm Products and Implications for Control of Market Supply». *Pennsylvania Agr. Exp. Sta. Bull.* Nº 680, 1961.
- BRANDOW, G. E.: «Policy for commercial Agriculture, 1945-71». *A Survey of Agricultural Economics Literature*, ed. Lee R. Martin, vol. 1 Mineápolis: University of Minnesota Press, 1977.
- CALKINS, Petter, H.: «Efforts to Reconcile the New Policies with Marx-Leninism.» Ponencia presentada ante la asamblea anual de la It-haca, Nueva York, 8 agosto 1984.
- CHAMBERS, CLARKE A.: *Seedtime of Reform: American Social Service and Social Action: 1918-1933*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 1963.
- CHRISTENSON REO, M.: *The Brannan Plan: Farm Politics and Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959.
- COCHRANE, WILLARD W.: «Agricultural Policy in the United States A Long View». Paper presented in Benjamin Hibbard Memorial Lecture Series, University of Wisconsin, Madison, 13 abril 1984. «A Price Policy for Agriculture, Consistent with Economic Progress That Will Promote Adequate and More Stable Income from Farming». *J. Farm Econ.* 27 (1945): 813-20. «Farm Price Gyration - An Aggregate Hypothesis». *J. Farm. Econ.* 29 (1947): 383-408. *Farm Prices: Myth and Reality*. Minneapolis: University of Minnesota Press,

1958. «Income Payments as a Substitute for Support Prices», *J. Farm. Econ.* 28 (1946): 1024-29.
- COCHRANE, WILLARD W. y MARY E. RYAN: *American Farm Policy, 1948-1973*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 1976.
- COMMAGER, HENRY STEELE y RICHARD B. MORRIS: «Editor's Introduction». *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, William L. Leuchtenburg. Nueva York: Harper & Row, Publishers, 1963.
- COMMONS JOHN R.: *The Economics of Collective Action*. Nueva York: Macmillan Co., 1950.
- DAVIS LANCE, E. y DOUGLASS C. NORTH: *Change and American Economic Growth*. Cambridge. Cambridge University Press, 1971.
- FOX, K. A.: *The Analysis of Demand for Farm Products*. Washington DC: U. S. Department of Agriculture Tech. Bull. N° 1081, 1953.
- FULLER WAYNE EDISON: *RED, the Changing Face of Rural America*. Bloomington: Indiana University Press, 1964.
- GARDINER PATRICK, ed. *Theories of History*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1959.
- GAUS JOHN M. y L. O. WOLCOTT con V. B. LEWIS. *Public Administration in the United States Department of Agriculture*. Chicago: Public Administration Service, 1940.
- HADWIGER DON F. y ROSS B. TALBOT: *Pressures and Protests: The Kennedy Farm Program and the Wheat Referendum of 1963*. San Francisco: Chandler Publishing Co., 1965.
- HAYAMI YUJIRO y WILLIS PETERSON: «Social Returns to Public Information Services Statistical Reporting of U.S. Farm Commodities». *Amer. Econ. Rev.* 63 (1972): 119-30.
- HAYAMI YUJIRO y VERNON W. RUTTAN: *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971. *Agricultural Development: An International Perspective*, ed. rev. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.
- HICKS JOHN D.: *The Populist Revol.* Lincoln: University of Nebraska Press, 1961.
- HOFSTADTER RICHARD: *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* Nueva York: Alfred A. Knopf, 1955.
- HUGHES JONATHAN, R. T.: *The Governmental Habit: Economic Controls from Colonial Times to the Present*. Nueva York: Basic Books, 1977.
- HURWICZ LEONID: «On Informationally Decentralized Systems». *Decision and Organization*, ed. C. B. McGuire y Ray Radnor. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1972 a. «Organizational Structures

- for Joint Decision Making: A Designer's Point of View». *Interorganizational Decision Making*, ed. Mathew Tuite, Roger Chisholm y Michael Radnor. Chicago: Aldine Publishing Co., 1972b. «On the Interaction between Information and Incentives in Organizations». *Communication and Control in Society*, ed. K. Krippendorff, pp. 123-47. Nueva York: Scientific Publishers, 1977.
- JOHNSON D: GALE y WILLIAM H. NICHOLLS: «A Price Policy for Agriculture, Consistent with Economic Progress, That Will Promote Adequate and More Stable Income from Farming». *J. Farm. Econ.* 27 (1945): 743-59.
- KIRKENDALL RICHARD S.: *Social Scientists and Farm Politics in the Age of Roosevelt*. Columbia: University of Missouri Press, 1966.
- KNIGHT FRANK H.: «Institutionalism and Empiricism in Economics». *Amer. Econ. Rev.* 42 (May 1952): 45-55.
- LEUCHTENBURG WILLIAM L.: *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, ed. Henry Steele Commager y Richard B. Morris. Nueva York: Harper & Row, Publishers, 1963.
- LOPES MARIO y G EDWARD SCHUH: «Price Support versus an Equilibrium Exchange Rate: A Comparison of Income Distribution Consequences». Ponencia presentada ante la asamblea anual de la AAEA, Pennsylvania State University, 15-18 agosto 1976.
- MATUSOW ALLEN, J: *The Unraveling of America: A History of Liberalism in the 1960's*. Nueva York: Harper & Row, Publishers, 1984.
- MEHREN GEORGE: «Comparative Costs of Agricultural Price Support in 1949». *Amer. Econ. Rev.* 41 (Mayo 1951): 718-57.
- NORTH DOUGLASS C. y ROBERT PAUL THOMAS: «An Economic Theory of the Growth of the Western World». *Econ. Hist. Rev.* 22 (1970): 1-7. — *The Rise of the Western World*. Londres: Cambridge University Press, 1973.
- NORTON GEORGE W. y PATRICIA E. NORRIS: «Evaluating Agricultural Economics Research». *Dep. Agr. Econ.*, Virginia Polytechnic Institute and State University, 1984.
- NORTON GEORGE W. y G. EDWARD SCHUH: «Agricultural Social Science Research Evaluation». Department of Agricultural Economics, Virginia Polytechnic Institute and State University, 1981a.
- «Evaluating Returns to Social Science Research: Issues and Possible Methods». *Evaluation of Agricultural Research*, ed. Walter L. Fisher, Arnold A. Paulsen y W. Burt Sundquist, págs. 246-61. University of Minnesota Agr. Exp. Sta. Misc. Pub. N° 8-1981, abril 1981b.
- RASMUSSEN WAYNE, D.: «New Deal Agricultural Policies after Fifty Years». *Minnesota Law Rev.* 68 (1983): 353-76.

- REITER STANLEY: «Information and Performance in the (New)² Welfare Economics». *Amer. Econ. Rev.* 67 (1977): 226-34.
- RUNGE CARLISLE FORD: «Sources of Institutional Innovation: An Interpretive Essay.» University of Minnesota *Dep. Agr. Econ. Disc. Pap.* 176, June 1983.
- RUTTAN VERNON W.: *Agricultural Research Policy*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 1982.
— «Technology and the Environment». *Amer. J. Agr. Econ.* 53 (1971): 707-17.
- RUTTAN VERNON W. y YUJIRO HAYAMI: «Toward a Theory of Induced Institutional Innovation». *J. Develop. Stud.* 20 (1984): 203-23.
- RYAN THOMAS G.: «Farm Prices and the Farm Vote in 1948». *Agr. Hist.* 54 (1980): 387-401.
- SCHUH G. EDWARD: «Agricultural Research: How It Should Be Affected by Exports». *Agricultural Engineering* 65 (Mayo 1984): 8-12.
— «The Exchange Rate and U.S. Agriculture». *Amer. J. Agr. Econ.* 56 (1974): 1-13.
- SCHULTZ THEODORE W.: «Institutions and the Rising Economic Value of Men». *Amer. J. Agr. Econ.* 50 (1968): 1113-22.
— *Production and Welfare of Agriculture*. Nueva York: Macmillan Co., 1949.
— *Redirecting Farm Policy*. Nueva York: Macmillan Co., 1943.
— «Two Conditions Necessary for Economic Progress in Agriculture». *Can. J. Econ. and Polit. Sci.* 100 (1944): 298-311.
- SCOTT ANDREW, M.: «The Progressive Era in Perspective». *J. Politics* 21 (1959): 685-701.
- SECKLER DAVID: *Thorstein Veblen and the Institutionalists*. Londres: Macmillan & Co., 1975
- STIGLER GEORGE, J.: *Essays in the History of Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.
— *The Economist as Preacher and Other Essays*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- WAUGH FREDERICK, V.: «A Price Policy for Agriculture Consistent with Economic Progress That Will Promote Adequate and More Stable Income from Farming». *J. Farm. Econ.* 27 (1945): 773-89.
- WILCOX WALTER W.: «Introduction: Agricultural Policy». *Economics for Agriculture: Selected Writing of John D. Black*, ed. James P. Cavin, pp. 553-72. Cambridge: Harvard University Press, 1963.

PARTE III

**ANALISIS INSTITUCIONAL
EN LA PRACTICA:
PAISES INDUSTRIALIZADOS,
PAISES EN DESARROLLO**

5. ¿Por qué hacen los gobiernos lo que hacen? (*)

por Alain de Janvry(**)

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FIJACION DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

La fijación en condiciones de mercado libre de los precios de los productos agrarios y de los alimentos es en gran medida una utopía. En prácticamente todos los países, incluso en los más fervientes partidarios de la libre empresa —tanto los más desarrollados como los menos—, la intervención estatal influye enormemente en estos precios. Los controles pueden ser *directos*, a través de apoyos a los precios agrícolas o topes a los precios al consumidor, de entregas forzosas a los gobiernos a precios fijos, de controles e impuestos a la exportación, de aranceles y subvenciones a la importación, y de subvenciones a los precios de factores de producción; o *indirectos*, a través de políticas cambiarias.

En un estudio reciente en 50 países en vías de desarrollo, Saleh (1975) descubrió que al menos en 46 las políticas gubernamentales infravaloraban los productos agrícolas y desincentivaban de manera importante la producción. Las intervenciones políticas no son menos constantes en los países desarrollados, aunque generalmente tienen el sentido contrario, lo que origina una sobrevaloración de los productos agrarios (Schultz 1978; Bale y Lutz 1979). Así, Peterson (1979) calculó que la relación de intercambio en la agricultura era más de dos veces más favorable en una muestra de 23 países desarrollados que en otra de 30 países menos desarrollados. El resultado ha sido una tendencia a la superpro-

(*) «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., 1989.

(**) Departamento de Economía Agraria y de Recursos. Universidad de California, Berkeley.

ducción y al bajo consumo de productos agrarios en los países más desarrollados. Detrás de estas tendencias generales existe, por supuesto, una enorme heterogeneidad entre países, cultivos y períodos de tiempo.

La consecuencia de esta omnipresente intervención gubernamental en la política de precios es que se han atribuido al Estado tanto los éxitos como los fracasos en la producción agraria. Por ejemplo, los éxitos del desarrollo agrícola en Estados Unidos y en la India se han atribuido a las políticas de sostenimiento de los precios e investigación agrícola estatal, mientras que la incapacidad de la producción de alimentos para satisfacer la demanda efectiva en Egipto y en la mayoría de los países latinoamericanos y africanos se han atribuido a la desincentivación de los precios resultante de la aplicación de políticas de alimentos baratos. Con respecto a cultivos específicos, el éxito de la producción de arroz y el fracaso de la de trigo en Colombia, el éxito de la de trigo y el fracaso de la de maíz en México y el éxito de la producción de trigo y el fracaso de la de leguminosas en la India se han atribuido a las distintas políticas de precios para cada cultivo.

Puesto que la política de precios es importante para fijar los precios agrarios y de los alimentos predominantes para cultivos concretos en países diferentes, es preciso sacar el estudio de los precios agrarios del contexto de una teoría de mercado pura para situarlo en el de una teoría del Estado.

¿Por qué los gobiernos ponen en práctica políticas de precios agrarios y alimentarios tan notablemente distintos, que dan lugar a unos modelos de desarrollo agrícola y rural tan diferentes? (1). Es preciso superar el análisis neoclásico del equilibrio de los mercados, consistente en observar las distorsiones de los precios, calcular los costes sociales resultantes y limitarse a exigir su supresión. Por el contrario, es preciso considerar estas distorsiones desde la perspectiva de su reali-

(1) Entiendo por desarrollo agrícola el crecimiento de la producción y la productividad; por desarrollo rural, las mejoras del nivel y distribución de la renta en el sector (que incluyen, en particular, aspectos relacionados con el empleo, la concentración agraria y la carencia de tierra y fuentes de renta propias del campo y ajenas a él).

dad histórica y social dinámica si se quiere que las propuestas para eliminarlas tengan importancia política: ¿Qué consiguieron los gobiernos, o qué trataron de conseguir, con las políticas aplicadas? ¿Cuáles fueron las coaliciones de fuerzas que llevaron a los gobiernos a seguir las líneas de actuación observadas, y cuál fue la distribución resultante de ganancias y pérdidas?

Aunque son muy difíciles de entender y hay elementos históricos y geográficos muy específicos en cada caso, el primer paso para contestar a estas preguntas es identificar algunas pautas constantes en la relación entre 1) la estructura económica y social de sociedades concretas; 2) las formas, funciones y límites del Estado; 3) la elaboración y puesta en práctica de la política de precios agrarios y de alimentos, y 4) las consecuencias económicas y sociales de estas políticas, tanto en la agricultura (en lo que respecta al desarrollo agrícola y rural) como en la economía en general. La identificación de estas pautas nos servirá de base para desarrollar una teoría de la economía política de los precios de los alimentos. Por tanto, trataremos aquí de dar unos primeros pasos modestos hacia este ambicioso objetivo. Para ello, trataremos de contestar a los cuatro grupos de preguntas siguientes.

1. ¿Cómo explicamos la actuación del Estado en una sociedad capitalista, en particular sus formas, funciones y límites? Sin embarcarnos en un análisis exhaustivo de las teorías encontradas sobre el Estado, necesitamos extraer de ellas unos conceptos clave que sirvan de criterios de clasificación para identificar pautas repetidas en la conducta de los gobiernos respecto de la política de precios agrícolas.

2. ¿Qué particularidades tiene la formulación de la política estatal de precios de los alimentos y de los productos agrarios? ¿En concreto, en qué medida influyen el origen y el destino de la oferta en los diferentes grupos sociales en cuanto a los resultados de la política de precios? ¿Cómo interviene la fijación de los precios agrarios y de los alimentos en la definición y resolución de crisis económicas y políticas específicas que exigen la intervención estatal?

3. ¿Cuáles son algunas de las hipótesis clave sobre la rela-

ción entre estructura económica y estructura social?, las formas, funciones y límites del Estado y la política de precios que explican los patrones notablemente distintos observados en la política de precios entre los diferentes países (de modo especial la sobre o la infravaloración de los productos agrarios y si existe una cuña entre los precios para el productor y para el consumidor) y entre cultivos?

4. ¿Por qué determinados gobiernos ponen en práctica unas políticas de precios determinadas? Aquí estudiaremos los casos de Estados Unidos, la India, Colombia y Egipto en relación con los elementos seleccionados de la teoría del Estado, la especificidad de la política relativa a los precios alimentarios y agrarios y las hipótesis expuestas sobre la relación entre estructura socioeconómica, Estado y política.

ELEMENTOS DE UNA TEORIA DEL ESTADO

Las preguntas clave que una teoría del Estado debe responder guardan relación con sus formas, funciones y límites: ¿Por qué adopta el Estado *formas* diferentes (democrática liberal, corporativa, dictatorial, etc.)? ¿Cuáles son las *funciones* que se atribuye al Estado o que se ve forzado a asumir, es decir, por qué hacen los gobiernos lo que hacen? ¿Cuáles son los *límites* a la intervención estatal y, por tanto, con qué eficacia desempeña el Estado sus funciones? Parece que, de hecho, éstas serían las preguntas básicas. Sin embargo, es evidente que el Estado ha sido muy poco estudiado por las ciencias sociales de cualquier signo, a pesar de su importancia creciente en la vida social, particularmente en economía desde la evolución keynesiana, y en política desde los acontecimientos de 1968 en Europa. No obstante, estos acontecimientos han provocado un interés creciente en el tema durante los últimos 15 años.

No existe por el momento una teoría unificada coherente sobre el Estado, ni en las obras clásicas sobre el Estado de Weber o de Marx ni en estudios posteriores en las tradiciones pluralista o marxista. Lo que sí tenemos son enfoques dife-

rentes del Estado, cada uno de ellos con propósitos diferentes y en contextos históricos distintos que se complementan mutuamente, en ocasiones de forma esclarecedora. Ello se debe en gran medida precisamente a que una teoría del Estado, que se desarrolla en relación con una caracterización de las clases sociales y de la aparición de crisis, tiene que formularse en relación con un contexto histórico concreto, lo que limita el alcance de la teoría y reduce en gran manera un poder predictivo. Por tanto, las teorías del Estado suelen tener una enorme capacidad explicativa, pero una escasa capacidad predictiva.

Hechas estas advertencias, pasemos a identificar varios conceptos y enfoques sobre la teoría del Estado que pueden ser útiles para nuestro propósito de entender las pautas observadas en la política de precios agrarios y de los alimentos.

Caracterización estructural de una sociedad

Puesto que es preciso entender el Estado dentro de sus coordenadas sociales y económicas, el primer paso hacia una teoría del Estado consiste en definir las dimensiones estructurales de sociedades concretas. La caracterización de una sociedad es una tarea muy compleja; para nuestros fines, tendremos en cuenta aquí la estructura de clases sociales, la estructura económica y la inserción en la división internacional del trabajo.

La estructura de clases sociales. En este aspecto, el elemento esencial es caracterizar la alianza de clases en el control del Estado. Por lo que se refiere a la política agraria y de alimentos, hay tres elementos importantes de la caracterización de clases.

El primero es el poder del propietario y la importancia de la renta. La cuestión clave es definir la posición social de los propietarios con referencia a su relación con la clase capitalista. ¿Están en una situación similar a la existente antes de la derogación de las leyes del maíz en la que la clase capitalista es demasiado débil para controlar al Estado por sí sola y debe

establecer en consecuencia una alianza con la clase propietaria? (2). En esta etapa transitoria, los propietarios contribuyen a la alianza con apoyo político y la liberación al mercado de mano de obra (por ejemplo, a través del cercado de fincas), mientras que los capitalistas garantizan a los propietarios el mantenimiento de las rentas agrarias mediante relaciones de intercambio favorables para la agricultura (Rey, 1976). Como veremos, ésta es una situación característica de la India actual. ¿O están, por el contrario, en una situación similar a la existente antes de la derogación de las leyes del maíz en la que la clase capitalista ha adquirido poder político suficiente para prescindir de una alianza con los propietarios y cancelar así la renta mediante precios agrarios más bajos, lo que permite la elevación de la rentabilidad de toda la economía? Como hemos señalado en otra parte, los programas de reforma agraria de la década de 1960 en Latinoamérica y Egipto tenían como propósito fundamental la destrucción del poder político de las élites terratenientes y, la eliminación del concepto de renta de la formación de los precios de los alimentos (de Janvry, 1981).

El segundo elemento que debe analizarse es la dualidad social en la producción de alimentos: productores capitalistas y campesinos. Intervienen aquí dos cuestiones. La primera es la caracterización de la importancia social y económica relativa de los campesinos y las explotaciones familiares en relación con los productores capitalistas y las explotaciones comerciales. En la mayoría de los casos estudiados existen ambas categorías sociales, y la última, aunque escasa numéricamente, controla la mayor parte de la tierra, produce la mayor parte de los excedentes comerciales y prácticamente tiene el monopolio de la representación política de los intereses del sector. La segunda cuestión, sin embargo, es si esta dualidad estructural se refleja o no en una dualidad de las

(2) Me refiero aquí a la derogación de las leyes del maíz en 1846, que permitió la entrada en Inglaterra de trigo estadounidense barato, lo que hundió el precio interior del trigo y eliminó la renta de los propietarios. Se hizo famosa por la defensa que hizo Ricardo de las ventajas comparativas y el comercio libre, la llamada Doctrina Manchester.

pautas de cultivo. En algunos países —Estados Unidos o la India, por ejemplo—, la dualidad estructural no se refleja en una dualidad de las pautas de cultivo, pues se encuentran los mismos cultivos en todo tipo de explotaciones. En este caso, las políticas de precios agrícolas afectarán tanto a las explotaciones familiares como a las capitalistas. En Egipto y en la mayoría de los países latinoamericanos, muchos cultivos, y en ocasiones el grueso de la producción de alimentos básicos, se dejan a los campesinos, mientras que las grandes explotaciones se especializan en la producción de bienes agroindustriales, alimentos de lujo y productos agrarios para la exportación. En este caso, la política de alimentos (básicos) afecta al sector campesino de una forma diferenciada, mientras que el poder político de los productores capitalistas puede dirigirse a la defensa de beneficios en otras facetas de la actividad económica.

La tercera caracterización importante se refiere a la alianza democrática social y al electorado urbano del Estado. Analiza la estructura de clases sociales en cuanto a la posición de la clase trabajadora y el campesinado con respecto a la alianza de clases en el control del Estado. Hay dos cuestiones de interés a este respecto. La primera es si trabajadores y campesinos están incorporados a la alianza dominante, lo que les permite participar de las ganancias de productividad de la industria y la agricultura mediante condiciones salariales y de relaciones de intercambio. En este caso, el concepto de renta de paridad se convierte en un elemento importante de la política de precios. ¿O se desplaza a los trabajadores y campesinos a la oposición política abierta y se les somete a la obtención de excedentes enormes por medio de políticas alimentarias baratas y de crecimiento de la mano de obra barata? Como veremos, esta alianza social contrastada tiene su base correspondiente en la lógica del crecimiento de acuerdo con estructuras económicas alternativas.

La segunda cuestión consiste en caracterizar la fuerza del electorado urbano en la elaboración de la política de precios de los alimentos. Este electorado comprende tres grupos poderosos políticamente que coinciden en sus demandas de ali-

mentos baratos, si bien con propósitos diferentes. Los consumidores urbanos quieren que sus salarios reales sean más altos gracias a los precios más bajos de los alimentos, una variable particularmente importante cuando más de la mitad de sus ingresos se gastan en alimentación. Los empresarios quieren elevar la rentabilidad a través de salarios monetarios más bajos permitidos por el pago con alimentos más baratos. Los funcionarios quieren también alimentos baratos, pues forman parte de los otros dos grupos, al ser consumidores por derecho propio y empresarios como directivos de empresas públicas.

La estructura económica. También son muchos los elementos característicos pertinentes de la estructura económica (en particular, la naturaleza de los vínculos intersectoriales y la intensidad de trabajo de la tecnología), pero consideraremos sólo dos características: articulación o desarticulación social y fuentes alternativas de superávit económico.

Cuando existe articulación social, el mercado de los productos de consumo final tiene por origen fundamental los ingresos de campesinos y asalariados (de Janvry y Sadoulet, 1983). Como resultado, la expansión del mercado interior tiene que producirse en última instancia a través de un alza de los salarios reales y de los ingresos de los campesinos en consonancia con las ganancias de productividad. En caso de desarticulación social, por el contrario, el mercado de productos de consumo final tiene su origen en ingresos más altos derivados de rentas y beneficios del capital. La expansión del mercado exige, por tanto, la concentración en la distribución de ingresos, y la dinámica de crecimiento se basa en una mano de obra barata. Ello, a su vez, requiere alimentos baratos, pues el nivel de los salarios monetarios es determinado principalmente por el nivel de los precios de los alimentos a niveles de ingresos bajos. En lo que respecta a las formas del Estado, la articulación social suele corresponder a gobiernos democráticos, mientras que la desarticulación conduce a regímenes autoritarios militares. Por lo que se refiere a las alianzas de clases en el control del Estado, la articulación social suele llevar a una amplia (aunque siempre conflictiva)

alianza entre capitalistas, trabajadores y campesinos; sin articulación social, trabajadores y campesinos tienen un acceso marginal al Estado, y la alianza en el poder se limita a las clases de propietarios y capitalistas.

La segunda característica se refiere a las fuentes alternativas de excedente económico. El desarrollo industrial exige la movilización de un excedente invertible procedente de otros sectores económicos. Como Kuznets (1964) ha indicado, la agricultura es el sector del que debe proceder este excedente, a no ser que exista una base de exportación primaria rica u otras fuentes de ingresos, como actividades comerciales o transferencias internacionales de fondos. Las transferencias fuera de la agricultura se producen voluntariamente a través de la inversión de ahorros y rentas agrarias en otros sectores, y obligatoriamente por medio de impuestos sobre la tierra, la exportación y la renta. Pero el mecanismo de transferencia más corriente, particularmente para los productos de consumo interior, ha sido la infravaloración de la producción agrícola. Nos hallamos así en una situación en la que cuanto más intenso es el deseo de un país de industrializarse y menor su disponibilidad de fuentes de excedente no agrarias, más extractiva suele ser la política de precios agrarios.

Inserción en la división internacional del trabajo. Las dos características más importantes en este apartado son el grado de dependencia alimentaria y la situación de la balanza de pagos del país. La primera determina, por ejemplo, el grado de sensibilidad de los precios interiores a las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional y del tipo de cambio. La segunda determina las posibilidades de compensar una producción interior deficiente por medio de importaciones. Define, asimismo, la capacidad del Estado para dejar que se desarrolle una cuña de precios entre el consumidor y el productor y para compensar la diferencia mediante ingresos públicos.

Dos enfoques complementarios del Estado. Existen, fundamentalmente, dos formas encontradas en las que se ha conceptualizado el Estado en el seno de la economía política. Estos dos enfoques no se han unificado en un marco coherente,

pero se refuerzan mutuamente como esclarecedores de las formas, funciones y límites del Estado desde dos ángulos diferentes.

El análisis instrumentalista o de política de clases del Estado. Este enfoque considera el Estado desde la perspectiva del dominio de clases (Poulantzas, 1975): el Estado es tanto un *objeto* de conflictos políticos, en los que el propósito de la lucha es apropiarse de sus instituciones y de las rentas que distribuyen, como un *instrumento* de dominación al usar el control del Estado para redefinir sus formas y funciones. Por consiguiente, es la constelación de las fuerzas políticas de la sociedad la que determina el modo en que el Estado se convierte en un instrumento para satisfacer los intereses de grupo a través del poder político. En su modalidad más operativa, el enfoque se centra en un análisis basado en las clases de los grupos de presión que luchan por el acceso a la burocracia del Estado y la influencia sobre ella. Privado de su base de clases, este análisis de los grupos de presión se reduce a la lógica pluralista de la acción colectiva (Olson, 1965). Así pues, es clave para este análisis la definición de la organización de los diferentes grupos de intereses contrapuestos, el alcance de su poder económico y político y su capacidad de controlar aspectos concretos de la acción política en defensa de sus ventajas. En algunos casos el resultado es la apropiación de todo el aparato del Estado, lo que permite al grupo en el poder la formulación de políticas coherentes; en otros, se llega al control de parcelas específicas del gobierno por grupos de intereses rivales, lo que conduce a una verdadera balcanización del Estado.

Un aspecto importante de este enfoque es delimitar la esfera de las iniciativas individuales y colectivas en la busca de ventajas económicas. De hecho, los individuos se enfrentan siempre a la alternativa de ser más competentes o avisados que los otros miembros de la misma clase, por ejemplo al decidir sobre asignación de recursos o alternativas tecnológicas en la empresa, o de organizar la acción colectiva, por ejemplo para modificar las condiciones de precios a las que se hace frente en el mercado o las reglas para acceder a re-

cursos adicionales. En general, la acción colectiva suele producirse en respuesta no tanto a incentivos, sino a la coacción que se da en situaciones de crisis económicas o políticas. En este sentido, las crisis son importantes mecanismos aglutinadores que provocan la movilización de clases y marcan la dirección de la acción colectiva (Hirschman, 1958).

El análisis del Estado según la lógica del capital. Una gran dificultad que ofrece el análisis instrumentalista del Estado es que no fundamenta la acción del Estado en la lógica sistémica del crecimiento, tanto en lo que se refiere a los requisitos del proceso de acumulación de capital como a la preservación de las relaciones sociales del capitalismo. En consecuencia, los límites dentro de los que se producen los conflictos sociales en todo el Estado no están definidos con claridad: este enfoque se interesa, principalmente, por las luchas de distribución, cuyas fronteras quedan sin especificar.

El enfoque de la lógica del capital, por el contrario, explica la necesidad del Estado y su comportamiento en relación con las necesidades políticas y económicas del capital para asegurar tanto un crecimiento económico sostenido como la reproducción de las relaciones sociales del capital (Baran y Sweezy, 1966). La idea clave es que hay intereses colectivos para el capital que no pueden ser garantizados por los capitales individuales solos. Esto crea la necesidad de que el Estado se comporte como un capitalista colectivo ideal. Y como esta necesidad se hace evidente en las crisis económicas y políticas, es en estas circunstancias cuando se redefinen las formas, funciones y límites del Estado.

Las funciones del Estado se establecen en relación con las necesidades de acumulación de capital y de la reproducción de las relaciones sociales del capital. Estas funciones colectivas del Estado implican que es relativamente *autónomo* de segmentos específicos de la alianza de clases dominante. Al mismo tiempo, el Estado es *excluido* de la generación directa de excedentes que constituye la base del presupuesto fiscal y *dependiente* de la generación de excedentes en la sociedad civil si se quieren mantener su presupuesto y los salarios de políticos y funcionarios. En consecuencia, una gestión eficaz del

proceso de acumulación por el propio Estado es una condición previa para su pervivencia y la de los intereses creados que contiene. De hecho, la limitación más vinculante para el Estado es la aparición de crisis fiscales que son, a su vez, determinadas por crisis de acumulación (O'Connor, 1973). Las otras limitaciones del Estado se hallan en la legitimación del aparato estatal y en sus capacidades administrativas para solucionar formas específicas de crisis.

La principal aportación del enfoque de la lógica del capital al Estado es mostrar que éste no es un mero instrumento político de los conflictos de clases. De hecho, esto es lo que no tiene en cuenta el análisis de los grupos de presión —que los intereses de grupos específicos, asumidos por el estado, están limitados por las necesidades económicas y políticas de la reproducción del capital considerada globalmente. No obstante, el enfoque de la lógica del capital tiene varios inconvenientes. Uno es que imbuje al Estado de lo que parece una lógica y un poder excesivos sobre la sociedad civil y no tiene en cuenta las desuniones internas, la información imperfecta y la capacidad limitada del aparato estatal. En particular, no reconoce que el propio Estado puede ser una fuente de crisis, que a menudo dimanen de la contradicción entre las formas del Estado (democracia liberal con fines de legitimación) y sus funciones (contención de los salarios, especialmente el salario social, en defensa de la rentabilidad y la acumulación). El otro es que prima en exceso el bien colectivo sobre los intereses de los capitalistas individuales, precisamente cuando el enfoque instrumentalista insistía exclusivamente en las ganancias redistributivas de los grupos de interés sobre los intereses colectivos de la alianza de clases dominante. Es evidente que se precisa un enfoque equilibrado intermedio entre estos dos para aproximarse a una teoría del Estado. Esto es lo que nos proponemos hacer al analizar la formulación de la política de precios de los productos agrarios y los alimentos.

Especificidades del Estado en regímenes de transición

Los elementos para una teoría del Estado que señalamos

antes se definían en el contexto de los países industriales avanzados. Su aplicación en países menos desarrollados caracterizados por regímenes de transición hacia sistemas capitalistas maduros exige la especificación de las características de los regímenes transitorios que afectan a las actuaciones tanto instrumentales como de lógica del capital del Estado.

Sólo retendremos aquí una característica estructural de los regímenes transitorios, con independencia del tipo de sociedad de la que surgen (pero que suele ser feudal, populista o de capitalismo estatal): la debilidad de la naciente clase industrial urbana para enfrentarse políticamente al poder de sus campesinados y de sus clases trabajadoras. Esta característica se puede usar como definidora de los regímenes de transición, y es tanto más evidente en los actuales países del Tercer Mundo, en los que el crecimiento económico suele producir graves desajustes en la sociedad tradicional (debidos, por ejemplo, a una tecnología insuficiente, a la falta de articulación social y a la dependencia internacional) y un fuerte deterioro en los modelos de distribución de la renta. En consecuencia, la clase política naciente se ve en la necesidad de confiar en una de las dos estrategias siguientes:

1. Mantener una alianza política con la clase de los terratenientes o los granjeros ricos a cambio del apoyo político contra la continuidad de una renta agraria pagada en forma de relaciones de intercambio favorables para la agricultura (Rey, 1976; Mitra, 1977). Consideraremos esta situación como «anterior a la derogación de las leyes del maíz» cuando el Estado consiente precios agrarios altos a los representantes de terratenientes y granjeros ricos a costa de tasas de beneficio reducidas en el resto del sistema económico, de un crecimiento económico más lento y de reducir los ingresos por salarios reales.

2. Obtener la legitimidad de los sectores de la clase trabajadora (generalmente el electorado urbano) exigentes políticamente a través de una asistencia social amplia, en particular en forma de subvenciones masivas a los alimentos. Haremos referencia a esta situación como «previa a la derogación de las leyes de pobres», en la que el Estado realiza gas-

tos sociales elevados en busca de legitimación política. La crisis de legitimidad de la clase capitalista se desplaza así al Estado en forma de gastos públicos elevados. La posibilidad de que el Estado absorba esta crisis depende en gran medida de su capacidad para movilizar excedentes financieros, ya procedan de sectores controlados de la propia sociedad o del exterior.

Respuesta a la crisis y planificación

El elemento final que utilizaremos para analizar la política de precios de los alimentos es el papel de las crisis para impulsar la acción del Estado y, en consecuencia, para definir el horizonte temporal al que se enfrenta al definir su política. Si el Estado actúa, fundamentalmente, en respuesta a una crisis, el tiempo con el que cuenta para resolver la crisis planteada suele ser corto, y a menudo se reduce aún más por la falta de correspondencia entre el tiempo político y el tiempo económico necesarios para arbitrar soluciones. En la modalidad de respuesta a una crisis, la mayoría de los instrumentos utilizados suelen ser redistributivos, siendo la política de precios un ejemplo particularmente evidente de juego suma cero a corto plazo (Thurow, 1980). Si el Estado planifica y define la política a modo de cambios estructurales a más largo plazo o de anticipación de las crisis, los instrumentos usados pueden ser no sólo distributivos, sino también promotores del crecimiento. Así, la política de precios puede convertirse en un importante instrumento para estimular la inversión y el cambio tecnológico a través de los efectos de renta que crea. Con el fracaso de la planificación «desarrollista» en países del Tercer Mundo (Healy, 1972; Hirschman, 1981), especialmente en Latinoamérica, y la tendencia creciente hacia regímenes neoliberales y burocrático-autoritarios (Collier, 1979), el horizonte temporal de la formulación de la política económica se ha acortado de forma característica, el cambio estructural planificado y la anticipación a la crisis han dado paso a políticas de estabilización a corto plazo y las modalidades de planificación se han sustituido por respuesta a la crisis.

En la elaboración de la política de precios, ello implica un predominio creciente de los fines redistributivos sobre los de crecimiento y, por tanto, de los motivos instrumentalistas sobre los de la lógica del capital.

Especificidad de las políticas de precios agrarios y de los alimentos

Además de estas características generales del Estado, hay también aspectos específicos que diferencian las políticas de precios de productos agrarios y alimentos de otras formas de intervención estatal. En un sentido instrumental, uno de ellos es la particular constelación social afectada por estas políticas de precios. Según la lógica del capital, la política de precios se distingue por los tipos de crisis económicas y políticas a las que pueden contribuir los precios de los alimentos.

Distribución de los resultados de la política de precios de los alimentos

A corto plazo, sin respuesta de la producción, los resultados de la política de precios dependen de si los cambios de los precios crean un efecto de ingresos netos o de coste neto para grupos sociales específicos. Los efectos sobre los ingresos están determinados por la distribución de los modelos de cultivo según la estructura de las clases sociales, es decir, quién produce cada cultivo y con qué propósito (para consumo interno o para la venta). A más largo plazo, cuando los cambios de los precios provocan efectos en la producción, los efectos en los ingresos de otros grupos sociales también resultan de cambios de las oportunidades de empleo (Mellor, 1978). Se crean efectos en los costes por la repercusión de los precios cambiantes sobre los ingresos y salarios reales en cuanto a capacidad de consumo. Además, en los salarios monetarios influyen a más largo plazo los cambios de los precios de los alimentos, que originan cambios en la tasa de beneficios para los empresarios de la economía en general. La distinción importante aquí se hace entre los tipos de productos en cuanto a absorción social o geográfica: bienes de subsis-

tencia producidos y consumidos por los campesinos, alimentos básicos consumidos por los asalariados urbanos y rurales, artículos de lujo consumidos por los niveles de ingresos superiores derivados de beneficios y rentas y bienes exportables. Como vimos antes, la distribución de la producción de estos artículos según las clases sociales rurales indica si hay una dualidad en la producción, en la que los campesinos y las explotaciones familiares producen los alimentos básicos mientras las explotaciones grandes producen artículos de lujo y exportables, o si las pautas de cultivo son homogéneas en todos los tipos de explotación. En un sentido instrumental, puesto que la estructura de clases sociales determina el acceso al Estado y su control, esta dualidad de la producción es clave para explicar las políticas diferenciadas hacia los tipos de productos, definidos según la absorción social o geográfica.

Crisis en las que intervienen los precios de los alimentos

Los precios de los alimentos contribuyen a la definición y posible resolución de la acumulación y de la legitimidad: los dos propósitos principales del Estado según la concepción de la lógica del capital. En las crisis de acumulación, el papel de los precios de los alimentos es esencial en las seis formas siguientes:

1. Como los artículos alimenticios son bienes básicos esenciales, sus precios influyen en los salarios monetarios y, por tanto, en la tasa de beneficios.

2. Como los artículos alimenticios son elementos importantes en el índice de precios de consumo, sus precios afectan a la tasa de inflación imperante.

3. Al ser la venta de productos agrarios la fuente de ingresos de los agricultores, sus precios determinan tanto el nivel de inversión y crecimiento en la agricultura como el nivel de demanda efectiva de otros sectores de la actividad económica con origen en el sector agrario.

4. Cuando los productos agrarios son bienes exportables e importables, sus precios y los de los alimentos contribuyen a la situación de la balanza de pagos del país.

5. Como la agricultura es una fuente de excedentes captada por el Estado, principalmente en forma de impuestos al consumo y a la exportación, los precios de los productos agrarios y de los alimentos contribuyen a los ingresos públicos.

6. Si se desarrolla una cuña de precios en la que los mundiales son inferiores a los interiores y los de consumo lo son a los aplicados al productor, el Estado tiene que compensar la diferencia con subvenciones públicas.

Los precios agrarios y de los alimentos son también importantes en la definición y resolución de las crisis de legitimidad. Los precios de los alimentos básicos definen los niveles de ingresos y salarios reales e influyen así en los niveles de consumo y nutrición de la población. Además, el precio en origen de los artículos agrícolas afecta al nivel y distribución de los ingresos en la agricultura, y también al nivel de empleo y al bienestar de la población rural no propietaria y marginal. Dado que los precios de los alimentos esenciales son determinantes para satisfacer las necesidades primarias y dado el «derecho» ético de las poblaciones a satisfacer estas necesidades, los precios de los alimentos determinan en medida notable la legitimidad del Estado que ejerce el poder.

La cuestión clave en la resolución de las crisis mediante una política de precios agrarios y de los alimentos es la contradicción entre crisis de legitimidad y de acumulación. La primera exige políticas de alimentos baratos y subvenciones públicas, mientras las segundas, si se producen en la agricultura, obligan a la defensa de los ingresos agrícolas y a la estimulación de la inversión y del cambio tecnológico. La resolución de esta contradicción está en la esencia de una teoría de la economía política de las políticas de precios agrarios y de los alimentos. Guarda relación con el origen y la urgencia relativa de las crisis de legitimidad y de acumulación, con la actuación del Estado en respuesta a las crisis o mediante planificación y con la disponibilidad de recursos externos a la agricultura para que el Estado resuelva tanto las crisis de legitimidad como de acumulación en el resto del sistema econó-

mico. Tiene que ver, asimismo, con el grado de autonomía del Estado respecto de intereses de clase mezquinos y con su capacidad para actuar según la lógica del capital y no de una manera meramente instrumental.

Hipótesis sobre la relación entre estructura, Estado y política de precios agrarios y de los alimentos

Disponemos ya de los elementos siguientes para aventurar hipótesis sobre la naturaleza encontrada de las políticas de precios agrarios y de los alimentos observadas en diferentes países y períodos de tiempo y para diferentes cultivos y productos:

1. Caracterización estructural de las sociedades en lo referente a: estructura de clases sociales - alianza de clases y control del Estado; estructura económica - articulación o desarticulación social y fuentes de excedentes económicos; e inserción en la división internacional del trabajo - dependencia de los alimentos y situaciones de la balanza de pagos.

2. Dos enfoques complementarios del concepto de Estado: un enfoque instrumentalista-político de las clases, con una distribución social identificada de los resultados de las políticas de precios agrarios y de los alimentos, y un enfoque de lógica del capital, con un papel especificado para la gestión de crisis de acumulación y legitimidad por medio de políticas de precios de los alimentos.

3. Una especificación de estados de transición al capitalismo desde la perspectiva de las alianzas de clases con los terratenientes o con el electorado urbano.

4. Identificación de las contradicciones inherentes a las políticas de precios en situaciones de crisis de legitimidad o de acumulación, de demandas instrumentales o de lógica del capital del Estado y de la modalidad de respuesta a la crisis o de planificación en la formulación de la política.

Estos elementos de un modelo de formación de políticas de precios agrarios y de los alimentos deben utilizarse para explicar la sobrevaloración o infravaloración generales de los productos agrarios en países concretos, y de las políticas de

precios favorables o desfavorables para cultivos específicos dentro de un país. También deben explicar la aparición de déficit del presupuesto público en la gestión de las políticas agrarias y alimentarias debidos a una cuña entre los precios al consumidor y los de origen o importación. Los países que hemos elegido como estudios de caso —Estados Unidos, India, Colombia y Egipto— ilustran la importancia de muchas de las categorías claves con las que trabajamos.

La influencia de cada una de las variables estructurales seleccionadas en la política de precios para los artículos alimentarios básicos es la siguiente:

1. La articulación social crea la lógica del capital para que una amplia alianza defienda los precios en origen en relación con el crecimiento de la productividad, con el fin de crear una demanda eficaz en los sectores de crecimiento claves. La desarticulación social implica la lógica del capital de alimentos y mano de obra baratos.

2. La disponibilidad de fuentes no agrarias de excedentes económicos crea la posibilidad para políticas de precios favorables para la agricultura y para el desarrollo de una cuña de precios entre productores y consumidores. La no disponibilidad de tales fuentes, característica de la mayoría de los países más pobres en recursos y menos desarrollados, hace que se emprendan programas de industrialización acelerada basados en productos agrarios infravalorados por mediación de políticas de alimentos baratos y tasas a la exportación.

3. Las pautas de producción unimodales establecen la defensa instrumental por parte de grupos de presión de los productores ricos de una política de precios favorable para los artículos alimentarios. Por el contrario, una estructura de producción bimodal (en la que campesinos y explotaciones familiares producen alimentos básicos, mientras los productores ricos cultivan otros productos) lleva a una defensa política incipiente de los precios de los productos básicos. Esta dualidad a) es creada generalmente a su vez por políticas de alimentos baratos, pero conduce al refuerzo de la posibilidad política de alimentos baratos; b) no es estática ni exclusiva, pues los campesinos pueden desviar en ocasiones parcial-

mente sus pautas de cultivo hacia actividades más rentables, y c) es reforzada por rentas institucionales de forma que el crédito subvencionado, el acceso a la tecnología y la infraestructura se distribuyen por mecanismos no comerciales.

4. En los regímenes de transición en los que la alianza de clases dominantes se basa, fundamentalmente, en los terratenientes y los productores ricos para el control político, la elaboración de la política de precios agrarios provoca la transferencia de rentas a la agricultura mediante relaciones de intercambio favorables.

5. Los regímenes de transición que se enfrentan a crisis de legitimidad graves con sus electorados urbanos aplican políticas de alimentos baratos en el medio urbano. Si los ingresos públicos o las transferencias de ayuda exterior lo permiten, puede desarrollarse una cuña de precios entre el productor y el consumidor.

6. El origen social y geográfico de productos agrarios específicos y el destino social y geográfico de ese suministro crean una correspondencia entre situaciones de poder desiguales en relación con el Estado (lógica instrumental), importancia desigual de los distintos productos en relación con las crisis de acumulación y de legitimación (lógica del capital) y políticas de precios desigualmente favorables o desfavorables para productos específicos.

Estudios de caso de la economía política de la política de precios agrarios y de los alimentos

Estados Unidos

En Estados Unidos, las características estructurales combinadas de una articulación social y pautas de producción unimodales han llevado a la rara coincidencia de una posibilidad de la lógica del capital para que los ingresos agrícolas aumenten en relación con el crecimiento de la productividad, y de una defensa instrumental intensa de la paridad de los ingresos agrícolas a través del poder en el Congreso de los

grupos de presión de los grandes productores. Como resultado, la política de precios agrarios desde la década de 1930 se ha legitimado eficazmente en nombre de la preocupación por aspectos del desarrollo rural como la defensa de las explotaciones familiares, de las comunidades rurales y del fundamentalismo de los valores agrarios. Las consecuencias han sido una política de precios favorable para la agricultura, el despliegue de una secuencia tecnológica dinámica de descenso de los precios relativos *después* del abaratamiento de los costes de producción, y una notable marca de crecimiento de la productividad del campo y de la mano de obra. Sin embargo, la retórica de las políticas de precios en nombre del desarrollo rural han invalidado sus promesas. La explotación familiar ha sido socavada rápidamente, la tierra y la producción se han concentrado en las grandes explotaciones dominadas por las industrias agroalimentarias, la mayoría de la población rural se ha visto obligada a trasladarse a las ciudades y la pobreza del campo sólo se ha aminorado gracias a la fuerte capacidad de absorción de la mano de obra del resto del sistema económico y a la descentralización de la industria, que permite importantes oportunidades de ingresos en actividades ajenas a las explotaciones.

Demuestra la articulación social de la economía estadounidense el hecho de que una importante cuota del consumo final en sectores clave del crecimiento económico tiene su origen en los ingresos de trabajadores y empleados. Por ejemplo, el 60 por ciento de las personas con menores ingresos (que corresponde a la estimación de Singleman y Wright en 1978 del porcentaje de hogares estadounidenses cuyos cabezas de familia eran trabajadores y empleados semiautónomos) consumen el 42 por ciento de la producción de aparatos eléctricos y el 35 por ciento de la producción de automóviles. Por el contrario, estas cifras en México son, respectivamente, del 22 y 1 por ciento, y en Brasil el 5 y 2 por ciento (de Janvry y Sadoulet, 1983). Esta característica de la articulación social ha hecho posible el aumento de los salarios y rentas en el campo en proporción al crecimiento de la productividad. En consecuencia, el poder adquisitivo del sec-

tor rural ha tenido históricamente un importante papel en la expansión del comercio interior de la industria estadounidense. Ello, a su vez, ha sido posible gracias a una política de alimentos baratos *resultado* de la promoción de una secuencia desarrollista de relaciones de intercambio favorables que provocó una rueda tecnológica, en contraste con una política extractiva que abarata los alimentos, pero que sofoca las rentas agrícolas, el crecimiento de la productividad de la agricultura y la expansión del mercado interior de la industria a partir de las rentas agrarias.

Las pautas de producción son unimodales a pesar de que se observa una gran variedad de tamaño de las explotaciones en la producción de los principales artículos aunque, evidentemente, no en el mismo grado. El resultado de esta desigualdad en la presencia de grandes explotaciones según el cultivo y del diferente poder político de los propietarios de grandes explotaciones en las distintas regiones es que no todos los productos han logrado igual trato favorable en las relaciones de intercambio. Esto es importante en los Estados Unidos, porque la política agrícola no adopta la forma de un paquete global de medidas políticas, sino que se hace fundamentalmente para cada producto en respuesta a las demandas instrumentales de los grupos de presión de los granjeros. El grupo de presión algodonero del sur, por ejemplo, ha controlado firmemente la política de precios de este artículo durante años. Sin embargo, grupos de presión fuertes han defendido los precios de todos los productos importantes, lo que lleva a Gardner (1981, p. 74) a concluir que «es difícil decir qué artículos han recibido un mejor tratamiento».

La política estadounidense de precios agrarios ha sido la piedra angular de la política agraria, ya que el propósito principal de la política ha sido la distribución instrumental de la *renta* entre los grupos de interés (posibilita en un sentido más amplio de la lógica del capital por la característica de la articulación social). El instrumento principal para la defensa de la renta ha sido el sostenimiento de los *precios* de cada producto por separado, lo que se ha conseguido mediante la estimulación de la demanda interior (programa de cartillas de

alimentación) y exterior (P.L. 480), del sostenimiento de los precios agrarios a través de «loam rates» para los cereales a los que el Estado garantiza la compra, de pagos compensatorios a los productores para cubrir la diferencia entre los precios objetivo y los del mercado y de controles de la superficie para restringir la oferta compensando a los productores la pérdida correspondiente de ingresos. Estos programas se legitimaban normalmente apelando a la protección de los ingresos de las explotaciones familiares, si bien eran evidentemente patrocinados por los grandes propietarios, quienes recogían el grueso de los beneficios resultantes y los utilizaban para consolidar sus posiciones políticas y económicas. Así, Hadwiger y Talbot (1979, p. 23) observaron que «las grandes concentraciones de propietarios del sur apoyaban a una estructura de élites que proporcionaba líderes nacionales que ayudaban a garantizar que las políticas federales fueran favorables a la agricultura de las grandes explotaciones, a pesar de que los simbolismos legales nacionales hablaran de favorecer a los pequeños propietarios». Instrumentalmente, ello fue posible gracias al control que los intereses del sur y del medio oeste habían sido capaces de establecer sobre comités del Congreso para la legislación de la política agrícola, así como por la coaptación del voto urbano bajo la legitimación de la defensa de los ideales democráticos en la agricultura (Vogeler, 1981).

La combinación de políticas con relaciones de intercambio favorables y un conjunto de medidas desarrollistas, que incluían tanto la investigación y la extensión agrícolas como el desarrollo de la infraestructura y el crédito subvencionado, condujo a grandes logros en el crecimiento de la productividad de la tierra y la mano de obra. Sin embargo, la misma base instrumental de la formulación política originó una redistribución regresiva de la renta hacia los grandes propietarios y aceleró la desaparición de las explotaciones familiares y de la comunidad rural, anulando el propósito retórico de la política agrícola sin que se produjeran reacciones políticas críticas importantes, al menos hasta principios de la década de 1970. Así, en 1969 las explotaciones más importantes por

volumen de ventas (7 por ciento) recibían el 40 por ciento de las prestaciones de los programas de cultivos, mientras las más pequeñas (51 por ciento) sólo recibían el 9 por ciento (Schultze, 1971). Por otro lado, la participación en las subvenciones de las explotaciones más grandes era más alta que su cuota de la renta previa a la subvención, con el resultado de que los programas agrícolas aumentaban la desigualdad de la renta. Estos programas agrícolas han sido además costosos para consumidores y contribuyentes. Gardner (1981) estimó que, en 1978-1979, el 80 por ciento de la transferencia de renta al sector agrícola lo pagaron los consumidores a través de precios más elevados, mientras el 20 por ciento lo pagaron los contribuyentes en forma de coste de los programas públicos (p. 73).

La conclusión es que cuando los granjeros ricos dominan la política agrícola en un contexto articulado y unimodal, los beneficios de la política son necesariamente acaparados por una minoría de ellos, y la mayoría termina por irse a la ciudad. La retórica del desarrollo rural sirve eficazmente al propósito del desarrollo agrícola; el coste social, la desaparición acelerada de explotaciones familiares y de comunidades rurales.

India

La característica más destacada de la política de precios agrarios y de los alimentos en la India desde 1965 es que ha logrado estimular el cambio tecnológico y la producción de cereales hasta el punto de eliminar la dependencia de las importaciones, pero no ha aumentado el consumo por habitante ni reducido el porcentaje de la población que no recibe la ingesta nutricional necesaria. Ello ha sido consecuencia de una política de precios agrarios relativamente favorable a los granjeros comerciales, mientras que las subvenciones al consumo no han beneficiado, por lo general, a la mayoría más necesitada de la población rural. A nivel del Estado, ello ha sido consecuencia de una fuerte dominación instrumental de los grupos de presión de los granjeros comerciales en la ela-

boración de la política agrícola y de su participación en el control del gobierno en alianza con la tecnocracia y los propietarios de las empresas industriales monopolistas.

Desde el punto de vista de las variables estructurales que seleccionamos para el análisis, la India se sitúa en la categoría de industrialización desarticulada. Las inversiones masivas en bienes de equipo y bienes de producción realizadas entre 1955 y 1975 mantuvieron un índice respetable de crecimiento anual medio de la producción industrial del 5,8 por ciento. Al estar la demanda de productos básicos limitada por la pobreza masiva, la industrialización para el consumo final se ha orientado a la producción de artículos de lujo. Sin embargo, tal producción se mantiene limitada a un mercado reducido y es controlada por prácticas monopolistas y por restricciones gubernamentales para la concesión de permisos para nuevas inversiones. El resultado es que el índice de crecimiento global de la renta nacional, durante los últimos treinta años, «se ha estancado en torno a una media miserable del 3,5 por ciento» (Krishna, 1981).

La estructura de la producción es fundamentalmente unimodal en los distintos tipos de explotaciones, no porque las explotaciones del mismo tamaño tengan las mismas pautas de cultivo, sino porque los cereales más importantes (arroz, trigo, jowar) suelen dominar el uso de la tierra en las explotaciones de todos los tamaños. El resultado es que la política de precios agrarios para los cereales afecta tanto a las explotaciones comerciales como a las de los campesinos. Entre los cereales, sin embargo, el trigo suele cultivarse más en las grandes explotaciones comerciales, en tanto el arroz es tradicionalmente un cultivo de los campesinos. Históricamente, esto ha significado políticas de precios, créditos, tecnología e infraestructura más favorables para los primeros, que han dado lugar a un crecimiento notable de la producción y productividad del trigo, y progresos sólo mediocres en los del arroz. En los últimos años, sin embargo, las explotaciones comerciales del noroeste han diversificado de forma creciente la producción de trigo como cultivo de invierno y de arroz como cul-

tivo de verano, logrando una mayor correspondencia en la base instrumental de las políticas de precios del trigo y del arroz.

Por último, la coalición política dominante en la India se basa, desde la Revolución Verde de los últimos años de la década de 1960, en una alianza entre los grandes propietarios y los granjeros comerciales, la clase industrial monopolista y la tecnocracia (Mitra, 1977; Bardhan, 1978). En esta alianza, los grandes propietarios y los granjeros comerciales reciben beneficios en forma de precios agrícolas protegidos, factores de producción subvencionados, rentas institucionales (créditos, descuentos fiscales, inversiones en infraestructura) y aplazamiento de las reformas agrarias. Los industriales «obtienen la prerrogativa de ejercer una jurisdicción sin trabas sobre las políticas industrial, comercial y de concesión de licencias, así como sobre la gestión de las divisas y del aparato monetario y fiscal» (Mitra, 1977, p. 170) y los tecnócratas tienen acceso privilegiado a los alimentos subvencionados en «tiendas de precios justos». En el contexto de políticas democráticas, la clase industrial, sumamente reducida, necesita mantener esta alianza con los intereses del campo para formar parte de la alianza dominante. Para ellos, el coste ha sido la renta rural pagada a través de relaciones de intercambio favorables para la agricultura.

Las políticas agraria y alimentaria de la India desde 1965 se han caracterizado por un sistema de sostenimiento de los precios agrarios por un lado y de subvenciones limitadas al consumidor por otro. El sostenimiento de los precios se ha asegurado a través de la definición de un «precio regulador» al que el gobierno compra todos los cereales que le ofrecen. Este precio lo fija anualmente la Agricultural Prices Commission (APC, comisión de precios agrícolas) y sufre después ajustes marginales en cada estado. Se supone que se determina en función del coste medio de cultivo predominante y de algún principio de paridad de rentas. En un estudio reciente de la política de precios en la India, Krishna y Chaudhuri (1980) han señalado que desde mediados de la década de 1960 el precio regulador del trigo ha estado muy por en-

cima del coste de producción, y algunos años muy cercano al precio en el mercado libre, exagerado a su vez debido al plan de subvenciones al consumo. En el caso del arroz, que no ha contado con la defensa de un grupo de presión tan poderoso, el precio regulador ha estado por debajo del coste de producción en los estados del sur y en Bengala Oeste, pero cubrió los costes de producción en los estados del norte, poderosos políticamente. Para el conjunto de la India, durante la década de 1970 el precio regulador del arroz fue, sin embargo, generalmente superior al coste medio ponderado de la producción (Subbarao, 1982).

Los consumidores están hasta cierto punto protegidos por la distribución de alimentos a precios subvencionados (precio de distribución) en el contexto de las tiendas de precios justos a las que se restringe el acceso mediante cartillas de racionamiento. Pero estas tiendas sólo están disponibles para una minoría de consumidores urbanos que quizá constituya el sector de la población más exigente políticamente, pero no el más necesitado de alimentos.

La formulación de la política de precios agrícolas evolucionó desde un objetivo basado en la lógica del capital entre 1950 y 1965 a una respuesta cada vez más instrumentalista a partir de entonces. Durante el régimen de Nehru, la crisis provocada por la intensa escasez de alimentos llevó a la definición de políticas dirigidas a incrementar el excedente comercial de cereales a través de entregas forzosas (que no tuvieron éxito) y de la importación de cereales P.L. 480 subvencionados (que no pudo mantenerse). Por aquel entonces, el Estado actuaba de forma planificada con autonomía considerable, y varios líderes tenían visiones de los objetivos nacionales. En el período siguiente, sin embargo, tras los éxitos conseguidos por la Revolución Verde, la alianza de clases en el poder se atrofió cada vez más, y el Estado se vio sometido a demandas instrumentalistas impuestas de forma autoritaria. En relación con la política de precios agrarios, esto se manifestó en los intentos de los grupos de presión de influir en el cálculo de los costes de producción y en las decisiones de compra del gobierno. En general, cabe afirmar que la

APC se ha visto dominada cada vez más por los intereses de los granjeros ricos y no ha incluido la representación de los intereses de los consumidores.

Las consecuencias de la política han sido precios favorables, sobre todo para los productos dominados por los granjeros ricos. Así, la política de precios del trigo ha hecho posible rentas altas, y la caída de los precios del trigo en los últimos años ha quedado bastante a la zaga de los aumentos significativos de la productividad a partir de la Revolución Verde. Las consecuencias de los precios agrarios elevados han sido los aumentos sustanciales de ingresos de los propietarios de grandes explotaciones, que no sólo producen el grueso del excedente comercializado (el 18 por ciento de las explotaciones producen el 67 por ciento del excedente comercializado-Patnaik, 1975), sino que han sido los que han adoptado en mayor medida la nueva tecnología para reducir los costes. La repercusión en los consumidores ha sido la contraria. Así, entre 1962 y 1974 los precios al consumo de los cereales aumentaron con más rapidez que el nivel general de los precios. Los ingresos de los pobres, por el contrario, permanecieron prácticamente estancados. El resultado es que el consumo de cereales per capita ha bajado un 14 por ciento en las áreas rurales y un 9 por ciento en las urbanas. Como George (1979) ha mostrado, estos cambios observados en los niveles de ingresos y precios explican más de la mitad de los cambios observados en el consumo per capita. El éxito en la producción, unido al descenso del consumo per capita, ha llevado a la acumulación de reservas considerables de cereales y a su creciente exportación para compensar la deficiente demanda interior efectiva.

El control de los representantes de los granjeros ricos sobre la política de precios agrarios ha llevado a la implantación de políticas desarrollistas. La rueda tecnológica ha hecho posible el descenso de los precios como resultado del de los costes, estimulando así la difusión de la tecnología moderna. Y, la gestión política ha seguido la modalidad de la planificación heredada de las inclinaciones soviéticas del régimen de Nehru. Especialmente en los últimos años, debido

a la creciente evidencia de la contradicción entre el éxito en el crecimiento de la producción y el estancamiento de la demanda efectiva, así como a las desigualdades crecientes dentro de la propia agricultura, la política de precios agrarios se ha justificado en nombre de la paridad de ingresos agrarios. En consecuencia, ha habido una tendencia creciente a renunciar a la reforma rural de base amplia y a los programas de desarrollo de productos en favor de programas de desarrollo agrícola definidos más precisamente y orientados a un espectro pequeño, pero variable, de granjeros comerciantes.

Colombia

De los principales países latinoamericanos, Colombia es probablemente aquél en el que el Estado ha permanecido más exclusivamente bajo el control de una clase política de élite muy arraigada en la agricultura que ha emprendido de manera agresiva, y a menudo violenta, un proceso de modernización capitalista. El resultado ha sido una política agrícola claramente determinada por los intereses de las élites terratenientes. Ello ha originado un crecimiento económico de las líneas de producción controladas por las explotaciones comerciales grandes. Al mismo tiempo, la exclusión de los campesinos del proceso político, la incapacidad de la reforma agraria para redistribuir la tierra, la distribución enormemente desigual de la renta en Latinoamérica y una a menudo represiva forma de gobierno dominado por el ejecutivo y ejercido mediante decreto han creado una profunda dualidad social. El sector campesino ha sido reprimido, tanto económica como políticamente, y la crisis de la agricultura campesina ha elevado el precio de los alimentos de primera necesidad y creado una crisis alimentaria en el país.

Estructuralmente, Colombia se caracteriza por su desarticulación social, manifiesta en la fuertemente polarizada distribución de la renta y en el ritmo rápido del crecimiento industrial, dominado por la producción de artículos de consumo para los niveles de renta superiores. En agricultura hay una

intensa dualidad de la producción, con una minoría de grandes explotaciones dedicadas principalmente a la producción de factores de producción agroindustriales y alimentos de lujo y para la exportación, mientras una multitud de campesinos cultivan alimentos básicos en minúsculas parcelas de terreno. El resultado es una fuerte desigualdad en la representación política de los intereses de los artículos. Sin embargo, en las pugnas suscitadas por la formulación de la política, la política de precios ha sido un instrumento relativamente secundario en comparación con las cuestiones de la reforma agraria, el crédito, las inversiones en infraestructura, el comercio y los programas de desarrollo rural. A diferencia de lo ocurrido en la India, han sido las rentas institucionales, en lugar de los precios agrícolas, el instrumento de las transferencias de rentas en favor de la élite terrateniente. El motivo es que Colombia es un país mucho más urbanizado e industrializado, en el que los intereses económicos de los grupos dominantes están muy diversificados en ámbitos distintos de la tierra. Para ellos, las ganancias económicas derivan de la promoción de políticas de alimentos baratos, ya sea a través de secuencias desarrollistas (arroz) o, más generalmente, por medio de políticas extractivas hacia los alimentos básicos. En consecuencia, las políticas de sostenimiento de los precios han sido ineficaces por lo general, ya que los precios se fijaban demasiado bajos y eran luego superados por los precios del mercado (Sanders, 1980). En el nivel de los precios agrarios han influido más las políticas económicas globales como el tipo de cambio y las políticas de importación que la manipulación directa de los precios. Entre éstas, ha sido clave la tendencia a la sobrevaloración del tipo de cambio debido a las posiciones favorables de la balanza de pagos, que dio como resultado el abaratamiento de los alimentos del país, y las importaciones masivas de trigo subvencionado estadounidense en la década de 1960, que colapsaron los precios interiores y minaron profundamente la producción interior.

La formulación de la política agrícola se lleva a cabo mediante un proceso de negociación entre las asociaciones de productores —los gremios de los cultivadores de café, azúcar y arroz, los ganaderos, etc.— y la tecnocracia y el poder ejecu-

tivo. En la negociación, los primeros plantean sus demandas instrumentales de ventajas económicas específicas para cada producto, mientras los segundos, como cabe esperar, concilian las derivadas de la negociación según la lógica del capital con las necesidades de acumulación y legitimación. En el equilibrio del poder, sin embargo, es evidente que al menos algunos de los gremios tienen fuerza suficiente para minar la formulación de un conjunto de medidas políticas coherente. El poder legislativo ha quedado apartado del proceso político a todo efecto práctico. Los campesinos jamás han tenido acceso a la esfera de la toma de decisiones, y se limitan a expresar sus demandas fuera de los canales institucionales, a través, por ejemplo, de ocupaciones de tierras y huelgas. Desde la década de 1950, por el contrario, los organismos de crédito internacionales han tenido una influencia considerable en la elaboración de la política interior, a menudo para promover las funciones de legitimación según la lógica del capital que los gobiernos nacionales, fuertemente presionados por las demandas instrumentales, no han sido capaces de adoptar. Así se ha observado especialmente en la financiación de los programas de desarrollo rural integrado (DRI) y de asistencia nutricional (PAN) en la década de 1970. Debido a la fuerte dualidad de la producción, los programas de desarrollo rural se han gestionado al margen de las líneas básicas de la política agrícola. Han adquirido un propósito fundamentalmente legitimador, pues se organizaron como un sustituto de la reforma agraria una vez que el programa de reforma agraria había cumplido eficazmente su objetivo antifeudal, pero había fracasado de modo evidente en su intento de eliminar la pobreza rural.

La política agrícola ha sido fuertemente desarrollista en el caso de los productos respaldados por asociaciones poderosas de grandes productores, y en particular en el café, el azúcar, el arroz, el ganado y el algodón. Hay que destacar el caso del arroz, pues la combinación de políticas comerciales proteccionistas, subvenciones gubernamentales y cambio tecnológico ha desencadenado una de las rutinas tecnológicas de mayor éxito en Latinoamérica (Scobie y Posada, 1978). En

consecuencia, el arroz es uno de los pocos alimentos básicos cuya producción es rentable en la agricultura comercial. Al mismo tiempo, la política ha sido muy extractiva o descuidada respecto de la agricultura campesina, destruyéndola por medio de leyes para la reforma agraria que prohibieron una y otra vez los acuerdos de aparcería y arrendamiento y dificultando su acceso a las instituciones de apoyo (Kalmanovitz, 1978). Como ya señalamos, ello ha originado un fuerte crecimiento de los cultivos producidos por la agricultura de gran escala (algodón, azúcar, arroz, soja y sorgo) y un estancamiento de los producidos por los campesinos (azúcar bruto, judías, maíz, trigo y patatas). Al estar la política agrícola dominada por los grupos de presión de una élite rural, el resultado ha sido el desarrollo agrícola eficaz en la producción de artículos para la exportación, factores de producción agroindustriales y arroz. No ha logrado garantizar el desarrollo rural —con la consiguiente aparición de una crisis alimentaria interior y una inflación intensa en los precios de los productos básicos— ni mejorar sustancialmente los niveles nutricionales del grueso de la población.

Egipto

La política de precios agrarios y de los alimentos en el Egipto actual es el resultado contradictorio de las políticas populistas (socialismo árabe) introducidas por Nasser y las políticas de apertura económica (*infitah*) iniciadas bajo el mandato de Sadat. Combina el control intenso del gobierno sobre la agricultura campesina y la extracción de excedentes de ella, las subvenciones masivas a los alimentos en beneficio de los consumidores y la aparición de una nueva clase de productores capitalistas que eluden en gran medida los controles del gobierno. El resultado ha sido un estancamiento en la producción de los cultivos tradicionales, un rápido aumento de la dependencia alimentaria y unos gastos en subvenciones a los alimentos que consumen del 12 al 15 por ciento del presupuesto nacional.

De acuerdo con las categorías estructurales usadas en este trabajo, la pauta de crecimiento de Egipto se caracteriza por la desarticulación social. En los últimos años, el crecimiento ha sido rápido, pero dirigido a la producción de bienes de equipo (planificación soviética), artículos de lujo (que incluyen la construcción urbana para personas de rentas altas) y servicios. Este crecimiento se ha visto estimulado por una situación favorable de las divisas (debida particularmente a las exportaciones de petróleo, a la ayuda exterior estadounidense y a las transferencias de los emigrantes egipcios), pero no ha sido del tipo adecuado ni en la creación de empleo autosostenido en el interior, ni para la satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias. Como en el modelo de crecimiento desarticulado, permanece basado en alimentos y mano de obra baratos.

La pauta de producción de la agricultura es bimodal. Aunque la reforma agraria de 1952 eliminó las propiedades feudales, sólo redistribuyó alrededor del 13 por ciento de la tierra, y originó una nueva clase minoritaria de cultivadores capitalistas con un gran poder político (Radwan y Lee, 1979). El grueso de los productores campesinos están estrictamente controlados por medio de la afiliación forzosa a cooperativas supervisadas. Estas cooperativas controlan la distribución de factores de distribución (agua, fertilizantes, préstamos), las pautas para el uso de la tierra (cuotas de tierra para algunos cultivos) y la movilización de excedentes agrarios (entregas obligatorias a precios inferiores a los practicados en los mercados libres mundial e interior residual). A pesar de las subvenciones a los factores de producción, el resultado ha sido una transferencia sustancial de recursos netos al exterior de la agricultura de entre el 5 y el 22 por ciento de la renta agrícola. Los productores ricos, sin embargo, escapan a estos controles al producir artículos no controlados, como frutas, hortalizas, soja, trébol de Alejandría y carne, y se quedan con la parte del león de los préstamos y subvenciones a los factores de producción. El resultado sobre la distribución de la renta agrícola ha sido regresivo.

Por último, aunque la agricultura egipcia está protegida

negativamente (cultivos alimenticios tradicionales y algodón) o sigue un régimen de libre comercio (cultivos nuevos), la distribución de alimentos básicos (trigo, arroz y aceite) está fuertemente subvencionada, particularmente en el sector urbano. Estas subvenciones derivan de una larga tradición de solidaridad comunitaria islámica y de las medidas redistributivas populistas impulsadas por Nasser y que no pudieron eliminar regímenes posteriores. Han producido el resultado notable de erradicar prácticamente la desnutrición en Egipto a pesar de los niveles de renta tremendamente bajos de la mayoría de la población.

Los precios agrícolas de los cultivos alimentarios tradicionales y del algodón, así como los precios al consumidor, los fijan diversos ministerios que apenas tienen coordinación entre sí. El resultado es un sistema de precios que carece prácticamente de coherencia interna, cuyas contradicciones se rechazan a nivel estatal y se amortiguan con un rápido crecimiento de los presupuestos públicos. Al principio, el objetivo predominante de la política de precios agrarios fue el propósito de la lógica del capital de movilizar un excedente para su empleo fuera de la agricultura (especialmente a través de exportaciones de algodón y arroz y de alimentos baratos en el interior) para sostener la rápida industrialización pesada (el modelo soviético). Sin embargo, en la década de 1970 la agricultura se vio desplazada por el petróleo, la ayuda exterior y las remesas de los emigrantes como fuentes importantes de fondos de inversión y de divisas. En el proceso, la agricultura ha perdido su papel de sector líder.

No obstante, la extracción de excedentes de la agricultura campesina ha persistido a causa de la falta de poder político de esta clase, aunque la agricultura capitalista progrese en la producción de cultivos nuevos (bien defendidos instrumentalmente). La formulación de la política de precios agrarios y de los alimentos en Egipto debe entenderse, pues, en función de 1) el propósito de la lógica del capital de enfrentarse a una intensa crisis de legitimidad en relación con el electorado urbano (los disturbios a causa de los alimentos en 1976) por medio de la extracción de excedentes de la agricultura

campesina, de subvenciones generalizadas de los alimentos y de costes masivos para el presupuesto público, y 2) la alianza instrumental entre los burócratas (incluidos los militares), la nueva clase *infatih* en los sectores industrial, comercial y de servicios y los productores capitalistas ricos; el resultado ha sido que estos últimos han conseguido relaciones de intercambio favorables para sus nuevos cultivos y rentas institucionales generosas.

Una consecuencia de esta política de precios ha sido una fuerte infravaloración de los alimentos básicos y del algodón. Por ejemplo, el tipo de protección efectiva entre 1965 y 1970 fue por término medio de 0,76 para el arroz y de 0,58 para el algodón (Cuddihy, 1980). Como el estancamiento en las cosechas de algodón y arroz indica claramente, los alimentos baratos se han obtenido a través de políticas extractivas. Se ha obligado a bajar los precios antes de que lo hicieran los costes, lo que ha provocado un estancamiento de la producción interna y una creciente dependencia alimentaria. Así, en 1980, el índice de autosuficiencia de Egipto era sólo del 24 por ciento para el trigo, del 26 por ciento para los aceites comestibles, del 57 por ciento para el azúcar y del 10 por ciento para las lentejas, con una tasa de autosuficiencia global del 72 por ciento (Alderman, 1982). Es evidente que la política de precios egipcia se ha aplicado cada vez más de acuerdo con la modalidad de crisis, respondiendo a una crisis de legitimidad por medio de políticas de alimentos baratos que sólo podían servir para anular la seguridad alimentaria egipcia a largo plazo. A corto plazo, la crisis puede desplazarse a la esfera estatal mediante importaciones masivas y subvenciones a los alimentos, pero sólo gracias a la situación excepcionalmente favorable de la balanza de pagos. Como es bien sabido, estas fuentes abundantes de ingresos del exterior y públicos tienen una viabilidad limitada: se prevé que las exportaciones de petróleo sólo duren unos años, la ayuda exterior estadounidense es poco fiable políticamente y las remesas de los emigrantes desde los países del Golfo han empezado a descender. Desde una perspectiva instrumental, es evidente que las políticas extractivas dirigidas a los alimentos básicos y al al-

godón sólo pueden continuar a causa de la dualidad de la producción, que hace que los productores ricos, poderosos políticamente, se dediquen a la producción de otros cultivos lucrativos. El fuerte crecimiento en estos cultivos nuevos, que reflejan las ventajas comparativas internacionales de Egipto, permanece, sin embargo, bloqueado por canales comerciales inadecuados y por trabas burocráticas paralizantes.

Conclusión

Comencé con la observación de que el papel del Estado ha sido y es omnipresente en la determinación de los precios agrarios y de los alimentos y que, en consecuencia, estos precios y los efectos en el crecimiento y el bienestar que ocasionan deben ser entendidos en relación con una teoría del Estado. Este papel del Estado debe considerarse críticamente en el contexto de un Tercer Mundo cada vez más dependiente en la esfera alimentaria, con desnutrición y pobreza rural generalizadas, y, en Estados Unidos, de la existencia de un desarrollo agrícola floreciente y de un desarrollo rural malogrado (en lo que respecta a la defensa de la explotación familiar y de las comunidades rurales). ¿Por qué, entonces, se empeñan tanto los gobiernos en manipular los precios agrarios y de los alimentos, y por qué son tan rara vez capaces de arbitrar un paquete de medidas eficaz en relación con el desarrollo agrícola, el desarrollo rural y la satisfacción de las necesidades nutritivas de sus poblaciones?

A continuación ofrecemos algunas sugerencias para contestar a estas preguntas que se desprenden del análisis realizado en este trabajo:

1. Una es que cuanto más amplio sea el electorado de la alianza dominante, menores serán las funciones instrumentales del Estado y mayor su autonomía relativa. Ello, a su vez, aumenta las posibilidades de que el Estado actúe según la lógica del capital para gestionar sus funciones de acumulación y legitimación de forma más equilibrada. Esto, en cierto modo, recuerda la importancia de formas de gobierno más

participativas si se quiere aminorar las contradicciones entre el crecimiento y el bienestar implícitas en la manipulación de los precios.

Otra es que las políticas de precios desarrollistas en la agricultura han tenido por origen, generalmente, en intensas demandas instrumentales de los grupos de presión agrarios. En los países avanzados, el descenso de la representación política y de los intereses rurales y el aumento de los ingresos per capita están minando la legitimidad política de los presupuestos agrarios masivos para apoyar la paridad de rentas. Así pues, es probable que la política agraria se haga cada vez más en relación con la lógica del capital de la economía global (alimentos baratos, exportaciones agrarias crecientes) y menos en función de las demandas instrumentales o los fines de desarrollo rural.

2. El logro conjunto de los objetivos en cuanto a crecimiento y rentas agrarias mediante el uso de los instrumentos de política de precios, que se propugna con el propósito del desarrollo rural en las estructuras de producción agraria más unimodales, sólo es posible con unas pautas iniciales relativamente igualitarias en la distribución del activo rural. Cuanto más desigual sea la distribución del activo rural, más regresiva será la distribución posterior de rentas en la agricultura, y mayor será el desarrollo agrícola que se obtenga a costa del subdesarrollo rural o de la expulsión de las poblaciones del campo. En consecuencia, el uso del instrumento de los precios para el logro conjunto del desarrollo agrícola y rural exige una política de colonización o de reforma agraria igualitaria, y el control posterior de la diferenciación social o una demanda intensa de mano de obra en el resto del sistema económico.

3. La característica estructural de la desarticulación social es un determinante esencial de la lógica del capital para la mano de obra y los alimentos baratos, lo que, a su vez, ha sido destacado por Schultz y otros como el factor clave y responsable del estancamiento de la producción y de la pobreza rural. Es importante recordar aquí que la desarticulación social no es una mera etapa del crecimiento que precede al

punto decisivo de la curva en U de Kuznets en la distribución de la renta. Está definida por una estructura de clases sociales concreta, y apoyada por formas de gobierno generalmente no democráticas. Por tanto, la cuestión de las distorsiones de la política de precios agrarios y la lógica del Estado al infravalorar los precios de los alimentos debe considerarse desde la perspectiva de la necesidad imperiosa de transformar la base social de la desarticulación.

4. Al evolucionar de regímenes generalmente desarrollistas a formas de gobierno más burocráticas y autoritarias, muchos países del Tercer Mundo han sacrificado la planificación en pro de políticas de estabilización a corto plazo. El resultado ha sido una creciente miopía en el manejo de la política de precios, el predominio de los objetivos de distribución de la renta a corto plazo sobre los de promoción del crecimiento a largo plazo y la primacía de la respuesta inmediata a la crisis sobre las consideraciones en materia de seguridad alimentaria a largo plazo. En consecuencia, las continuas dificultades agrícolas y alimentarias de muchos países del Tercer Mundo no son sino epifenómenos de las crisis subyacentes de sus estados.

RECONOCIMIENTO

Agradezco a K. Subbarao y J. J. Dethier las útiles críticas y sugerencias que me han aportado.

BIBLIOGRAFIA

- ALDERMAN, H.: *Egypt's Food Subsidy and Rationing System: A Description*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1982. A multicopista.
- ANDREWS, M. y ALAIN DE JANVRY: *Intersectoral Terms of Trade, Income Distribution and Growth*. Documento presentado en la reunión de la International Association of Agricultural Economists, Jakarta, Indonesia, agosto 1982.

- BALE, M. D. and E. LUTZ: *Price Distortions in Agriculture and Their Effects: An International Comparison*. Documento de trabajo interno n° 359. Washington, D.C.: Banco Mundial, octubre 1979.
- BARAN, P. y P. SWEETZ: *Monopoly Capital*. Nueva York: Monthly Review Press, 1966.
- BARDHAN, P.: «Authoritarianism and Democracy: First Anniversary of New Regime». *Econ. and Polit. Weekly* 13,11 (marzo 1978): 529-532.
- COCHRANE, W.: *The Development of American Agriculture: A Historical Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1979.
- COLLIER, D. ed.: *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979.
- CUDDIHY, W.: *Agricultural Price Management in Egypt*. Documento de trabajo interno n° 388. Washington, D.C.: Banco Mundial, abril 1980.
- DE JANVRY, ALAIN: «The Role of Land Reform in Economic Development: Policies and Politics». *Am. J. Agri. Econ.*, 63 (1981): 384-392.
- DE JANVRY, ALAIN y E. SADOULET: «Social Articulation as a Condition for Equitable Growth». *J. Dev. Econ.*, de próxima publicación.
- DE JANVRY, ALAIN y K. SUBBARAO: «Agricultural Price Policy and Income Distribution: A Computable General Equilibrium Model for India». Documento presentado en la reunión de la American Agricultural Economies Association, Logan, Utah, agosto 1982.
- GARDNER, B.: *The Governing of Agriculture*. Lawrence: Regents Press of Kansas, 1981.
- GEORGE, P. S.: *Aspects of the Structure of Consumer Foodgrain Demand in India, 1961/62 to 1973/74*. Res. Rep. No. 12. Washington, D.C.: IFPRI, noviembre 1979.
- HADWIGER, D. y R. TALBOT: «The United States: A Unique Development Model». In *Food, Politics, and Agricultural Development: Case Studies in the Public Policy of Rural Modernization*, ed. R. Hopkins, D. Puchala, y R. Talbot. Boulder, Colo.: Westview Press, 1979.
- HEALY, D.: «Development Policy: New Thinking About an Interpretation». *J. Econ. Lit.* 10 (1972): 757-797.
- HIRSCHMAN, A.: *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- . *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- KALMANOVITZ, S.: *Desarrollo de la Agricultura en Colombia*. Bogotá: Editorial la Carreta, 1978.
- KRISHNA, RAJ.: «India's Sticky Economy and Some Noneconomics of Nonperformance». Sarabhai Lecture, Ahmedabad, 1981.

- KRISHNA, RAJ. and G. RAY CHAUDHURI: «Some Aspects of Wheat and Rice Price Policy in India». Documento de trabajo interno nº 381. Washington, D.C.: Banco Mundial, abril 1980.
- KUZNETS, S.: «Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement». En *Agriculture in Economic Development*, ed. C. Eicher y L. Witt. Nueva York: McGraw-Hill, 1964.
- MELLOR, J.: «Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries». *Econ. Dev. & Cult. Change*, 27 (1978): 1-26.
- MITRA, A.: *Terms of Trade and Class Relations*. Londres: Frank Cass, 1977.
- O'CONNOR, J.: *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press, 1973.
- OLSON, M.: *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- OWEN, W.: «The Double Development Squeeze on Agriculture». *Am. Econ. Rev.*, 56 (1966): 43-70.
- PATNAIK, U.: «Contribution to the Output and Marketable Surplus of Agricultural Products by Cultivating Groups in India, 1960-61». *Econ. and Polit. Weekly* 10 (1975): A-90, A-100.
- PETERSON, W.: «International Farm Prices and the Social Cost of Cheap Food Policies». *Am. J. Agri. Econ.*, 61 (1979): 12-21.
- POULANTZAS, N.: *Political Power and Social Classes*. Londres: New Left Books, 1975.
- RADWAN, S. y E. LEE: «The State and Agrarian Change: A Case Study of Egypt, 1952-77». *Agrarian Systems and Rural Development*, ed. D. Ghai, A. R. Khan, E. Lee y S. Radwan. Londres: Macmillan Press, 1979.
- REY, P. P.: *Les Alliances de Classes*. París: Maspero, 1976.
- SALEH, A.: «Disincentives to Agricultural Production in Developing Countries: A Policy Survey». *Foreign Agriculture* 13 (Suplemento, 1975): 1-10.
- SANDERS, T.: «Food Policy Decision-Making in Colombia». American Universities Field Staff, Report No. 50/1980, South America, Hanover, NH.
- SCOBIE, G. y R. POSADA: «The Impact of Technical Change on Income Distribution: The Case of Rice in Colombia». *Am. J. Agri. Econ.*, 60 (1978): 85-92.
- SCHULTZ, T. W.: «Constraints on Agricultural Production». En *Distortions of Agricultural Incentives*, ed. T. W. Schultz. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- SCHULTZE, C.: *The Distribution of Farm. Subsidies: Who Gets the Benefits?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971.

- SINGLEMAN, J. y E. WRIGHT: «Proletarianization in Advanced Capitalist Economies». Center for Class Analysis, University of Wisconsin, Madison, 1978. A multicopista.
- SUBBARAO, K.: «Food Production, Prices, and Income Distribution: A Review of Recent Trends in India». Documento presentado en la Conference on Independent. India: The First Thirty-Five Years, University of Santa Cruz, Calif., junio 1982.
- THUROW, L.: *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change*. Nueva York: Basic Books, 1980.
- VOGELER, I.: *The Myth of the Family Farm*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1981.

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 conmociones 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	Ratio 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 (terratenientes). 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 Meserlin 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 cortedad 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 enfoque 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 conmociones 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).

7. La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social. Enfoque Sociológico (*)

por Luis VICENTE BARCELO (**)

EL MARCO TEORICO

Un análisis sociológico del proteccionismo agrario implica partir, consciente o inconscientemente, de una concepción de la sociedad. Dos grandes concepciones teóricas han sido desarrolladas: 1) la teoría general de la acción y 2) la teoría de sistemas. La política y la ciencia que estudia la acción del Estado, politología, han manifestado cierta preferencia por la concepción primera. Los términos: acción pública, acción del Estado, acción de gobierno, etcétera, son indicios de que ese concepto está presente en el mundo de la vida de los sujetos, tanto más cuanto más próximos se encuentren dichos sujetos del estado y del epicentro de la teoría social. La teoría de la acción alcanza su pleno desarrollo en la obra de *Weber* y la teoría de sistemas con *Parsons*. La visión de *Habermas* es ecléctica. La mía se encuentra influida y participa de la de *Habermas*.

La teoría de la acción implica muchas cosas. Una de ellas, la relevante en nuestro caso, es la de asumir la responsabilidad de nuestro trabajo en materia de crítica y/o análisis del proteccionismo agrario. Otra implicación es tratar de descu-

(*) Publicado en Información Comercial Española, número 666, febrero 1989, págs. 18-25. Aquí incluimos la sección I del artículo, el cual consta de una introducción y dos secciones.

(**) El autor desea agradecer la colaboración de Fernando López Santoña en el tratamiento informático de los cálculos realizados.

Técnico Comercial y Economista del Estado. Catedrático de Economía y Política Agraria.

brir, en esos plexos de acción, por qué nació el proteccionismo y por qué se mantiene. La teoría de sistemas cosifica a la teoría de la acción. Exime pues del pecado y de la responsabilidad social. Constituye un buen refugio para los marxistas desencantados. Especialmente para los marxistas científicos poco propensos a la acción revolucionaria voluntarista (a diferencia de los marxistas críticos), pero propensos a ocultar sus *auténticas* orientaciones de acción bajo el halo sacro de los ideales y de una moral basada en su adhesión al débil, actitud ésta moralmente superior que aquélla que ignora las necesidades del débil (economistas neoclásicos, neoliberales). En la teoría de sistemas son necesarias lentes muy bien construidas para poder descomponer la luz del concepto y problemas sistémicos de manera que en la evolución sistémica puedan brillar los destellos de las acciones de los actores sociales (Habermas, volumen II, 1988, página 350).

La concepción que más hondamente me inspira, como a Habermas, es la teoría de la acción comunicativa, racionalmente motivada y orientada al entendimiento. Esa acción comunicativa *depende* del saber cultural, se *nutre* de los recursos del mundo de la vida y es un *medio* para la reproducción simbólica de ese mundo de la vida. Pero para la reproducción material del mundo objetual, la teoría de sistemas arroja una luz poderosa acerca de las necesidades funcionales del sistema en orden a su autoconservación. En este punto, el análisis del economista acerca de la eficiencia de las políticas económicas resulta fundamental. También el análisis acerca de la eficiencia del proteccionismo agrario, obviamente. Pero la política económica, contemplada como producto de la acción de los políticos responsables, o como mero reflejo de esa luz poderosa de la necesidad de autoconservación del sistema, entra en conflicto, a menudo, con las exigencias de integración social, tan directamente vinculadas a la aceptación por el ethos social de las medidas que implican procesos redistributivos. La reciente huelga general del 14 de diciembre de 1988 en España puede ser contemplada con esta perspectiva. Si el desenlace de la misma se asemeja al ocurrido con motivo del enfrentamiento entre sindicatos y gobierno laborista del Reino Unido en 1979,

o al ocurrido con motivo del enfrentamiento entre sindicatos y el gobierno socialdemócrata de Suecia de 1976, o incluso al ocurrido en Alemania occidental tras el enfrentamiento durante la última etapa del gobierno del SPD, podrá afirmarse que la historia ofrece una evidencia antes mencionada. Una teoría que subraya enérgicamente las necesidades de autoconservación del sistema y que los economistas se han encargado de ir elaborando en el transcurso del presente siglo.

La depresión de los años treinta alumbró la era Keynesiana. Con ella, las políticas redistributivas eran funcionales para el sistema económico, aquejado de la dolencia de insuficiencia de demanda agregada, al tiempo que facilitaban la integración social. La crisis de los años setenta y ochenta, es una crisis de distorsión en los precios relativos de productos y factores que afecta gravemente a la eficiencia en la asignación de los factores productivos. Su superación exige políticas de austeridad, pero socialmente resultan difíciles de aceptar.

Resulta, pues, necesario, cuando estudiamos el proteccionismo agrario, contemplarlo con esa doble óptica de exigencia del sistema y de integración social. En términos económicos, ello implica analizar la eficiencia y la equidad de una tal política. Pero ¿debo de suponer que el Estado hará siempre lo conveniente en términos de eficiencia y/o equidad? Ciertamente que la respuesta a esta cuestión no es afirmativa. El Estado se comporta en los países democráticos frente a los ciudadanos, constituidos en opinión pública merced a los medios de comunicación, socializados en torno a una moral o *ethos*, y compartiendo un mundo de la vida en el que la cultura del saber acumulado, la moral del *ethos* prevaleciente y las necesidades expresivas de los sentimientos satisfechos en torno a la dimensión artística se interrelacionan profundamente, de acuerdo con un modelo de ofertas y demandas de legitimación. El Estado necesita legitimarse frente a la opinión pública y, por esa razón, cuando ha de emprender acciones que chocan con el mundo de la vida de la opinión pública, gasta energías para problematizar ese mundo de la vida. Surge así, con toda su fuerza, la acción comunicativa racionalmente motivada, orientada al entendimiento. Esa ac-

ción se compone de actos de habla que no *deben* de tener efectos perlocucionarios. Esta situación lingüística ideal es difícil de alcanzar pero en eso se encuentra la sociedad comprometida a través del sistema democrático.

Se comprende pues que, en una sociedad moderna, el Estado moderno tenga una sobrecarga de acción comunicativa. De dos medios principales dispone la sociedad para reducir esas sobrecargas de acción comunicativa. Dichos medios son el dinero y el poder, como señala Habermas. El Estado dispone de poder para reducir sus sobrecargas de acción comunicativa y la sociedad civil, a través del dinero, igualmente reduce esas sobrecargas. Cuando compramos un objeto en una sociedad moderna (no así en un zoco árabe) el acto de compra-venta no viene acompañado de una polémica acerca del precio justo. El mercado es ciego y éticamente neutralizado. También el poder, cuando se comporta como tal, reduce los riesgos de disenso y, especialmente, los costes de alcanzar el entendimiento. De eso ha sido justamente acusado el gobierno socialista español con motivo de la huelga general del 14 de diciembre de 1988.

No se piense, sin embargo, que el Estado democrático actuará bajo el modelo del poder con primacía respecto del modelo de la acción comunicativa orientada al entendimiento. Precisamente por ello, el Estado tan sólo emprenderá políticas encaminadas al logro de la eficiencia, que a la vez impliquen alto riesgo de disenso, cuando sean consideradas vitales para la supervivencia del sistema. Por esa razón el ejercicio de eficiencia y equidad realizado en la sección segunda de este trabajo consideramos que es de gran interés para predecir la actitud del Estado español en relación con la ahora apremiante cuestión de la reducción del proteccionismo agrario. El análisis allí realizado nos permite entrar a discutir esta tarea predictiva en esta sección bajo el marco teórico que acabamos de exponer.

LA GENESIS DEL PROTECCIONISMO AGRARIO

Como ya he indicado en otro lugar (Barceló, 1988) el sector agrario ha tenido que contribuir al despegue industrial y

al desarrollo económico en casi todos los países hoy desarrollados. Dicha contribución tuvo que realizarse en términos de alimentos, mano de obra y financiación y, a partir de cierto momento, como mercado para las manufacturas. La Revolución Francesa de 1789 fue precedida de una gran escasez de alimentos lo que indujo a un gran incremento de los precios.

La Revolución estalló producto del descontento generalizado de la nobleza, burguesía urbana, artesanos, aprendices urbanos, obreros y campesinos. En las ciudades los jacobinos o revolucionarios exaltados tenían entre sus filas a muchos de los más desheredados aprendices, artesanos y obreros. La reacción *thermidoriana* que permitió el relevo político a los girondinos, no fue ajena a una política de control de precios agrarios que reducía el coste de los alimentos de los «Sans culottes». Tal vez por esa razón, a juicio de muchos autores, la Revolución Francesa acabó siendo la revolución burguesa y no la revolución socialista (Gouldner, 1978 página 89). No compartimos esa opinión de Gouldner ya que entre la revolución liberal de 1789 y la socialista de 1917 había una diferencia crucial en el mundo de las estructuras ideológicas. La revolución liberal se inspiraba en la obra de Rousseau que tan sólo se había limitado a afirmar la soberanía del pueblo y su supremacía frente a la soberanía del monarca y había negado el origen divino de este último. La revolución socialista, sin embargo, se inspiró en la obra de Marx acerca de las contradicciones del capitalismo. Decimos esto para advertir ya al lector de la importancia que concedemos a la ideología como motor del cambio social. La ideología agrarista jugará un papel importante, como luego veremos, en la resistencia a la reducción del proteccionismo agrario. La política de precios no puede cambiar la sociedad de acuerdo con su trama de intereses, las ideologías sí. Por eso si se desprotege al sector agrario se debe de elaborar una teoría fuerte. No basta con grupos de intereses.

En la Inglaterra del siglo XIX, las Corn Laws de los años cuarenta fueron sin duda estimuladas por la obra del economista inglés David Ricardo. Adam Smith había advertido que la nueva estructura de clases, tras la irrupción de la industria-

lización, era triple: capitalistas, trabajadores y terratenientes. Ricardo advirtió que el motor del desarrollo correspondía a los capitalistas. Ellos desplegaban su actividad en la ciudad, como industriales, y en el campo, como arrendatarios y contratadores de trabajadores. El tipo de beneficio inductor de la inversión y de la acumulación, se formaba dentro de la agricultura en la tierra marginal. El producto que ésta daba retribuía al trabajador con el salario de subsistencia y el resto era beneficio. En las tierras no marginales el tipo de beneficio era el mismo que en la tierra marginal por competencia de los capitalistas arrendatarios y se transmitía, también por competencia de los capitalistas industriales, a la industria urbana. El proceso de expansión de tierras inducido por el incremento de población implicaba, pues, una reducción del beneficio, un aumento de las rentas de los terratenientes de las tierras no marginales y un freno al crecimiento. Las Corn Laws constituyeron una victoria de los capitalistas frente a los terratenientes y trajeron consigo la liberalización del trigo y su reducción de precio. Nuevamente el desarrollo exigió un sacrificio de la agricultura. Pero eso no era injusto puesto que los pobres eran los obreros y ellos percibían, en cualquier caso, el salario de subsistencia. La ideología agrarista que se opusiera a ese proceso no sería sino una patología producida por las exigencias de la modernidad de acuerdo con la concepción de Habermas de las ideologías.

En la Unión Soviética, el conflicto entre campesinos y proletarios urbanos indujo a los bolcheviques a aplicar una de las más cruentas represiones campesinas de la historia. Esta represión jugará luego como elemento que favorece el nacimiento y consolidación de muchas ideologías agraristas. Toda ideología encubre y oculta el conflicto de intereses entre las partes y también entre las partes y el todo (Gouldner, 1978, páginas 339-360). Ello es especialmente cierto en el caso de la ideología agrarista como luego veremos.

En la España de principios del siglo XX, con un siglo de atraso respecto de Inglaterra, tuvo lugar una fuerte lucha nacional entre los que apoyaban una política proteccionista para el trigo y los que preconizaban su liberalización, enfren-

tando duramente a los catalanes con los castellanos (Fontana, 1975, páginas 191-213). Más tarde, tras la guerra civil española, la agricultura jugó el papel que tenía que jugar para posibilitar el crecimiento económico. El trabajo de Naredo (1987) puede ser consultado para un análisis de dicha contribución.

Si la agricultura ha jugado ese papel en todos los estadios iniciales del crecimiento, posteriormente, cuando el desarrollo se consolida, la deuda pendiente contraída con el sector tiende a ser cancelada. A ello contribuyó un efecto de demanda social producto de la ideología agrarista y un efecto de oferta estatal por razones de funcionalidad sistémica. En el lado de la demanda social, la modernidad y el crecimiento habían exigido sacrificios al sector agrario. Entre los sacrificados había pequeños campesinos cuya suerte fue la emigración desde el campo a la ciudad. Una emigración inducida por la política económica pero inducida también por el efecto de atracción de las formas de vida de la ciudad. Una emigración, analizada en el caso español por Pérez Díaz (Pérez Díaz, 1971), en la que el campesino se sentía atraído por ese proyecto de cambio y de ascenso. Pero entre los sacrificados había también, en todos los países, grandes terratenientes. La demanda social de proteccionismo agrario aglutinaba los partidos conservadores con una base importante de ricos terratenientes y a los partidos de izquierdas que con ese apoyo trataban de manifestar su repulsa a las violentas represiones del estalinismo a las que antes se aludió. La ideología agraria es una ideología que oculta contradicciones, como toda ideología. Es también una patología de la modernidad que produce desarraigo y pérdida de identidad en las personas que deben de abandonar unas formas de vida y aceptar otras.

En el lado de la oferta estatal de dicho proteccionismo, su nacimiento puede fecharse en los EEUU en la década de los años treinta y tuvo que ver con los comienzos de aplicación de políticas expansivas de gasto público al objeto de reactivar la economía por parte del presidente *Roosevelt*. La *New Deal* pretendió hacer frente a los problemas de hambre creados por la gran Depresión. Se extendió a muchas obras y servicios asistenciales. Tuvo que romper con la ortodoxia de las políti-

cas austeras de equilibrio presupuestario. En el ámbito teórico todavía no había sido publicada la Teoría General de Keynes. Ello revela que aquí la necesidad de autoconservación guió al sistema de forma ciega. La teoría fue posterior a la acción. Pero luego la teoría fue un instrumento para la generalización de la acción. Las políticas Keynesianas se expandieron por todos los países y revelaron su eficiencia en mantener elevados ritmos de crecimiento económico durante varios decenios al tiempo que actuaban integradoramente en el ámbito social. A medida que se consolidaba el Estado benefactor, la socialdemocracia incluía cada vez más entre sus postulados ideológicos la protección a los más desfavorecidos entre los cuales se tendió a identificar siempre a los agricultores.

Surge así el proteccionismo agrario vía precios con muchos elementos de legitimación: la deuda histórica, su funcionalidad bajo el Keynesianismo al objeto de elevar el gasto y la renta; la presencia de los más marginados de la sociedad en el sector agrario, la ética socialdemócrata del Estado benefactor y, finalmente, el consenso político ideológico entre la derecha y la izquierda por razones diferentes pero convergentes. Todo ello contribuyó a legitimar el proteccionismo agrario y sus fuentes de legitimación se hallan tan arraigadas, que su reducción está resultado lenta y llena de rigideces.

LA REDUCCION DEL PROTECCIONISMO AGRARIO

Aliadas sin duda con los intereses, las ideas o teorías sociales, hace años que han comenzado a problematizar el proteccionismo agrario. Una síntesis de los argumentos económicos utilizados contra el mismo se ofrece en la sección segunda pero vamos a repetirlas aquí de forma esquemática. A nivel interno, dentro de cada país, se las critica por haber sido ineficaces en el logro de sus objetivos explícitamente fijados (incremento de la renta agraria al nivel de la no agraria, reducción de diferencias entre agricultores y entre regiones, estabilización de precios, etcétera). A nivel internacional, han conducido a generar o agravar los conflictos existentes entre los propios países desarrollados, por una parte; y entre

los desarrollados y los subdesarrollados, por otra. Actualmente dichos conflictos reflejan la pugna entre los países para reducir los costes sociales de sus desajustes agrarios estructurales. Un desajuste que surge por el hecho de que la productividad del sector agrario crece mucho más rápidamente que la demanda de la producción agraria. Por ello, resulta necesaria una reducción de los recursos empleados en el sector agrario y, especialmente, el trabajo. Las políticas de sostenimiento de precios tratan de reducir los costes sociales de dicho desajuste o reasignación del factor trabajo pero tienen como consecuencia el producir unas falsas señales para los productores agrarios, de modo que la dimensión del mercado percibida por estos últimos para sus productos es superior a la dimensión real. Pero como dichas políticas no consiguen incrementar el tamaño total del mercado para los productos, no consiguen reducir la necesidad global de reajuste a nivel mundial.

Es cierto que al argumento de la insuficiencia de mercado se puede replicar, y se ha replicado, el hambre que padecen los países del tercer mundo. Frente a este argumento la contraréplica ha sido que las donaciones en forma de ayuda alimentaria no resuelven el problema de los países en desarrollo puesto que suponen un freno para el estímulo a la producción interna. No cabe duda, a mi juicio, de que esta respuesta generalizada de las teorías revela la incapacidad de ser valientes para dar otra respuesta alternativa: los países desarrollados no están dispuestos a efectuar donaciones tan significativas al tercer mundo máxime en un momento de crisis económica en los mismos. Los argumentos de equidad internacional esgrimidos por los países del tercer mundo forman parte de la acción comunicativa. Pero el mercado en general y el mercado internacional en particular disponen de otro medio de control que es el dinero. Este es ciego y no atiende a las razones dirigidas al entendimiento que son aportadas por los países subdesarrollados. Pero el hecho de que la teoría social se esfuerza en proporcionar argumentos a los gobiernos para legitimar la desatención a la demanda de los países subdesarrollados revela que, también en la sociedad in-

ternacional, la acción comunicativa se va abriendo camino. La universalización de la moral y el derecho es una tendencia inexorable de la sociedad humana como también lo es la tendencia a una mayor igualdad entre los hombres y la tendencia al desarrollo de la acción comunicativa orientada al entendimiento de forma cada vez menos coactiva.

Así pues, lo que en el fondo es una guerra comercial entre países desarrollados que discuten en foros como el GATT acerca de cuotas de mercado, en la vertiente oficial se presenta ya como un problema de dimensión mundial que afecta también, y especialmente, a los países subdesarrollados. Estos no pueden pagar actualmente la deuda externa que tienen contraída con las instituciones financieras de los países desarrollados. La condonación o perdonazo, total o parcial, de la deuda tendrá que llegar, pero, entre tanto, los países desarrollados se resisten y esgrimen en relación con el tema de la reducción del proteccionismo, como un argumento más, la posibilidad de que los países subdesarrollados incrementen sus exportaciones, tan necesarias para hacer frente a los servicios de su deuda externa.

Como decíamos, pues, los gobiernos han de ponerse de acuerdo para repartir las cargas del ajuste agrario entre países. La institución adecuada para ello es el GATT. Las rondas de negociación Dillon, Kennedy y Tokyo han ido planteando el problema agrario como uno de los más graves que afectan a la liberalización del comercio agrícola. A juzgar por las más recientes declaraciones realizadas al más alto nivel (OCDE, Cumbre de Venecia, Consejo Mundial de la Alimentación, UNCTAD VII y la propia Comisión de la CEE en los dos últimos años 1987 y 1988) parece que ha llegado el momento de proceder a una mejora sustancial en la liberalización del comercio agrícola mundial. Pero ello implica reducir el proteccionismo agrario vía precios en cada país. La actual Ronda Uruguay se configura como una esperanza para los que han puesto gran empeño en ello. Si la situación es la descrita ¿significa ello que podemos predecir por fin una reducción del proteccionismo agrario?

De acuerdo con lo expuesto en el marco teórico de esta sección, nuestra respuesta sugiere explorar dos aspectos fundamentales: 1) necesidad de dicha reducción para la autoconservación del sistema y 2) la conveniencia o deseabilidad para una mayor integración social. La respuesta a la primera cuestión que damos en esta sección está profundamente influida, como ya mencionamos en la introducción, por el análisis de la sección segunda. De acuerdo con el mismo, las ganancias de renta derivadas de dicha reducción son aceptables (entre 0,3 por 100 y 0,5 por 100 del PIB), pero no son tan importantes como otras en las que los gobiernos tienen puesto su empeño fundamental como es el caso de la flexibilización del mercado de trabajo en salarios y condiciones de contratación. Estas últimas acciones podrían representar ganancias de renta entre 10 y 20 veces superiores (10 por 100 del PIB). No es pues de esperar, en el ámbito nacional, un empeño tan elevado como el que existe en otros campos de la política económica.

Las causas de un posible avance en la reducción del proteccionismo hay que verlas, sin embargo, en su contribución a reducir el gasto público. Este es, junto con el tema de la flexibilización del mercado laboral, el otro gran problema que diagnostican los economistas oficiales. También encuentra un consenso entre las dos principales fuerzas políticas del momento en el panorama europeo, socialdemócratas y liberales. Reunidos los primeros en Múnster y los segundos en Pisa así lo han manifestado en el pasado año 1988. Bajo esta perspectiva, como se pone de relieve en la sección segunda, casi todo el incremento de PIB obtenido de la reducción del proteccionismo agrario lo sería en términos de reducción del gasto público. Medio punto porcentual del PIB es bastante para un país como España. Pero lo es mucho más para otros países de la CEE como es el caso de Portugal. Aquí sí es posible encontrar un motivo de inclusión prioritaria del tema en la agenda de los gobiernos europeos.

El otro posible frente es el de la conflictividad a nivel internacional y, especialmente, con EE.UU. El tema de la guerra comercial se presenta siempre como amenaza viva para la

estabilidad del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). No estoy seguro de que ello sea tan dramático como se suele presentar a menudo cada vez que se entra en litigio, pero sí creo que aquí se encuentra un factor importante que contribuirá en el futuro inmediato a la reducción del proteccionismo. Ahora bien, cuando los países lo acometan con decisión en la intensidad y forma que se explica en la sección segunda, será necesario probar ante la opinión pública y ante los agricultores su necesidad. El factor político-electoral del elevado porcentaje de la población activa agraria respecto a la población activa total, al menos en relación con el porcentaje que representa la renta agraria, será de gran relevancia pero no decisivo. Más duro ha sido para los gobiernos europeos enfrentarse con toda la población activa por cuenta ajena para imponer moderaciones salariales y lo hicieron. No es, a mi juicio, el factor político-electoral el que más pesa en el mantenimiento del proteccionismo. El comportamiento político de los agricultores analizado por Boussard (1982) en Francia y Pérez Díaz (1983) en España revela esa injustificada importancia que la literatura sobre la protección agraria le atribuye en la formación de la política agraria de los gobiernos.

El factor fundamental será, a mi juicio, la problematización del mundo de la vida de la opinión pública. Habrá que convencer a esa última de su deseabilidad social. Habrá que decirle que es bueno para el gasto público, pero habrá que explicarle razones de política exterior en el marco de la CEE e internacionales. Habrá que decirle que es bueno para el gasto público, pero habrá que explicarle ante todo que no es injusto. En esta última labor aspiro a que mi contribución como teórico social sea considerada relevante. Mis alumnos de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos han entendido en mis clases que el criterio de la paridad de rentas supone una comparación de medias sectoriales que no dice nada acerca de la justicia o equidad. El *ethos* social y el de la opinión pública está sometido a dos tendencias universales: la universalidad y el igualitarismo. La primera supone la aceptación del principio de las comparaciones interpersonales de renta. Es la distribución interpersonal global lo que im-

porta al hombre moderno universal. Los sectorialismos y regionalismos son ideologías y, como tales, patologías de la modernidad. Patologías que se curan cuando la terapia es adecuada pero que amenazan siempre al organismo social. De acuerdo con el principio de las comparaciones interpersonales, todavía no se puede demostrar que el efecto de una reducción del proteccionismo sea equitativo, pero no tardará en poderse.

La presencia todavía significativa de agricultores en los estratos más pobres de renta hace que dicho principio conduzca a resultados contrarios a la equidad como consecuencia de la reducción del proteccionismo. Pero el ajuste estructural de la agricultura española es muy veloz, como prueba el trabajo de García Álvarez en este mismo número (1). Ello implica que el éxodo prosigue y proseguirá. Son los más pobres los que abandonan el campo. Por ello es de esperar una reducción del porcentaje de agricultores en los estratos bajos, pero no es necesario que sea así, porque si el incremento de la renta eleva los ingresos de los más pobres no agricultores, seguirán aquellos (los agricultores) ocupando porcentajes importantes en los estratos más bajos. De hecho, desde 1970 a 1980, el porcentaje de agricultores situados en los estratos más pobres se incrementó, pero se redujo el porcentaje de agricultores en cada estrato, y también en los estratos más bajos al tiempo que se reducía la población activa agraria.

Como puede verse en la sección segunda el factor clave que produce un todavía efecto inequitativo derivado de la reducción del proteccionismo es el hecho de que el porcentaje de agricultores de los estratos de baja renta sea demasiado elevado y no el que los agricultores se concentren en los estratos de bajas rentas. El veloz reajuste estructural de la agricultura española acabará reduciendo el porcentaje de agricultores de cada estrato lo suficiente como para que las pérdidas de rentas de éstos se vean compensadas por la ganancia de renta que vía consumo obtienen los no agriculto-

(1) «La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea» ICEE, febrero, 1989

res. Tal vez, actualmente, sea ésa ya la situación. La inexistencia de una Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) actualizada nos ha obligado a tener que manejar la de 1980/81. Pero todo ello evidencia también la necesidad de una política de estructuras tanto clásico como moderna en la línea de las propuestas y directrices de la Comisión de la CEE, al tiempo que tiene lugar una reducción del proteccionismo. Esta cuestión es abordada en el trabajo de Etxezarreta en este mismo número (2).

Si la sociedad llegara a plantearse la deseabilidad de la reducción del proteccionismo, valorando los efectos sobre la eficiencia y la distribución, que el Estado le transmitiera y de acuerdo con su *ethos*, evolutivo pero cambiante en sus estructuras de conciencia de acuerdo con una dinámica propia, entonces su pronunciamiento debería ser ya favorable. Pero no es previsible, sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, que la sociedad española esté ahora en situación de valorar como deseable la reducción del proteccionismo debido a la elevada aversión a la desigualdad que posee y a la percepción de los efectos de dicha reducción que tiene. Dicha aversión fue detectada por el Instituto de Endoscopia en una encuesta reciente el pasado año 1988 (*El País* 16-10-88), y se manifestó de forma rotunda con la huelga general del 14 de diciembre de 1988, la tercera del presente siglo XX en España.

Las exigencias de la modernidad son elevadas y producen patologías. Si éstas se curan o alivian, como parece que ha ocurrido en otros países, es de esperar que en un futuro no lejano la sociedad española pueda aceptar como deseable la reducción del proteccionismo agrario a poco que el Estado problematice su mundo de la vida normativo. Entre tanto, el gobierno de González ha sido prudente al no incluir el tema agrario en su agenda de prioridades para su Presidencia del Consejo Europeo durante el primer semestre de este año 1989, a pesar de la presión internacional que supone la celebración de las sesiones del GATT previstas para el mes de abril.

(2) «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras», ICE, febrero, 1989.

Pero en el *ethos* social no sólo anida el impulso igualitario. También los principios éticos del liberalismo son susceptibles de germinar. Los *derechos naturales negativos* de Nozick (Nozick, 1974) implican que un sujeto reivindica su derecho a que no le quiten nada. Hay una justicia en la apropiación y una en la transmisión de lo poseído. Si falta alguna de estas dos resulta razonable establecer un principio de rectificación de injusticia. Pero los *derechos naturales negativos* son los que se adquieren a través del juego del mercado en la ética liberal. Ese medio de control no comunicativo y ciego que es el dinero produce distribuciones que guardan una cierta relación con los méritos para legitimar lo que se posee. No es nada incontrovertible que esas distribuciones producidas por el mecanismo de mercado sean aceptables como válidas por la sociedad. Habermas aporta como evidencia empírica la necesidad de su reanclaje en el mundo de la vida a través de instituciones como la propiedad y el contrato. A mi juicio, la encuesta a la que antes hemos aludido de *El País* reveló, rotundamente, la condena moral que hacían los españoles de las distribuciones producidas por el dinero. A pesar de ello, pienso que España está estrenando hace pocos años la economía de mercado liberal y ningún mecanismo existente puede ser moralmente condenado a largo plazo. El mecanismo de mercado acabará colonizando el mundo de la vida de los españoles. Cuando esto ocurra, los *derechos naturales negativos*, producto del mercado, no se confundirán con los *derechos negativos adquiridos* producto de la acción del Estado. Entre tanto, la resistencia a la modificación de statu-quo será tenaz y tendrá su anclaje moral pseudo-liberal en el mundo de la vida de la opinión pública.

Si la resistencia a la modificación del statu-quo se manifiesta de la forma supuesta por King (ver sección segunda) entonces lo que importa a cada estrato de renta es su posición en el ranking de la estratificación social. En tal caso, las principales resistencias a la reducción del proteccionismo procederían de los estratos medios altos de agricultores. Esta suposición parece fundamentarse a tenor de la base social y del comportamiento de las principales organizaciones de

productores agrarios (OPAS) del campo español según se deduce del libro de Moyano (Moyano, 1984, páginas 292-320). La organización corporativa del campo que revelan los trabajos de Moyano no creemos, con Habermas, que constituyan tendencias de la sociedad moderna, sino la institución en la que se condensan las patologías de la evolución sistémica. Esta opinión de Habermas, que compartimos, discrepa de la del propio Moyano, y de la de Giner y Pérez Yruela (Giner y Pérez Yruela, 1979). Más bien la tendencia es hacia la universalización, y esa universalización exige una consideración de los procesos redistributivos en el ámbito interpersonal.

La sociedad es un conjunto de personas y los lazos de solidaridad surgen de forma espontánea o en todo caso en función del nivel de renta. La especialización del trabajo, la contingencia del espacio en que se reside (nacionalismos) y la lengua que se habla, no deben de afectar al hecho básico de considerar como éticas o no éticas las distribuciones de renta que el sistema genera a nivel interpersonal. La tendencia a la universalización de la moral, propia de la modernidad, hará prevalecer este criterio interpersonal. Hasta entonces, los individuos establecerán vínculos corporativos en defensa de sus intereses. Pero el Estado, con sus ofertas de legitimación, se dirige cada vez más a todos los ciudadanos y éstos se interrelacionan cada vez más de forma universalista. Ello aumenta la probabilidad de que el criterio interpersonal vaya imponiéndose cada vez más. Los sujetos se sienten cada vez menos vinculados por razón de profesión, de sexo, de lengua y de religión. La sociedad de consumo de masas, inculca un tipo de relación social que se vincula de forma mediata con el nivel de ingresos. Un determinado nivel de ingresos permite viajar, practicar ciertos deportes o asistir a determinadas representaciones culturales. El ocio reúne a los hombres tanto o más que el trabajo. El trabajo activa los conflictos y el ocio los descarga. El ocio agrupa a los sujetos de distintas profesiones, distintos sectores, distintas regiones. Surge así la solidaridad del ocio en función del nivel de ingresos.

Resulta pues comprensible la hipótesis de King de que la cohesión de grupos debe basarse cada vez más en los estratos de renta y, cada vez menos, en otras dimensiones. Por

ello, lo importante para un sujeto es saltar de estrato social. La resistencia intensa es al retroceso en la estratificación. Ello conlleva modificaciones traumáticas en su forma de vivir y en su inserción social. Por estas razones, la resistencia al cambio producido por la reducción del proteccionismo conjeturamos de acuerdo con el análisis de la sección segunda, que se producirá entre los estratos medios de agricultores. Sus organizaciones actuarán con eficacia pero el corporatismo es efímero en medio de la modernidad. El ataque a dichos estratos puede producirse en términos de la propia ideología liberal acusándoles de espíritu profesionalista en lugar de empresarial. Así se caracteriza el agricultor español en un trabajo reciente de Pérez Díaz (Pérez Díaz, 1983). Esa profesionalidad corporativa constituye una debilidad moral del agricultor español como lo es también el carácter desactivado de la agricultura a tiempo parcial que convierte a esos agricultores en accionistas que cortan su cupón. La intensidad de la desactivación de la agricultura en España es puesta de relieve en el trabajo de Arnalte de este número (3).

Resumiendo, pues, con el símil simbólico de la curva de indiferencia política de King (ver sección segunda), actualmente existe un pequeño espacio para que la reducción del proteccionismo se lleve a cabo. La posición del punto ético bidimensional, igualitarista y renuente al cambio, se mantiene alejada de su frontera de factibilidad. Pero las fuerzas del sistema desplazan la frontera hacia el punto ético, y la modificación de la estructura de conciencia propia de la modernidad acerca el punto ético hacia la frontera. Tan convencido estoy de que ahora todavía no es fácil abordar con éxito la reducción del proteccionismo como de que dicha operación podrá llevarse a cabo con éxito en un futuro más o menos próximo y que dicha operación resulta deseable para la sociedad española.

(3) «Estructura de las explotaciones agrarias y externalización del proceso productivo. Implicaciones para el debate sobre el proteccionismo», ICE, febrero, 1989.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELÓ, L. V. (1988): «La protección agraria y el comercio internacional español durante el último decenio», *Agricultura y Sociedad*, número 47, páginas 9-42.
- BOUSSARD, I. (1982): «Le comportement electoral des agriculteurs français de 1973», *Economie Rurale*, número 149, mayo-junio.
- FONTANA, J. (1975): «Transformaciones agrarias y crecimiento económico en la España contemporánea», en Fontana, J. (ed); *Cambio Económico y Actividades Políticas en España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona.
- GINER, S y PÉREZ YRUELA, M. (1979): «La Sociedad Corporativa», CIS, Madrid.
- GOULDNER, A. W. (1978): «La dialéctica de la ideología y la tecnología», Alianza Editorial, Madrid.
- HABERMAS, J. (1988): «Teoría de la acción comunicativa racionalidad de la acción y racionalización social», volumen I, Taurus, Madrid.
- HABERMAS, J. (1988): «Teoría de la acción comunicativa crítica de la razón funcionalista», volumen II, Taurus, Madrid.
- KING, M. A. (1983): «An Index of Inequality with Applications to horizontal Equity and Social Mobility», *Econométrica*, páginas 99-115.
- MOYANO, E. (1984): «Corporatismo y agricultura. Asociaciones Profesionales y articulación de intereses en la agricultura española», IEPA, MAPA, Madrid.
- NAREDO, J. M. (1986): «La agricultura española en el desarrollo económico», En *Historia Agraria de la España Contemporánea*, Editorial Crítica, Barcelona.
- NÖZICK, R. (1974): *Anarchy State and Utopy*, Basic-Books, New York.
- PÉREZ DÍAZ, V (1971): «Emigración y cambio social: Procesos migratorios y vida rural en Castilla», Ariel, Barcelona.
- PÉREZ DÍAZ, V (1983): «Los nuevos agricultores», *Papeles de Economía Española*, número 16, páginas 240-260.

8. ¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola? (*)

por Michel PETIT (**)

Hace unos meses Reagan sometió al Congreso un proyecto de ley agrícola que si fuese adoptado, constituiría un verdadero replanteamiento de la política seguida desde hace cincuenta años. En efecto, apunta a abandonar en un plazo de unos años la política de apoyo a las rentas agrícolas gracias al mantenimiento de los precios. La intervención del Estado en los mercados de productos agrícolas sólo tendría ya un papel de estabilización coyuntural. Sin embargo, la agricultura norteamericana, y en particular el granero del Middle West, atraviesa una crisis financiera muy profunda. Todavía no se ha llegado a la situación de los años 30, pero las dificultades nunca han sido tan graves desde entonces. Han tenido, además, repercusiones políticas inmediatas; las dos asambleas, el Senado y la Cámara de Representantes, votaron a principios de marzo una ley, con disposiciones muy generosas, dando una ayuda urgente a los agricultores con dificultades financieras. Pero el Presidente opuso su veto inmediatamente, reafirmando así su voluntad de limitar el déficit presupuestario con la reducción de gastos civiles.

Los intereses económicos y políticos, en el interior de los Estados Unidos, de la próxima ley agrícola parecen pues considerables. Son igualmente muy importantes para los socios comerciales de los Estados Unidos y en especial para la agricultura europea. Hay que prever pues en la medida de lo po-

(*) Debate en abril de 1985.

Agricultura y Sociedad, nº 35, pp. 141-167, 1985.

(**) Profesor HENSSAA.

sible, la evolución de los debates y sobre todo anticipar sus resultados. Por supuesto no hay posibilidad de hacer una previsión perfecta. Pero un análisis de los protagonistas presentes, de sus estrategias y de sus interacciones puede contribuir a reducir el margen de incertidumbre. Este es, pues, el principio objetivo de este informe. Para empezar, sería conveniente hacer un repaso breve de la evolución reciente de la política agrícola americana y de los debates que ha suscitado. Nos limitaremos a la política de intervención en los mercados, porque es, desde nuestro punto de vista, el aspecto más importante.

1. DESARROLLOS RECIENTES DE LOS DEBATES RELATIVOS A LA POLÍTICA AGRÍCOLA AMERICANA

Desde hace más de 20 años, la política agrícola americana se rige por unas leyes cuya duración está fijada por adelantado. Se trata en general de períodos de 4 años. La ley expira al final del año fiscal de la elección presidencial. Así pues, la ley votada en 1981 expira en septiembre de 1985. A falta de una nueva ley, se volvería a la legislación «permanente», es decir a los textos votados en los 30 y 40 que, como es manifiesto, no se adaptan a la situación actual. Por varias razones, ninguna de las partes implicadas en el debate desea volver a ese punto; de ahí resulta una fuerte presión para aprobar una nueva ley en 1985. Si esto se revelase imposible, se puede prever el desarrollo de un consenso para prolongar provisionalmente la validez de la legislación actual. Pero como se verá más abajo, esto supone varios inconvenientes para varias de las partes implicadas. Se puede pues pensar que estarán dispuestas a aceptar unos compromisos para llegar a un resultado en 1985.

El debate actual está fuertemente marcado por las consecuencias de la ley de 1981 y por la evolución de la situación económica de la agricultura desde esa fecha. La elaboración de esa ley fue particularmente laboriosa. Además, sólo logró ser votada por mayoría de un voto, justo al final de la última

sesión legislativa del año. El proyecto de la nueva administración Reagan, que tendía principalmente a limitar el coste presupuestario de los gastos agrícolas, se modificó profundamente. Los legisladores que sostenían a las organizaciones agrícolas desconfiaban mucho de la administración; quisieron reducir al máximo el margen de maniobra de ésta en la puesta en marcha de la política que votaban. Fijaron pues el nivel de mantenimiento de los precios y aumento anual hasta 1985. Al final, la organización general de la política de intervención sobre los mercados, seguida durante más de 50 años, no fue cuestionada. Las principales medidas se pueden resumir como sigue:

— Mantenimiento de los precios gracias a la concesión de préstamos de cosecha, garantizados sobre mercancías y no necesariamente devueltos en dinero («non recourse loans»). Si el precio de mercado cae por debajo del precio de mantenimiento (loan rate), el agricultor puede devolver el préstamo, abandonando su mercancía al organismo de intervención (CCC).

— Pago para varios productos importantes de un montante compensatorio (deficiency payment) igual a la diferencia entre el precio objetivo (target price), fijado por las autoridades políticas al principio de la campaña, y el precio medio de mercado, para los agricultores «participantes» en el programa gubernamental.

— Obligación para esos agricultores de respetar algunas disposiciones en materia de conservación de los suelos y sobre todo de las limitaciones de superficies sembradas. El detalle de estas disposiciones es fijado cada año por la administración

— Posibilidad para los agricultores de poner sus productos en «reserva». Siguen siendo propietarios pero reciben un préstamo por valor de la mercancía y para liberarles del coste de almacenamiento.

Las condiciones meteorológicas particularmente favorables de 1981 y 1982, así como la reticencia de la administración para ofrecer a los agricultores condiciones ventajosas que los incitasen a participar en los programas gubernamen-

tales de limitación de la producción condujeron a dos cosechas récord seguidas. Como ésto se correspondía con un relativo estancamiento de la demanda en los mercados mundiales, el precio de mercado bajó y quedó cerca del nivel de intervención. Los stocks se acumularon. La renta de los agricultores bajó y numerosos agricultores conocieron dificultades financieras, mientras que los costes aumentaban para el Presupuesto Federal de intervención en los mercados agrícolas. Aunque criticaba la rigidez de las decisiones relativas al nivel del precio de sostenimiento y de los precios objetivos, la Administración se encontraba en una situación delicada. En estas condiciones, la Administración puso en marcha, para los principales cultivos, el programa PIK que permitía pagar en especie a los agricultores que aceptasen reducir su siembra en 1983. Las disposiciones eran generosas y los agricultores reaccionaron muy positivamente, disminuyendo en más de 25 millones de hectáreas las superficies sembradas (1). Pero el coste para el Gobierno Federal fue del orden de 10.000 millones de dólares; también es verdad que al tratarse de un pago en especie, el coste no aparecía directamente en el Presupuesto. Ahí es donde reside la astucia política de este programa, que permitió que una Administración elegida bajo la promesa de reducir los impuestos y la intervención del Estado en la vida económica, organizase la transferencia de recursos en beneficio de la agricultura más masiva de la historia. El programa PIK y la sequía del verano 1983 permitieron una reducción importante de los stocks de maíz y menor en los de trigo, ya que al recolectarse este cultivo principalmente antes del verano sufrió poco los efectos de la sequía.

Para reducir los costes presupuestarios, la Administración intentó, en vano en 1983 y con un éxito limitado en 1984, obtener del Congreso la congelación de los precios de objetivo, al no justificarse a sus ojos en un período de casi-estabilidad general de los precios los aumentos decididos en 1981, cuando la inflación era muy rápida. La Administración tuvo

(1) Para juzgar sobre el tamaño de esta cantidad, recordemos que las superficies de cultivo en Estados Unidos y en la Comunidad Europea son de aproximadamente 150 millones y 55 millones respectivamente.

también que transigir mucho en materia de política lechera. Ante el aumento de la producción y consecuentemente de los costes presupuestarios de la intervención, el nivel de los precios de sostenimiento disminuyó, pero no tanto como lo deseaba la Administración. Para reducir la producción se votó una nueva ley en noviembre de 1983 instaurando un programa de desviación («diversión»); los ganaderos que se comprometían a reducir sus entregas por un período de 15 meses a partir del primero de enero de 1984 recibieron un pago de 10 dólares/100 libras, mientras que los otros tenían que pagar un impuesto de co-responsabilidad (primero 0,50 y después 1 dólar/100 libras). Estando apegada al respeto de las leyes de mercado, a la administración le hubiera gustado una reducción más fuerte del precio de sostenimiento. Se temía el coste presupuestario del programa de «diversión». Ahora que este programa se ha terminado, aparece que la tasa de participación ha sido débil, los pagos a los que redujeron su producción han sido prácticamente financiados por los ingresos de co-responsabilidad y la producción ha bajado ligeramente. En conjunto los promotores del programa están satisfechos, pero los riesgos de exceso de producción no han desaparecido.

El año 1984 estuvo marcado por numerosos seminarios, reuniones, conferencias, etc., organizadas para preparar el debate político respecto a la ley agrícola de 1985. Los puntos de vista expresados han sido por supuesto muy diferentes. Sin embargo, sorprende constatar que se ha alcanzado un amplio consenso sobre algunas consecuencias importantes de las políticas seguidas hasta ahora. La fuerte alza del dólar desde 1981, la disminución de la demanda mundial ligada particularmente a la crisis financiera que atraviesan varios países recientemente industrializados han causado que el precio de sostenimiento americano haya cumplido el papel de precio indicador para varios productos importantes. Los países competidores pueden vender las cantidades que sea justo por debajo de este precio y los Estados Unidos venden el resto. En caso de excedente los stocks se acumulan en los Estados Unidos. Por otro lado, el alza del dólar está ligada a los tipos de

interés elevados en el país, tipos que resultan de una política monetaria rigurosa, dirigida a luchar contra la inflación cuando el déficit presupuestario es muy importante. El dólar está sobrevaluado en términos de poder adquisitivo y contribuye ampliamente al déficit comercial. Los observadores y los protagonistas están mucho más convencidos este año que antes de que la suerte de la agricultura depende de la situación macroeconómica general y de la política económica de conjunto del Gobierno Federal más que de la política estrictamente agrícola.

A este consenso sobre la situación coyuntural, hay que añadirle las críticas que se hicieron desde hace mucho al sostenimiento de los precios, considerado como un instrumento injusto e ineficaz de mantenimiento de las rentas puesto que sólo ayuda un poco a los que más lo necesitan y conlleva una mala asignación de los recursos productivos. Este conjunto de consideraciones explica que se haya alcanzado un amplio consenso para promover una política agrícola más orientada por el mercado («market oriented») y que achaca la mayor parte de la responsabilidad de los errores pasados al Congreso, por ser demasiado dependiente de los intereses particulares, y en particular por estar demasiado ligado a las organizaciones profesionales sectoriales.

Este es el contexto en el que la Administración ha preparado su proyecto de ley. Este propone una ruptura muy marcada con las prácticas anteriores. El nivel de los precios de mantenimiento ya no sería el resultado de una decisión política sino que sería igual al 75% de la media del precio de mercado en el curso de los tres años precedentes. Igualmente, el precio objetivo sería igual a esta media el primer año y disminuiría progresivamente para desaparecer en 1991. Los pagos por agricultor estarían limitados a 20.000 dólares en 1986 y todavía más durante los años ulteriores. Las reservas pertenecientes a los agricultores serían suprimidas. La ley permanecería en vigor durante 15 años, hasta el año 2000.

Pero la presentación de este proyecto, a pesar de su espectacularidad, ha estado ensombrecida por el debate político relativo a la crisis financiera de los agricultores en dificulta-

des. En efecto, el optimismo generado, particularmente en el Middle West, por el auge de los años 70 había incitado al crecimiento a muchos agricultores, que se endeudaron mucho utilizando sus tierras como garantía. El alza de los tipos de interés y el estancamiento de los precios agrícolas o su baja con respecto a otros precios han reducido de las rentas agrícolas (2) y la capacidad de hacer frente a los vencimientos. Los precios de la tierra han bajado algunas veces de forma considerable, lo que hace que la composición de algunos balances sea alarmante. Un estudio reciente del USDA ha estimado en 213.000 el número de explotaciones comerciales (3), con una tasa de endeudamiento superior al 70%. Estas representan respectivamente el 30,3 y el 12,5% del número total de las «explotaciones comerciales» (4).

Como ya hemos visto, este problema no es reciente. Lo malo es que ha empeorado al pasar los años e incluso en los últimos meses. La Administración había reaccionado en septiembre de 1984 —antes de las elecciones presidenciales— anunciando medidas de apoyo (reescalonamiento de la deuda de los prestatarios ante el organismo federal de crédito y ofrece una garantía federal del 90% de los préstamos reescalonados a los bancos privados que acepten descontar el 10% de la deuda de los agricultores con dificultades). En febrero de 1985, ante la magnitud de los problemas, que aparecían claramente después de numerosos artículos aparecidos en los periódicos y de programas de televisión, y ante la poca efectividad de las medidas ya anunciadas, éstas se hicieron un poco más atractivas. Al percibir mejor la gravedad de la crisis, los legisladores intentan hacer algo. Los Demócratas se dieron cuenta que allí había una posibilidad de colocar al Presidente y en general a los Republicanos en una situación molesta. Se elaboraron varios proyectos de ley. Después de una batalla legislativa un poco confusa, en el curso de la cual in-

(2) La renta neta agrícola fue de 15.000 millones de dólares de media en los años 70, durante la primera mitad de la década de los 80 ha caído a 8.600 millones.

(3) Explotaciones con un volumen de negocios superior a 50.000 dólares.

(4) ERS. USDA. *The Current Financial Conditions of Farmers and Farm Lenders*, Agriculture Information Bulletin-490, Marzo 1985.

cluso la confirmación del Ministro de Justicia (E. Meese) por el Senado estuvo bloqueada por un «filibuster», las dos cámaras aprobaron un proyecto de ley mucho más generoso. En particular, hubiese conllevado un aumento de la garantía del crédito de 650 millones a 2.500 millones de dólares, un crédito de 100 millones de dólares en subvenciones a los bancos que redujesen la carga de intereses de sus clientes y la autorización dada al organismo de intervención sobre los mercados para conceder en el momento de la siembra de primavera un crédito de campaña igual al 50% de los precios de sostenimiento de los productos agrícolas (Loan Rate). La confusión de los debates se puede ver por el hecho de que el Presidente pudiese afirmar que esta ley costaría 250 millones. Esta confusión esta seguramente ligada con distintas maniobras políticas, ya que los Demócratas que controlan la Cámara de Representantes quisieron que la ley fuese enviada a la firma del Presidente el día de una manifestación de agricultores en Washington.

El Presidente contraatacó casi inmediatamente oponiendo su veto y denunciando un proyecto de ley demasiado costoso, que despilfarraba el dinero público para acudir a ayudar a jefes de empresa (agricultores y banqueros) con dificultades debidas al simple hecho de haber cometido errores de gestión, apostando hace unos años sobre la continuación de la inflación. Como hecho curioso hay que señalar que el debate político levantado por este tema decayó después más deprisa aún de como había surgido. Esto no quiere decir, por supuesto, que las dificultades financieras de los agricultores fuesen un invento. Son totalmente ciertas y se puede esperar que el debate será relanzado. Pero para nuestro propósito, es decir, el análisis del debate relativo a la próxima ley agrícola, esta evolución indica, a nuestro parecer, las presiones contradictorias que seguirán influyendo en el proceso político.

La preparación de la ley agrícola empezó lentamente con las famosas audiciones (Hearings) en Comisiones en las dos Cámaras. Los asuntos serios apenas han empezado. Sin embargo, se han presentado algunos proyectos de ley y se sabe que hay otros que están en preparación. Se puede decir ya

que el proyecto de ley sometido por la Administración tiene muy pocas posibilidades de ser aprobado ya que nadie lo apoya en el Congreso. Pero el examen de las posiciones tomadas por los distintos protagonistas deja ya ver que la Administración ha conseguido por lo menos influir en la orientación y en el contenido de los debates. En efecto, aunque la agricultura sea presa de grandes dificultades económicas, no se plantea el aumento de los niveles de apoyo de los precios. Lo que se plantea es saber si bajará y cuánto. Al mismo tiempo, la Administración resiste, por lo menos por ahora, a las presiones considerables que se ejercen sobre ella para ayudar a las exportaciones (subvenciones en especies o en metálico, garantías de crédito, bonificaciones de intereses, etc.) Al estar afectadas por el nivel tan elevado del dólar, éstas están bajando actualmente; el USDA ha revisado varias veces a la baja su estimación del volumen de las exportaciones agrícolas para el año fiscal 84-85. Se piensa hoy en día que serán inferiores a 34.000 millones de dólares cuando habían sido de 43.000 millones en 1982-83. Los operadores están muy preocupados, ya que el nivel de pedidos registrados por el USDA pero que todavía no están entregados, que es un indicador de ventas para los próximos meses, es del 30 al 40% más bajo que en el mismo período del año pasado.

¿Cómo prever la continuación del debate y sobre todo su desenlace, a la luz de estos recientes acontecimientos? ¿Cómo responder a la pregunta escogida como título de este informe? ¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola? El desenlace dependerá por supuesto de la manera en que el proceso político pueda resolver los conflictos de intereses reflejados en el debate que empiece. Para conocer mejor las fuerzas presentes, nos parece útil pasar revista brevemente a los principales protagonistas y sus estrategias.

II. LOS PRINCIPALES PROTAGONISTAS Y SUS ESTRATEGIAS

Los protagonistas implicados en el proceso de elaboración de la política agrícola incluyen organizaciones de intere-

ses económicos afectadas por esta política y también órganos del gobierno. Entre estos últimos, se pueden destacar los que participan en el poder legislativo y los pertenecientes al poder ejecutivo. Examinaremos estas tres categorías sucesivamente.

1. Las organizaciones económicas

Las organizaciones agrícolas tienen por supuesto un papel importante en todos los debates relativos a la política agrícola. Desde hace unos veinte años, según los observadores, las más importantes son las que se especializan por productos. Sin embargo el examen de las posiciones tomadas por las organizaciones con carácter general es interesante. Examinaremos éstas en primer lugar y seguidamente aquéllas. Después, hablaremos de las estrategias de las organizaciones del negocio agrícola.

a. *Organizaciones agrícolas de carácter general*

El *American Agricultural Movement* (AAM) solo apareció en escena desde hace algunos años. Se hizo famoso por las primeras manifestaciones de agricultores en Washington en 1978. Este año también eran los convocantes de una manifestación. Pide un elevado nivel de los precios de intervención y aceptaría por ello una reducción de la producción. Pero su audiencia es muy limitada y la manifestación del último marzo fue un fracaso.

La evolución de las posiciones del *American Farm Bureau Federation* es mucho más interesante. Cuenta con un gran número de miembros, debido en la mayoría de los casos al hecho que ha puesto en marcha y gestiona una mutua de seguros que ofrece tarifas muy ventajosas. Tradicionalmente ligado al Partido Republicano, el *Farm Bureau* reclamaba desde hace tiempo la retirada del Gobierno de la agricultura, lo que no dejaba de levantar un cierto escepticismo entre numerosos observadores, convencidos de que tal posición no podría mantenerse mucho tiempo por una organización

agrícola, si se veía que esta reivindicación tenía posibilidad de resultar. Los escépticos parecen haber tenido razón. Desde hace ya varios años el *Farm Bureau* ha matizado ampliamente su posición. Además, ha propuesto recientemente un proyecto de ley mucho más moderado que el de la Administración. Este prevé que el nivel de los precios de intervención y objetivo sea determinado por la media de los precios de mercado en el curso de los años recientes. Pero la referencia se toma sobre los tres valores medios de los cinco últimos años y sobre todo estos precios no pueden variar de un año para otro más del 10% y 5% respectivamente. La manera en que se fijó este último límite es particularmente instructiva. Un primer proyecto preveía un máximo del 10% para la variación de los precios objetivo, pero ante las amenazas de secesión de varios estados, la Federación tuvo que buscar un compromiso aceptable para todos para mantener la cohesión. Esto anuncia quizá la naturaleza de los debates políticos y su posible desenlace en el Congreso. Las realidades económicas y políticas prevalecieron sobre las convicciones ideológicas de los dirigentes a nivel federal. La Administración Reagan, con posiciones ideológicas muy cercanas a las posiciones tradicionales del *Farm Bureau*, ¿cederá quizás también ante consideraciones económicas y políticas de la misma naturaleza? De todas maneras, deberá negociar con otros protagonistas: principalmente con las organizaciones especializadas por productos y los legisladores cercanos a los intereses agrícolas.

b. *Organizaciones sectoriales*

Las posiciones de estas potentes organizaciones están muy directamente inspiradas por el deseo de proteger los intereses económicos de sus miembros. Algunas solamente reúnen a agricultores (asociación de productores de trigo o la de los productores de maíz), pero hay otras que reúnen agentes que operan en los distintos niveles (por ejemplo Asociación de la soja). En general estas organizaciones están muy apegadas a la intervención del Estado sobre el mercado. Las concernientes a productos muy protegidos para los cuales los Es-

tados Unidos son muchas veces importadores netos (azúcar, leche, tabaco, cacahuete) están muy apegadas al mantenimiento de la protección. Frente a la presión presupuestaria cada día más fuerte, algunas han aceptado o se han resignado a sistemas de corresponsabilidad para financiar las intervenciones. Pero se han opuesto ferozmente a una supresión de la regulación de los mercados. Al ser muy poderosas en el plano político, es difícil que estas organizaciones acepten un desmantelamiento de la política seguida desde hace varias décadas.

Las organizaciones ligadas a los productos ampliamente exportados (principalmente cereales y oleaginosas) están en una situación más vulnerable. La intervención actual es muy cara para el Presupuesto Federal tanto más ahora que el nivel tan alto del dólar estorba mucho a las exportaciones. Pero donde la crisis financiera es más seria es en el Middle West, productor de maíz y de soja. Las repercusiones políticas se notan ya con toda crudeza. Por ejemplo, el Senador Grassley, un republicano de Iowa, ha roto prácticamente con el presidente Reagan. Con respecto a los productores de trigo, hace ya mucho que tienen un peso político importante, debido a que tienen un papel dominante en varios estados que van de Kansas a Dakota. Se puede, pues, esperar una lucha encarnizada. Las organizaciones especializadas van a poner en juego todas sus fuerzas en una batalla destinada a oponerse a las proposiciones de la Administración. La dificultad para ellas residirá en hacer proposiciones cuyo coste presupuestario sea relativamente moderado.

c. *Organizaciones de los agronegocios*

Aparte de las organizaciones de agricultores y aquellas donde ocupan un lugar prominente, como en la Asociación de la soja, existen numerosos intereses de sectores de la agricultura integrados verticalmente que juegan un papel importante en el debate relativo a la política agrícola, ya sea porque se trata de empresas con un poder económico suficiente para hacerse oír como tales, ya sea por sus organizaciones colecti-

vas del tipo de las asociaciones patronales. Se trata ahí de un conjunto amplio, heterogéneo y complejo. Si se reagrupan todos estos intereses en una sola categoría no se puede hacer un análisis agudo de su influencia. Pero sería muy difícil hacerlo de otra manera, al no disponer de información, y quizás no sea necesario para lo que nos proponemos. La historia de la evolución de la política agrícola americana nos indica en efecto que estos no son los protagonistas, aunque en algunos puntos su influencia sea decisiva. El ejemplo del programa PIK, descrito más arriba, apoya este punto de vista. En efecto, este programa de reducción masiva de las superficies sembradas tuvo consecuencias catastróficas, que se podían prever perfectamente, para las industrias proveedoras (abonos y, sobre todo máquinas agrícolas). Sin embargo, los intereses del negocio agrícola no pudieron impedirlo.

Se puede esperar que en el futuro estos intereses se junten con las organizaciones agrícolas para impedir una liquidación de la intervención del Estado. Con una alianza de este tipo obtendrían que se eliminasen los controles cuantitativos de la producción agrícola, es decir, una alternativa que se podría plantear para oponerse a la orientación ultra-liberal preconizada por la Administración. Se puede pensar que el sector de los bancos rurales, muy sacudido por la crisis actual, apoyaría esta alianza.

Las empresas de transformación de comercialización de los productos agrícolas, en particular los grandes exportadores de cereales y oleaginosas, se opondrán también a las limitaciones cuantitativas de la producción; además, algunas apoyan la acción de la Administración tendente a reducir el nivel de intervención de los precios, al que se acusa de fijar los precios americanos a un nivel demasiado elevado para poder exportar. En la misma perspectiva la mayoría de ellas sostienen a las organizaciones agrícolas y hacen presión con ellas sobre la Administración para obtener medidas que favorezcan las exportaciones agrícolas.

Todas estas organizaciones económicas tienen, como se ve, intereses varios. La política agrícola es el resultado de conflictos y de sus alianzas, arbitrados por las instancias políticas.

Conviene examinar ahora los protagonistas de estas últimas instancias. Empezaremos por los legisladores.

2. Los legisladores

La separación relativa de los poderes que resulta de la Constitución americana, da a los legisladores una gran autonomía política. Por esta razón, algunos tienen un papel principal en los debates sobre la política agrícola. El papel de cada legislador en estos debates depende de su situación actual y de la historia de su carrera política. A este respecto, hay cuatro criterios que contribuyen más particularmente a definir el papel y la estrategia de un legislador en el debate que empieza: ¿A qué partido pertenece? ¿A qué circunscripción geográfica representa? ¿En qué Asamblea participa y desde hace cuánto tiempo? ¿Debe ser reelegido en 1986? Examinemos brevemente estos puntos.

a. *Influencia de los partidos*

Por mucha variedad que exista entre los Demócratas, siempre tienen interés en luchar contra los actos del Presidente. En mayoría en la Cámara de Representantes, tienen la posibilidad de bloquear las proposiciones de la Administración. Pero no tienen los medios para imponer su punto de vista en el Senado, donde la mayoría es Republicana, o al mismo Presidente, que dispone siempre de su poder de veto. En el Senado, los senadores Demócratas no pueden tener más que un papel secundario, ya que son minoritarios. Se puede pensar que intentarían apoyar proposiciones relativamente moderadas, capaces de atraer a disidentes Republicanos.

Numerosos legisladores Republicanos están, en efecto, en una situación delicada. Son proclives a apoyar la acción del Presidente y no hacerlo puede costarles caro en el plano político. Pero algunos necesitan el apoyo de las organizaciones agrícolas y agro-alimentarias. Harán todo lo que esté en su poder para evitar la obligación de escoger entre estas dos exi-

gencias; es decir, que intentarán negociar para que la contradicción se resuelva con un compromiso. Al ser minoritarios los Representantes Republicanos no tendrán seguramente un papel importante en el debate. En cambio los Senadores Republicanos tendrán un protagonismo asegurado. Esto ocurrirá en particular con aquellos cuya circunscripción sea esencialmente rural, o incluya intereses agrícolas y rurales importantes.

b. *El origen geográfico* juega en efecto un papel importante. Para algunos legisladores, el voto de los agricultores y de aquellos, mucho más numerosos, cuyos intereses están ligados a la agricultura es capital. Para otros también es importante, aunque no sea vital. Para otros, por fin, es desdeñable. La mayoría de los Senadores pertenecen al primero o al segundo grupo, ya que son raros los Estados donde la agricultura no tiene un papel apreciable. Los Representantes, elegidos en circunscripciones territoriales más pequeñas, se reparten entre las tres categorías. El número de aquellos que vienen de zonas casi exclusivamente urbanas tiene tendencia a aumentar con el declive demográfico de la agricultura. Esto hace que sea cada vez más difícil aprobar leyes favorables a la agricultura.

Pero resulta que los Representantes de las zonas urbanas son Demócratas en una fuerte mayoría. Como se ha visto ya, no son muy dados a establecer una alianza con la Administración, tanto más cuanto que la crisis financiera que atraviesa actualmente la agricultura americana y el reciente debate político que ha provocado han suscitado un fuerte eco en la prensa y en los medios de comunicación. La imagen del agricultor familiar, guardián de los valores tradicionales y de las raíces de la sociedad americana, sigue siendo muy fuerte en la opinión pública incluso si la evolución de la agricultura replantea cada vez más los fundamentos objetivos de esta imagen.

c. *La antigüedad* tiene, como ya se sabe, un papel importante para determinar el poder respectivo de los diferentes miembros de una asamblea. Los presidentes de las comisiones y sub-comisiones encargados de estudiar y preparar los

proyectos de ley son elegidos en función de la antigüedad. Los cambios de reglamento ocurridos en los años 70 redujeron ciertamente la concentración del poder, ya que los presidentes de las comisiones han sido desposeídos de una parte de sus prerrogativas en beneficio de los presidentes de las sub-comisiones. Pero la antigüedad sigue siendo el criterio esencial de atribución de esas responsabilidades.

d. Por fin, el cuarto criterio aquí propuesto para analizar el papel y la estrategia de los diferentes legisladores, es *el hecho de tener o no que ser reelegido en 1986*, que influirá en los comportamientos de cada uno. Todos los Representantes están en este caso, luego este criterio es particularmente determinante para los senadores. Hay 22 Senadores Republicanos sobre 55 (por 45 Demócratas) que deben ser reelegidos. Los observadores están de acuerdo en pensar que la mitad está dudosa. Y resulta que la mayoría de éstos vienen del Middle West y del cinturón del trigo situado más al Oeste. Si la Administración mantiene una posición muy rígida, estos Senadores estarán tentados de votar con los Demócratas. Esto es por cierto lo que pasó con algunos en el momento del voto de la ley de ayuda de los agricultores en dificultades.

Incluso el leader de la mayoría Republicana, el Senador Dole, está en una situación delicada. Elegido en Kansas, muy ligado a los productores de trigo, debe ser reelegido en 1986. Además es notorio que tiene ambiciones presidenciales. Esta vez apoyó a la Administración. ¿Lo hará en el futuro, con la ley agrícola? Al ser prácticamente el dueño del orden del día en el Senado, su poder es muy importante. Podría tener un papel crucial en la elaboración de un compromiso.

De hecho ya demostró en el pasado que estaba dotado perfectamente para este difícil arte. Su comportamiento merece, pues, ser seguido con mucha atención. Ante el desenlace del debate sobre la ayuda a los agricultores en dificultades declaró que se había opuesto a éste por culpa del coste que hubiera representado para el presupuesto.

e. *El debate presupuestario* es, sin duda, el debate político, más importante de este año 1985. Todo el mundo está de acuerdo en reconocer que el déficit ha alcanzado un nivel

muy peligroso (más de 200.000 millones de dólares). Pero la elección de los medios para reducirlo es la causa de un conflicto mayor entre el Presidente Reagan y los Demócratas y molesta a muchos legisladores Republicanos. El Presidente está ferozmente opuesto al aumento de los impuestos después de haber conseguido reducirlos al principio de su primer mandato. Quiere aumentar los gastos militares e insiste en la necesidad de reducir, pues, masivamente los gastos civiles, lo que está de acuerdo con su política de reducción de las intervenciones del poder público en la vida económica. Pero los intereses que están en juego son considerables y para los Demócratas es fácil decir que esta política favorece a los ricos a expensas de los pobres.

Por todas estas razones, está claro que el debate presupuestario tendrá una gran influencia sobre el debate agrícola. Es demasiado pronto para prever las modalidades precisas de esta influencia. Se puede decir sin embargo, en este momento que la presión presupuestaria será aún más pesada que en el pasado en el debate sobre la política agrícola. Los principales protagonistas están todos convencidos en este tema, como lo refleja el hecho de que las organizaciones agrícolas buscan todos los medios para limitar los gastos del Estado conservando al mismo tiempo la mayor protección posibles para los sectores que les interesan.

3. La Administración

Entre los numerosos órganos del poder ejecutivo, nos parece de utilidad el distinguir cuatro protagonistas principales en el debate agrícola: el Ministro de Agricultura y su equipo del USDA, el «director» del Presupuesto, el estado mayor de la Casa Blanca y el mismo Presidente.

En la vida política americana, todo Ministro es ante todo el hombre del Presidente. *El Ministro de Agricultura* no tienen ninguna base política autónoma y no puede tener ambiciones políticas más allá de su mandato de Ministro. Su papel es aplicar las orientaciones generales del programa presidencial conservando al mismo tiempo el apoyo político de los agri-

cultores. Sirve también de «fusible», al atraer sobre él el descontento posible de los agricultores, protegiendo así al Presidente. A este respecto la situación del Sr. Block, el actual Ministro, parece más bien crítica. Los agricultores votaron en su mayoría al Presidente Reagan, pero en la actualidad muchos están muy descontentos. Por otro lado, el Sr. Block ha visto cómo se reducía su margen de maniobra por las derrotas acaecidas en los debates en el seno del poder ejecutivo. En el curso de la preparación del Presupuesto presentado por la Administración al congreso, los arbitrajes le han sido desfavorables. En la preparación del proyecto de presupuesto agrícola tampoco ha logrado introducir las medidas que hubiesen podido procurarle algunos aliados, particularmente en materia de ayudas a las exportaciones. Ahora tiene que defender este proyecto en el Congreso y tiene pocos medios de presión. Por otro lado, el veto que opuso el Presidente a la ley de ayuda a los agricultores en dificultades y sobre todo la manera como lo anunció, le atrajeron la hostilidad de numerosos agricultores. Por esta razón el Sr. Block ya no cumple con su papel de «fusible». Al estar paralizado en el plano político, personalmente afectado por problemas de salud y con problemas financieros en sus explotaciones agrícolas —tan expuestas a la crisis como las demás— podría dimitir. Esto es lo que piensan numerosos observadores que ocurrirá en los meses venideros. Pero por importante que sea, ello no representaría para nuestro propio propósito más que una peripecia. Sea quien sea, el Ministro de Agricultura será siempre el principal portavoz de la Administración en materia de política agrícola. Estará, pues, siempre en el centro del debate. Si se tuviese que llegar a un compromiso con el Congreso, tendría que ser el interlocutor principal. Hay que seguir, pues, sus tomas de postura de cera. Por otro lado, no hay ninguna duda de que en el plano ideológico, el Sr. Block está fundamentalmente de acuerdo con la orientación, preconizada por la Administración, de una vuelta a los ajustes por el mercado.

Para el Sr. Stockmann —el «director» del Presupuesto, que tiene también rango de Ministro— las derrotas del Sr. Block han sido otras tantas victorias.

Artífice principal de la puesta en marcha presupuestaria de las orientaciones del Presidente, convencido de que los programas agrícolas, como tantos otros programas civiles, no son más que rentas arrancadas por intereses particulares, muy minoritarios, en detrimento del interés general, su objetivo en materia de política agrícola es sencillo y claro: reducir al máximo el coste presupuestario de la política agrícola. Su poder proviene de su conocimiento de los informes y de su ortodoxia ideológica. Si se tuviese que encontrar un compromiso en materia de política agrícola, con toda seguridad será parte integrante de la negociación, aunque no aparezca en escena.

El *estado mayor de la Casa Blanca*, tiene un papel relativamente autónomo, en mayor medida que antes, ya que el Presidente delega en él muchos de los asuntos que resolver. Es en este nivel donde se arbitran muchos casos entre Ministros. Y ahí es donde se elaboran los principales elementos de la estrategia con respecto al Congreso. Las modalidades de funcionamiento de este estado mayor no son directamente accesibles para un observador exterior. Sin embargo, los arbitrajes realizados últimamente muestran claramente la voluntad de poner en marcha vigorosamente el programa Presidencial de retirada del Gobierno de la vida económica, sin preocuparse demasiado de los costes políticos inmediatos que esto implica. Una posición tal, descansa seguramente sobre la convicción de que en caso de dificultades muy serias, el Presidente sabría notar si conviene llegar a un acuerdo o hacer un llamamiento a la opinión pública, que se percibe como favorable al Presidente.

El Presidente es en sí mismo un protagonista importante. Es muy poderoso, por el hecho de las atribuciones que le da la Constitución, pero también por la seguridad de su juicio político. Desde un punto de vista sentimental quiere a los agricultores y los valores conservadores que encarnan para él. Desea corregir de manera duradera los excesos de un estatismo que él ve tentacular. Pero seguramente sea también sensible a las dificultades políticas con las que choca la puesta en ejecución de su «proyecto». Como no puede ser reele-

gido, su poder de negociación con el Congreso se va a erosionar rápidamente en este segundo mandato. Esta evolución se notará particularmente si los Demócratas consiguen mejoras notables en las elecciones de 1986, como ocurrió en 1982.

Pero incluso aunque su poder disminuya, el Presidente tendrá un arma temible en el debate sobre la política agrícola: la amenaza de utilizar su derecho de veto. Utilizada hábilmente, tal amenaza puede hacer que la Administración conserve un peso importante en las negociaciones económicas. Como ya se ha dicho, nadie desea una vuelta a la legislación «permanente» adoptada en los años 30 y 40. Este consenso negativo lleva a encontrar un compromiso. El presidente tiene la posibilidad de impedirlo. En el momento crítico, su actitud dependerá probablemente mucho de la sensación que tendrá que estar apoyado o no por la opinión pública y del desenlace del debate presupuestario. Si se le presenta una ley agrícola, con costes presupuestarios que entren en los límites del compromiso global que haya aceptado en temas de presupuesto, se puede pensar que la firmaría. Pero por supuesto, se trata de una previsión que sigue siendo muy aleatoria y que no precisa la fecha en la que el Presidente se enfrentará a una decisión de este tipo.

III. ARGUMENTOS PROBABLES - CONSECUENCIAS PARA LA AGRICULTURA EUROPEA

La previsión exacta del desenlace del debate cuyos elementos y principales protagonistas se han expuesto brevemente es por supuesto imposible en el día de hoy. Algunas características de este debate aparecen sin embargo con bastante claridad para que se pueda precisar la naturaleza del margen de incertidumbre. Haciendo esto se podrían formular algunas previsiones. Este es el objeto de la última parte de este informe, donde se insistirá más particularmente sobre los aspectos que interesan en primer lugar a la agricultura europea.

Se puede pensar perfectamente que el debate agrícola seguirá estando determinado por la evolución de la contradic-

ción entre la reivindicación de los agricultores de que les protejan contra los efectos de la crisis que atraviesa la agricultura americana y el deseo de limitar los gastos del Presupuesto del Estado. Si se admite que esta crisis resulta de un exceso de capacidad de producción con respecto a las perspectivas de la demanda solvente, tanto en el seno del país como en la exportación, esta contradicción sólo se puede resolver a corto plazo con un compromiso político, cuyas modalidades podrían ser «a priori» muy variadas. Esta variedad es la fuente de la incertidumbre a la que nos enfrentamos los observadores. Aunque sea difícil prever el tiempo necesario para la elaboración de un compromiso político, es poco probable que se vote una ley antes de las vacaciones legislativas del verano. En otoño, el final del año fiscal (30 de septiembre) que es también la fecha en la que expira la ley de 1981, llegará muy rápidamente. No es muy probable que se pueda adoptar una ley en este tiempo. Si ese es el caso, habría que adoptar por lo menos unas disposiciones transitorias para la leche, probablemente una prolongación de la legislación actual con una baja del precio de intervención si la producción aumenta de nuevo antes que el consumo, como lo hacen temer los efectivos actuales de vacas de vientre.

Si los acontecimientos se desarrollan como aquí se indica, la presión sería entonces muy fuerte para llegar a un compromiso antes del fin de año 1985. Trasladar el vencimiento implicaría tomar decisiones en materia de política agraria durante el año 1986, es decir en plena campaña electoral para muchos legisladores. Esto implicaría probablemente también unos gastos presupuestarios ligados a la política agraria, elevados y no controlados para el año fiscal 1985-1986. Se puede pensar que la Administración estará consciente de este peligro; pero las organizaciones agrícolas también lo temerán. Este desarrollo conllevaría en efecto el riesgo de un cambio de la opinión pública contra los agricultores. A pesar de estas presiones, el bloqueo puede ser tal que no se pueda conseguir un acuerdo. En este caso, lo más probable es que la legislación actual se prorrogaría durante uno o dos años dando la autorización a la Administración para bajar el nivel de los

precios de intervención sobre todo si, como es probable, los stocks son entonces importantes.

Pero si llega a un acuerdo global, ¿cuáles pueden ser sus términos? Qué consecuencias podrían preverse para la agricultura europea?

En cualquier caso, el efecto de las decisiones americanas sobre los mercados mundiales de cereales y de oleaginosas sería probablemente muy importante. Cualquiera que sea la evolución del debate, se puede esperar que se desprenda un consenso bastante rápidamente para intentar recuperar la competitividad de la agricultura americana. De hecho, en este momento, esa competitividad está comprometida sobre todo por la elevada cotización del dólar. Pero se puede esperar una disminución del nivel de los precios de intervención, lo que reduciría los precios en el mercado interno y después influiría en el mercado mundial. También es verdad que desde hace unos meses varios países venden a unos precios claramente inferiores a los precios americanos. Este es el caso de Argentina en cuanto al trigo. El precio de intervención americano no tiene ya pues un papel de precio indicador en los mercados mundiales. Pero está claro que si el precio de intervención americano baja, la competencia en el mercado mundial será mayor. Ahora bien, el precio de intervención puede bajar de forma notable y el efecto de esta baja se acentuaría si el dólar baja, lo que es perfectamente posible. Las consecuencias de esta baja sobre el FEOGA pueden ser considerables puesto que entonces tendrían que aumentar sensiblemente las restituciones a las exportaciones.

La baja del precio objetivo y la disminución de los montantes compensatorios deberían ser, en cambio, favorables al final para la agricultura europea. No hay duda en efecto de que estas disminuciones rebajarían las incitaciones económicas a la producción y contribuirían así a un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda. Pero los problemas políticos más agudos son aquellos que exigen las soluciones más rápidas y, a corto plazo, los efectos sobre la oferta son probablemente poco importantes.

Aparte de las variaciones de precios, se puede esperar que habrá acciones distintas para acrecentar la eficacia de las me-

didas de apoyo a las exportaciones. Parece que se desprende progresivamente un consenso para aumentar sensiblemente el volumen de la ayuda alimenticia a los países en vías de desarrollo. Un informe reciente de la nueva Comisión encargada de examinar los problemas agrícolas internacionales recomienda doblar el volumen de esta ayuda.

Por otro lado, como ya se ha visto, se ejercen fuertes presiones sobre la administración para poner en marcha rápidamente un programa de subvención en especie (programa tipo PIK) para las exportaciones. Desde el punto de vista americano, un programa así presentaría muchas ventajas. Aumentaría directamente la competitividad en los mercados exteriores y tendría la gran ventaja de no hacer crecer los costes presupuestarios, por lo menos a corto plazo, puesto que el CCC posee ya los stocks necesarios. Por ahora la administración resiste ferozmente a pesar del beneficio político evidente que podría sacar de ese programa. Se puede atribuir esta oposición a tres causas:

- La oposición ideológica a toda interferencia suplementaria con el libre juego del mercado.

- El debilitamiento, que esto representaría, de la posición americana en las negociaciones internacionales en las que los Estados Unidos hacen presión desde hace mucho para que supriman las subvenciones a las exportaciones.

- El deseo de no jugar esta carta maestra mas que en el marco de una negociación global con las organizaciones agrícolas y el Congreso.

Esta consideración táctica es suficiente para prever que, salvo imprevistos, el abanico de exportación no será separado del resto de la ley agrícola de 1985.

Además de las subvenciones a las exportaciones, en especie o incluso en dinero, este abanico exportador incluirá seguramente medidas de crédito (créditos subvencionados, créditos mixtos, créditos a medio plazo y garantías de crédito). En este plano la administración frena también todo cuanto puede. El «director» del Presupuesto, en especial, quiere desde hace tiempo suprimir o reducir estas medidas de crédito. Pero las organizaciones especializadas por productos,

particularmente la asociación de los productores de trigo, tienen mucho interés en ellas. Desde hace varios años, siempre han conseguido obtener una prolongación de los créditos con respecto a una cantidad inicial que rebajaba las autorizaciones del año anterior. En un acuerdo de conjunto, es probable que el abanico de medidas de apoyo a las exportaciones será importante, lo que aumentará por supuesto la competencia en los mercados mundiales. La importancia de las medidas de este tipo se puede ver, en cambio, en el caso de Argentina. Este país puede conceder a sus clientes unas condiciones de crédito ventajosas. Para poder vender, lo que es imperativo para ella, Argentina tiene que aceptar precios netamente más bajos que los de sus competidores (Estados Unidos, y también Canadá, Australia y la Comunidad Europea). Esta diferencia de precios se puede tomar como una estimación del valor de las facilidades de crédito concedidas por los competidores.

Por fin, se pueden esperar unas presiones americanas renovadas en las negociaciones internacionales, en particular en el GATT. La administración americana utilizará las presiones internas que padece para adoptar medidas de apoyo a las exportaciones, como medio de presión sobre sus socios comerciales. Si estos no aceptan una liberalización de las reglas de comercio internacional, la administración americana hará valer que no podrá soportar por mucho tiempo las presiones intervencionistas de sus propios productores. Este fenómeno no es nuevo por supuesto, pero el aumento considerable de las tensiones en los Estados Unidos, característico del debate que empieza, tendrá repercusiones externas.

Sin embargo, para la agricultura europea, esta presión política suplementaria en las negociaciones multilaterales representa un peligro que es probablemente mucho menos grave que la presión económica que podría ejercer sobre ella la baja probable de las cotizaciones mundiales con sus consecuencias para las finanzas comunitarias. Es interesante señalar que esta presión económica sería el resultado de una acción unilateral de los Estados Unidos. Se podría pensar que los Estados Unidos y la comunidad Europea deberían estar

interesados en entenderse y en encontrar los medios para no hacer una competencia desenfrenada en terceros países. Se trata ahí de una vieja idea que se ha propuesto varias veces y bajo distintas formas por los europeos desde hace más de veinte años. Los americanos siempre se han opuesto a ella y es prácticamente seguro que no la aceptarán en un futuro previsible. Su oposición se basa en sus convicciones ideológicas relativas a la superioridad de los mecanismos de mercado, pero también sobre el hecho de que, para respetar unos eventuales acuerdos internacionales, la Administración debería estar dotada de poderes de control sobre las empresas privadas, que son las que realizan la mayoría de las exportaciones, mucho más extensos que aquellos de los que dispone actualmente. Esta evolución es imposible en el clima político actual de los Estados Unidos.

CONCLUSION

Aunque no se pueda prever el desenlace del debate que se inicia ahora en los Estados Unidos a propósito de la política agrícola de los Estados Unidos, hemos podido identificar a los principales protagonistas, localizar sus estrategias y conocer las cuestiones principales sobre las que se organiza el debate. La contradicción principal está entre, por una parte, las presiones ejercidas por los agricultores y sus organizaciones para mantener la protección de la que gozan desde hace tiempo en un momento en que atraviesan una crisis financiera muy grave y, por otra parte, las presiones para reducir el déficit presupuestario del Gobierno Federal. El examen del papel y de la estrategia previsible de los principales protagonistas nos ha permitido reducir el margen de incertidumbre en el que se encuentran los observadores y hacer algunas previsiones.

Así es como se puede prever desde ahora que las consecuencias para la agricultura europea de las decisiones que se tomen en Estados Unidos serán probablemente importantes. Las apuestas son mucho mayores que las de recientes peleas

bilaterales a propósito de la posible limitación de las exportaciones americanas de productos de sustitución de cereales en la alimentación animal o del reforzamiento de la protección del sector vitivinícola de los Estados Unidos. Las presiones económicas que podrían desprenderse para la Comunidad Europea, a través de las consecuencias para el FEOGA, sobre todo si baja el dólar, podrían ser también mucho más importantes que las presiones políticas, sin embargo renovadas, que los Estados Unidos no dejarían de ejercer sobre la Comunidad para que supriman las subvenciones a las exportaciones, es decir las restituciones.

A largo plazo, la causa económica principal de estas tensiones, tanto en el interior de los Estados Unidos como entre los principales países exportadores, es el desequilibrio entre las capacidades de producción y las perspectivas de la demanda. Es cierto que hay numerosas necesidades alimenticias en el mundo que no están satisfechas, o que lo están mal, pero la teoría económica más elemental nos ha enseñado desde hace mucho que una necesidad no se transforma en demanda mas que si es solvente. Por otro lado, ninguna sociedad desarrollada ha encontrado la manera de reducir de forma duradera las capacidades de producción de su agricultura, o incluso disminuir su ritmo de expansión, de manera que sea políticamente aceptable.

PARTE IV

**ANALISIS INSTITUCIONAL
DE LA POLITICA
AGRICOLA DE LA
COMUNIDAD EUROPEA**

9. El «fallo no comercial» en política agraria: Una revisión de la literatura relacionada con la Comunidad Europea (*)

por Ian BOWLER (**)

INTRODUCCION

La intervención de los gobiernos en la agricultura ha sido siempre una práctica polémica, pero nunca tanto como en la Comunidad Europea (CEE) hoy en día. En los últimos 50 años, los fallos en las políticas agrícolas nacionales se han atribuido, generalmente, a motivos como el diagnóstico incorrecto de los problemas agrícolas por parte de los economistas, los desequilibrios a corto plazo o cíclicos en el mercado de productos agrícolas y las tendencias macroeconómicas, en especial la relación crónica entre oferta y demanda de la producción agrícola. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha prestado más atención al fallo «no comercial» o político (40) para explicar los problemas de la política agrícola. En el contexto de la CEE se ha atribuido mayor relevancia al papel de los procesos políticos para explicar problemas como la continua producción de excedentes agrícolas, el coste cada vez mayor de la Política Agrícola Común (PAC), la disminución de las rentas agrícolas y los efectos negativos de la agricultura moderna en el medio ambiente.

Para comprender este énfasis en la explicación del fallo en la política agrícola comunitaria, hay que considerar la CEE como un mecanismo de coordinación política más que

(*) «Non-market failure» in agricultural policy: a review of the literature for the European Community. *Agricultural Administration and Extension*, 26. 1987. pp. 1-15.

(**) Departamento de Geografía, Universidad de Leicester. Leicester LE1 7RH, Gran Bretaña.

de coordinación de mercados (16). Normalmente se conoce mejor este segundo mecanismo, al guardar relación con cuestiones prácticas como la aplicación de medidas políticas específicas, sostenimiento de los precios, pagos presupuestarios y montantes compensatorios monetarios (por ejemplo, Harris y cols.) (17). Por el contrario, parece que la coordinación política se conoce menos, ya que aunque a menudo se critican las actividades de los políticos, con frecuencia estas críticas están fuera de lugar o son formuladas en términos demasiado generales. En este artículo, por tanto, pasaremos revista a la literatura sobre la política practicada en torno a la PAC, con el propósito de ampliar la información del lector sobre la aparición del «fallo no comercial» en el contexto de la PAC. De todos modos, se deducirá que nuestro conocimiento de estas dimensiones políticas dista mucho de ser completo.

Se ha adoptado el marco analítico de toma de decisiones con la finalidad de integrar conceptos, teorías y observaciones empíricas extraídas de la literatura económica y política. Este enfoque se centra más en la actuación real de los responsables políticos que en supuestos normativos de comportamiento económico o político, y sirve de puente entre la formulación de políticas, su aplicación y la retroalimentación de sus repercusiones en formulaciones políticas posteriores. Quienes deseen explorar la documentación oficial de la Comisión Europea sobre formulación de políticas (32, 41), incluidos sectores específicos como la agricultura (39), tienen a su disposición numerosas guías bibliográficas.

EL PROCESO DE INTEGRACION

Para comprender la actividad política en torno a la PAC debe empezarse por el proceso de integración en la CEE, proceso que ha originado una extensa literatura. Siemers (50) enumera más de 1200 tesis y disertaciones sólo entre 1957 y 1977. Cabe distinguir entre los enfoques económico y político del tema (16). Las teorías económicas de la integración han sido tratadas por Bracewell-Milnes (6) y Robson

(45), quienes llaman la atención sobre seis formas de integración de complejidad creciente, desde la integración por proximidad como es el caso de Canadá y Estados Unidos, hasta los mercados comunes, la unión económica y la unión política total, pasando por las zonas de libre mercado y las uniones aduaneras. Este trabajo teórico justifica la participación de los políticos en la PAC de tres maneras. En primer lugar, respalda ciertos rasgos de la formulación de políticas en la PAC que son necesarios para que la Comunidad funcione como unión aduanera y mercado común. Entre estos rasgos se encuentran la exacción reguladora sobre las importaciones agrícolas y los montantes compensatorios monetarios. En segundo lugar, el trabajo teórico sobre las uniones aduaneras confirma los efectos de la CEE en los intercambios comerciales, incluida la utilización de datos sobre comercio en el análisis del flujo de transacciones (26).

Entre los conceptos relevantes están la creación y desviación del comercio, así como su importancia relativa en comparación con las ganancias dinámicas en el comercio, tanto interno como externo, derivadas del desarrollo económico de la Comunidad. Las teorías de la integración ponen de manifiesto también las economías de la producción en gran escala en un mercado ampliado, así como los beneficios de la reasignación regional de los recursos económicos utilizados en la agricultura y de una mayor especialización de la producción agrícola. En tercer lugar, la posición de la CEE en el «continuum de integración» sigue evolucionando hacia formas más globales de unión económica y política. Las teorías económicas de la integración ayudan a determinar las condiciones necesarias para estas formas de unión y explican las características de fenómenos como la integración monetaria. La obra dirigida por Balassa (4) sigue siendo una de las mejores aproximaciones a estas cuestiones teóricas, aunque su análisis empírico de la agricultura (págs. 275-325) ha quedado anticuado. Hay que señalar, sin embargo, que en los últimos años ha surgido un planteamiento más crítico de la teoría económica.

Pelkmas (42) por ejemplo, ha debatido la idea de que

con demasiada frecuencia se ha descuidado la relevancia práctica del desarrollo de la teoría de la integración en favor de la elegancia teórica.

Por el contrario, la literatura de las ciencias políticas sobre el proceso de integración parte de conceptos como federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, sistema de concordancia y eslabonamiento de cuestiones fragmentarias. Harrison (18) ofrece un sucinto repaso de estos términos, cuya descripción obviaremos aquí, y que afectan de varias maneras a la toma de decisiones en política agrícola. Por ejemplo, varios aspectos de la estructura institucional de la CEE se consideran generalmente «herencia federalista». Tal interpretación se puede dar al papel de la Comisión y del Parlamento europeos, aún cuando nunca se ha permitido que sus atribuciones alcanzaran la amplitud prevista en principio. Es evidente que la estructura federal de la CEE sigue siendo el objetivo de algunos políticos comunitarios, cuya actuación en el desarrollo de las políticas sólo se entiende plenamente si se parte del conocimiento de la teoría del federalismo.

Además, aún se siguen proponiendo de vez en cuando soluciones federalistas a los problemas sectorial de política como la agricultura (33).

Las teorías de los funcionalistas y neofuncionalistas afectan también a la toma de decisiones a través del concepto de rebosamiento (spill-over) o eslabonamiento descendente (forward-linkage). Lindberg y Scheingold (págs. 141-181) (31) muestran cómo la integración en una esfera, por ejemplo la de los precios agrícolas comunes, origina una ampliación del ámbito de la toma de decisiones conjunta que tiene consecuencias en otras esferas de acción, por ejemplo en la política comercial o en la política de mercados agrícolas. En su posición más extrema, las teorías neofuncionalistas propugnan que la integración económica y política tenga un alcance y una capacidad cada vez más amplias y profundas una vez que se ha iniciado el proceso. Un rasgo fundamental es la negociación que se hace necesaria fuera de un sector político —«pagos adicionales» y «acuerdos de apoyo recíproco» (log-rolling)— para que se produzca la integración en dicho sec-

tor. Puede que el caso contemporáneo más claro de eslabonamiento descendente en el ámbito agrícola sea la integración de la política monetaria, pero en otros sectores, como la política social y regional, hay posibilidad de lograr un mejor entendimiento. Existen, por supuesto, otras condiciones necesarias para este proceso, como la creación de una coalición de apoyo entre grupos de ámbito nacional para impulsar la acción gubernamental; en un segundo nivel, los gobiernos nacionales deben tomar decisiones conjuntas en el marco de la CEE para hacer actuar al Consejo de Ministros.

La distinción entre «alta» y «baja» política puede aportar una nueva perspectiva sobre la toma de decisiones. Morgan (34) aplica el primer término a cuestiones consideradas competencia de los distintos estados, como la política monetaria, la política exterior, las transferencias de recursos entre los Estados miembros y el grado de cesión de la soberanía nacional. Por el contrario, la política «de bajo nivel» se centra en cuestiones de bienestar económico de carácter técnico o administrativo, que pueden determinarse mediante un compromiso nacional colectivo en el nivel comunitario, a menudo por medio de equipos de tecnócratas. Sobre muchas cuestiones relativas a la PAC se pueden alcanzar acuerdos intergubernamentales. Sin embargo, hay suficientes decisiones sobre política consideradas de interés nacional vital como para limitar el proceso de integración. Es una situación compleja, por lo que se necesita más investigación para determinar estos límites, que no sólo varían con el paso del tiempo, sino de un país a otro. Los puntos de vista nacionales sobre la PAC, por ejemplo, variaban notablemente en sus comienzos, y siguen haciéndolo (véase Tracy y Hodac, págs. 353-407) (51). La publicación en que se ha tratado más a fondo este tema hasta la fecha es la de Neville-Rolfe (36). Los distintos objetivos, sistemas de valores, estructuras económicas y limitaciones políticas nacionales son patentes en el trabajo de quienes han analizado la PAC desde el punto de vista alemán (48), británico (55), danés (7) y francés (35). Sin embargo, nuestro conocimiento de estas distintas actitudes y comportamientos políticos nacionales respecto de la PAC sigue siendo de índole descriptiva, más que explicativa.

Al ser tan predominantes los intereses nacionales, Hu (24) afirma que la disparidad de resultados económicos entre los Estados miembros plantea menos problemas para el proceso de integración que la de sus intereses nacionales y su poder para determinar los acontecimientos en la CEE; Haas (15) va más allá, al sugerir que la teoría de la integración regional ha quedado anticuada como descripción de lo que sucede en la CEE. Este autor considera la Comunidad más bien como un mecanismo para tratar «turbulencias» que se producen en ciertos sectores de la economía mundial y amenazan a los Estados miembros. Desde este punto de vista, el término «interdependencia» puede ser preferible a «integración» para describir las relaciones políticas transnacionales.

En este comentario se aprecian dos paradojas importantes para la comprensión de la política de la PAC. En primer lugar, existe un amplio consenso sobre la influencia que tuvieron las ideas funcionalistas y neofuncionalistas en los primeros años de la CEE, y sobre el hecho de que el desarrollo de la PAC se promovió como un vehículo para conseguir eslabonamientos descendentes en otras esferas de la actividad comunitaria (20).

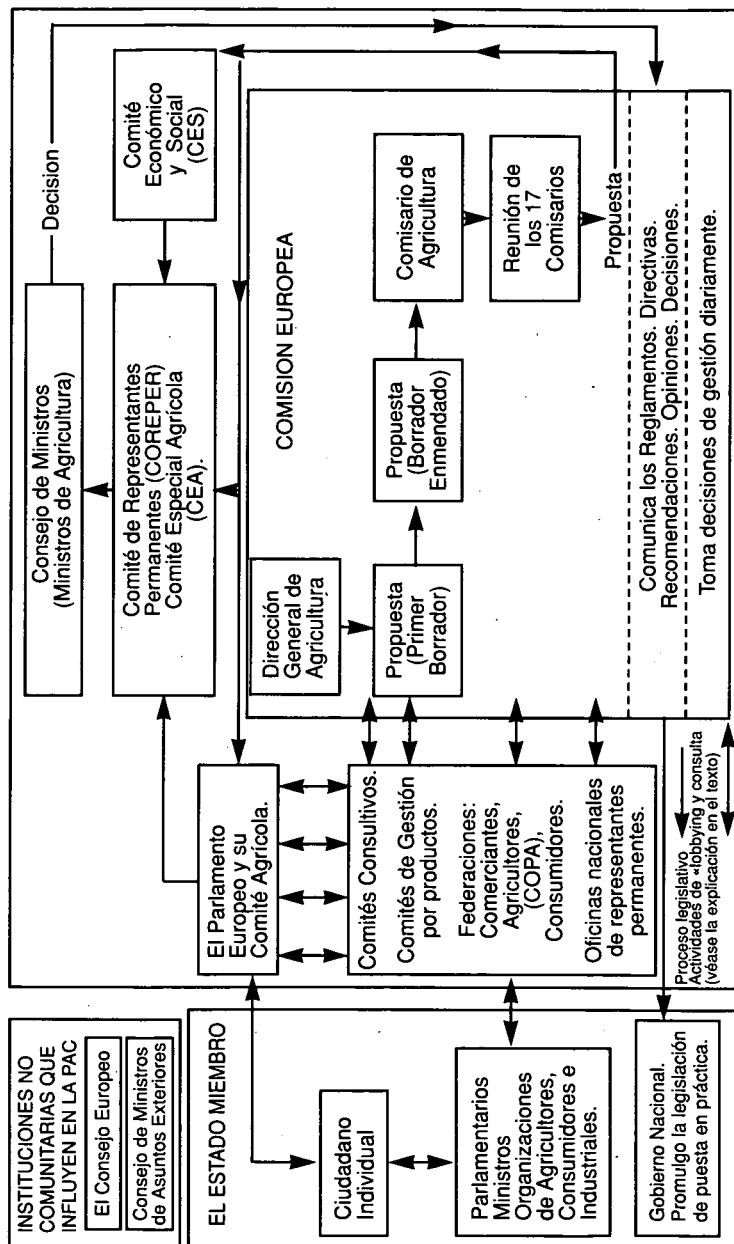
En consecuencia, el sector agrícola se convirtió en la «piedra angular» de la CEE, a pesar de que su papel como fuente de Producto Nacional Bruto (PNB) es relativamente menor. Pero precisamente aquel éxito es lo que ahora inhibe el desarrollo de la política agrícola. Por ejemplo, cualquier intento de «renacionalizar» esta política, tendencia que en ciertos aspectos es deseable (19), es interpretado por los políticos como una amenaza para el carácter supranacional de la CEE. Además, la preponderancia de la agricultura en la economía comunitaria inhibe el desarrollo de otros sectores, como las políticas regional y social. La segunda paradoja es que aunque los estados miembros bloquean una mayor integración, la Comunidad contribuye precisamente a mantener su estabilidad económica y política (1). En consecuencia, muchos problemas de política agrícola pasan a segundo plano ante inquietudes sobre cuestiones de política global, como la ampliación de la CEE a Grecia, España y Portugal. En estas cir-

cunstancias, la convergencia de intereses nacionales (beneficios políticos) puede trascender las divergencias en sectores de política determinados, como la agricultura (costes económicos).

LAS INSTITUCIONES CENTRALES

Buksti (7) analiza el argumento, ya «clásico» en la literatura sobre política pública, de que el alcance y contenido de las decisiones determinan tanto la estructura del proceso de planificación como la configuración de los órganos decisorios que intervienen. Por una parte, la toma de decisiones políticas en la CEE está muy segmentada, al igual que ocurre en el plano nacional; por otra, los responsables de la toma de decisiones tienden a agruparse en núcleos específicos alrededor de áreas temáticas relativamente restringidas. En consecuencia, aunque la planificación agrícola se adapta al marco institucional general de la CEE, presenta a la vez ciertos rasgos singulares (ver gráfico 1). Es más, las organizaciones que intervienen en la toma de decisiones, incluidas las que representan intereses agrícolas, tienden a diferenciar el «segmento» agrícola de otras áreas de política. Las ramificaciones de la política agrícola son tan amplias que incluyen a grupos de interés que se encuentran, dentro del proceso productivo, tanto antes como después del sector agrícola, como consumidores y contribuyentes. En la literatura sobre el tema se han utilizado hasta ahora las cuestiones agrícolas como meros ejemplos en tratamientos más generales de las instituciones centrales. No existen textos, aparte del de Bowler (5), en los que la agricultura misma sea el foco esencial de interés. Por ejemplo, el libro de Rosenthal (46) expone únicamente los distintos modelos analíticos generales que se han desarrollado para describir la toma de decisiones institucional en la CEE, entre ellos la política intergubernamental, la presión pública y los círculos de élite. En cuanto al sector agrícola, su análisis resalta sólo en general la solidaridad alcanzada entre los ministros de Agricultura, los líderes de las organizaciones

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA CEE LA COMUNIDAD EUROPEA



agrícolas y los burócratas de la CEE. Por el contrario, otros escritores han adoptado un enfoque más descriptivo del proceso general por el que se toman las decisiones en materia de políticas (47).

LA COMISION EUROPEA

La estructura interna de la Comisión Europea es bien conocida, y ha sido descrita en varias fuentes, con especial fortuna por Henig (21) y Harris y cols. (págs. 11-34) (17). En lugar de repetir aquí esa descripción, nuestro interés se centrará en tres temas relacionados con la PAC. El primero trata de la función de «liderazgo» que atribuyeron los federalistas a la Comisión al crear la CE. Lindberg y Scheingold (31) han señalado que la Dirección General de Agricultura fue especialmente activa durante los primeros años de la CE. Sin embargo, observaron que el derecho de iniciativa de la Comisión no era un modo alguno tan exclusivo como con frecuencia se ha sugerido. Investigaciones detalladas de determinadas iniciativas en materia de política revelaron que las propuestas de política estimuladas desde el exterior podrían ser promovidas por Eurogrupos, debate público, peticiones de partes interesadas del Parlamento Europeo y por los Estados miembros. En ocasiones, el Consejo de Ministros proponía una «resolución» por la que de hecho ordenaba actuar a la Comisión. No obstante, la información sobre el papel de la Comisión en estos últimos años, en lo referente a los orígenes, formulación y opciones políticas finales dentro de iniciativas de política determinadas es insuficiente. En este tema existe amplio campo para la investigación, utilizando como casos para estudio cuestiones contemporáneas como el «Paquete Mediterráneo» de 1977 o las cuotas de producción láctea de 1984. Hasta que esa investigación se realice, persiste la sospecha de que las propuestas de la Comisión son «minimalistas», en el sentido de que obtendrán el apoyo de la mayoría de los Estados miembros, en lugar de ser intentos radicales de desarrollar iniciativas de política necesarias.

Por otro lado, es el trabajo de los distintos Comisarios el que parece haberse fragmentado con el tiempo. Inicialmente, la Comisión actuaba como un órgano colegiado con responsabilidad colectiva. Pero en los últimos años, debido a la ampliación de la gama de actividades comunitarias, los Comisarios tienden a operar como un conjunto de individuos con responsabilidades especiales. No obstante, dista mucho de estar clara la influencia del Comisario de Agricultura. Uno de los más influyentes, Sicco Mansholt, desempeñó su actividad en los primeros tiempos de la CE, cuando más fuerte se consideraba su carácter colegiado. La conclusión de Averyt (3) es igualmente preocupante; este autor apreció en el trabajo de la Comisión una nacionalización progresiva, a pesar de que en teoría los Comisarios actúan con independencia de intereses nacionales.

En cuanto al tercer tema, en gran parte de la literatura existente se describe simplemente el proceso administrativo dentro de la Comisión, sin evaluar la influencia de sus comités consultivos como los Comités de Gestión estatutarios (gráfico 1) (10) (v. Kirchner y Schwaiger) (29). Parece, a primer vista, que es posible afirmar que los funcionarios pueden llevar consigo a los Comités de Gestión los intereses nacionales de sus respectivos países, y moldear así los instrumentos de política en favor de determinados sectores agrícolas nacionales, como el lácteo o el de los cereales. Sigue sin estar claro, sin embargo, si los Comités de Gestión para los diferentes productos agrícolas, cuyos miembros proceden de los ministerios de Agricultura de los Estados miembros, tienen mayor o menor influencia en la toma de decisiones políticas que los Comités Consultivos o el Comité Económico y Social (CES). Estos dos últimos comités agrupan a representantes de los agricultores, productores alimentarios, consumidores y sindicatos (gráfico 1).

EL CONSEJO DE MINISTROS

Utilizando como caso de estudio la PAC, Feld (12) ha expuesto la idea, ya ampliamente aceptada, de una doble es-

estructura de formulación de políticas en la CE. En primer lugar, las actitudes nacionales se configuran a través de la actividad gubernamental en cada Estado miembro, que incluye las consultas con grupos de intereses agrícolas y las presiones ejercidas por éstos (3). Dichas actitudes son transmitidas al Consejo de Ministros (de Agricultura) de la CE; en esta etapa proliferan considerablemente las consultas, negociaciones y compromisos entre las burocracias nacionales. Hull y Rhodes (25) interpretan por lo tanto la formulación de políticas como una representación muy aproximada del modelo intergubernamental de relaciones internacionales. La toma de decisiones por el Consejo de Ministros, incluidos los efectos de las presiones políticas nacionales (13), ha sido objeto de una intensa investigación, especialmente por parte de Wallace (52). También se ha prestado atención a los modelos teóricos de poder de veto (27). De este trabajo se desprende que la utilización o la amenaza de utilización selectivas del poder de veto nacional, junto con la negociación de ganancias y pérdidas en una «negociación de paquete», son más útiles para comprender el proceso de toma de decisiones que conceptos como el de la coalición. Nicoll (37), por ejemplo, ha examinado recientemente la utilización del «Compromiso de Luxemburgo» de 1966, que concede informalmente a las naciones individuales el derecho de veto en el Consejo de Ministros cuando se ven amenazados intereses vitales.

La atención se ha ido desviando progresivamente desde las reuniones, de carácter más público, del Consejo de Ministros (de Agricultura) hacia las de los comités que asisten al Consejo, menos destacadas pero que cabe considerar más influyentes. Las propuestas sobre política agrícola suelen trasladarse al Comité Especial de Agricultura (CEA) y, según Wallace (52), la preeminencia del Consejo sobre la Comisión Europea deriva en parte del trabajo de este comité y de su órgano matriz, el *COREPER* (Comité de Representantes Permanentes). El CEA está formado por funcionarios permanentes de los Estados miembros, y es responsable directamente ante el Consejo de Ministros (de Agricultura). Hay un amplio campo para analizar la influencia relativa de este comité dentro del proceso de pla-

nificación examinando los historiales de las diferentes medidas de política agrícola. Además, los grupos de interés nacionales tienen acceso a los funcionarios de su propio país en el CEA. Sin embargo, si no se realizan más investigaciones como la emprendida por Willis (56) sobre el trabajo de los eurócratas, no se aclarará la influencia de los funcionarios nacionales en la realización de modificaciones en la legislación propuesta.

EL INTERES AGRICOLA

Los grupos de presión y de interés, así como la influencia política del «voto rural», han sido objeto de creciente atención en la literatura, quizás a causa de que se prestan mejor a ser investigados. En términos generales, se han dado dos tipos de explicación de la desmesurada influencia política que ejerce el sector agrícola dentro de la CE. Por una parte, los expertos en política han demostrado la persistente fuerza del voto agrícola en la política nacional interna, especialmente en los países que cuentan con gobiernos de coalición. En este sentido, el Estado miembro mejor estudiado es Alemania Federal (2), donde el principal sindicato agrícola (*DBV - Deutsche Bauernverband*) ha sido capaz de movilizar el voto rural-protestante dentro del *Freie Demokratische Partei Deutschland (FDP)*. Todavía no se ha realizado un examen igualmente detallado de la situación de otros países, y las actitudes cambiantes de los partidos políticos nacionales con respecto a la PAC tampoco han sido sometidas al análisis detenido que exigen, como tampoco lo ha sido el grado en el que las actitudes nacionales sobre la PAC varían con el cambio de partido gobernante.

Los grupos de presión

El segundo tipo de explicación se centra en los propios grupos de presión e interés, cuyo comportamiento se aborda por lo general desde un punto de vista corporativo. Kirchner y Schwaiger (29) hablan de estos grupos como agentes políticos fundamentales en la teoría neofuncionalista de la integración.

Se han identificado unos 150 grupos enraizados en el sector agrícola; algunos de ellos, como el francés *Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)*, pertenecen a sectores amplios, mientras que otros se restringen a determinados productos o dimensiones de explotación. En los últimos años se ha dedicado a una considerable investigación al poder de los sindicatos agrícolas organizados en un Eurogrupo (COPA: Comité de Organizaciones Agrícolas Profesionales), especialmente por parte del Comité Económico y Social (11), Buksti (7) y Averyt (3). De dichas investigaciones se deduce que la influencia del COPA dentro de la CE se sustenta en cuatro pilares: la disposición de los asociados nacionales a acordar posturas comunes en cuestiones determinadas, incluido el uso del voto por mayoría cualificada (agregación de intereses); grupos de trabajo activos que realizan y difunden investigaciones sobre cuestiones de política; representación en la maquinaria decisoria de la CE por medio de los Comités Consultivos Agrícolas y el CES (articulación de intereses), y la aplicación de las decisiones centrales a nivel nacional, con el fin de presentar un punto de vista uniforme en la materia ante los ministros de Agricultura que constituyen el Consejo de Ministros (de Agricultura).

Sin embargo, un debate que queda pendiente en la literatura es si los grupos agrícolas son más efectivos en el nivel comunitario o cuando actúan a través de sus gobiernos nacionales. Lindberg (30) y, 26 años después, Buksti (7), han defendido la segunda tesis. Este último autor sugiere que la actuación de la COPA en tanto coordinador y mediador entre las distintas organizaciones nacionales ha sido más intensa que como grupo de presión influente en Bruselas. Averyt (3), en cambio, ofrece una descripción de compromiso al exponer cómo alteran los grupos de agricultores sus estrategias de presión entre los niveles nacional y comunitario según la cuestión de que se trate. Por ejemplo, la ayuda «de emergencia» se suele solicitar a través de los gobiernos nacionales, mientras que en las directivas que afectan a la estrategia a largo plazo de la PAC puede influirse más directamente mediante contactos con la Comisión Europea, como puedan ser en las reunio-

nes periódicas con el Comisario de Agricultura. La conceptualización de Sikjanski de la influencia de los grupos de presión (49), en la que se establecería una distinción entre los canales de presión y consulta informales y los oficiales, no ha sido desarrollada plenamente en investigaciones más recientes.

Mientras que el COPA ha atraído una atención considerable de los investigadores, aún existe un amplio campo para el análisis de otros grupos de interés relacionados con la PAC. Por ejemplo, podría incluirse la incapacidad de los grupos de consumidores para desarrollar una representación que contrarreste la de los grupos agrícolas en el seno de la CE. En el Reino Unido, pueden investigarse las posturas cambiantes de los grupos de presión e interés confrontados a través de sus comparecencias ante el Comité Especial para las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores. Las posturas contrapuestas mostradas en cuestiones como «estructuras agrícolas» y «políticas para zonas rurales» de 1979/80 son instructivas a este respecto (23). El grupo de presión medioambiental también se ha revelado especialmente efectivo en el Reino Unido, donde ha influido en las actitudes de los políticos y funcionarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El resultado de esta acción ha sido la introducción de un componente «medioambiental» creciente en la política agrícola de aquel país (38) y el apoyo de la nación a tendencias similares dentro de la PAC.

El Parlamento Europeo

El Consejo remite al Parlamento Europeo, para su examen y asesoramiento, la mayoría de las propuestas legislativas de la Comisión y todas las presupuestarias. Sin embargo, los poderes directos del propio Parlamento para influir en la política sólo son limitados, y se ejercen únicamente en materia de presupuesto. En el contexto del presente comentario sobre los intereses agrícolas es de sumo interés el trabajo del Comité Agrícola especial, que sin embargo no ha sido objeto de investigación específica en la literatura publicada sobre el tema. El lector debe basarse, por el contrario, en referencias

fragmentarias a este Comité diseminadas en la voluminosa literatura sobre el Parlamento, que abarca su historia, estructura, poderes, representación y elecciones (directas). El reciente análisis de Robinson y Webb sobre el Parlamento en el proceso político comunitario ejemplifica este problema (44). Debido a la falta de estudios publicados, tampoco es posible evaluar el trabajo del Comité Agrícola en relación con la PAC, ni el grado en el que representa los intereses agrícolas o sufre su influencia. El análisis de Kirchner sobre los antecedentes de los parlamentarios europeos y sus actividades en el Parlamento (28) sólo ofrece una visión parcial de este aspecto de la formulación de políticas en agricultura.

Por otra parte, hay dos áreas importantes para la agricultura que han sido motivo de interés: las políticas agrícolas de las agrupaciones transnacionales de partidos y los problemas presupuestarios del Parlamento. Sobre la primera tenemos los análisis de Fitzmaurice (14) y de los Pridham (43) de las agrupaciones de partidos dentro del Parlamento. Concluyen que la desigual asignación de escaños, calibrada por la proporción entre población y distrito electoral, es menos importante que la irregular representación de los diferentes grupos políticos. Un partido político nacional puede ejercer una poderosa influencia a un determinado nivel sobre un grupo transnacional concreto, como ocurre por ejemplo con los comunistas italianos sobre el Grupo Comunista, pero en un segundo nivel el poder de los grupos varía dentro del Parlamento. Por ejemplo, los socialistas tienen el mayor número de parlamentarios, pero la alianza informal existente entre los Demócratas Europeos y el Partido Popular Europeo tiende a contrarrestar esta ventaja. La investigación muestra la variación de los diez grupos de partidos transnacionales en sus actitudes respecto de la PAC. El Grupo Comunista, por ejemplo, defiende al pequeño productor, mientras que el Demócrata Progresista Europeo apoya las explotaciones familiares «modernas». Según los investigadores, la mayoría de los grupos transnacionales adolece de divisiones internas motivadas por la ideología o por los intereses nacionales. Aunque muchos han desarrollado posturas comunes respecto de la PAC, existe una gran heterogeneidad

en el seno de los grupos en cuanto a la intensidad de su compromiso con una política determinada y en cuanto al grado de detalle de ésta. La política agraria ha demostrado ser especialmente divisiva: la mayoría de los grupos contienen al menos un partido político nacional que depende en medida variable del voto rural. En consecuencia, como Delorme (9) demuestra claramente, ninguna agrupación política ha sido capaz de elaborar una política agrícola que difiera esencialmente de los acuerdos alcanzados por los Estados miembros sobre la PAC. El Parlamento Europeo, por lo tanto, ha tendido a apoyar únicamente modificaciones marginales de las medidas políticas existentes. Sin embargo, estas investigaciones han quedado anticuadas y hay una necesidad urgente de un análisis contemporáneo de las posturas de los distintos grupos transnacionales sobre la política agrícola.

La relación entre el Parlamento Europeo y el Presupuesto ha sido tormentosa y enormemente fluctuante. Se ha examinado extensamente el papel del Parlamento en el proceso presupuestario, destacando en este aspecto el trabajo de Coombes (8) y Wallace (53). Como es el gasto agrícola el que predomina en el Presupuesto, el Parlamento puede ejercer una influencia considerable sobre el sector agrícola, al aprobar o modificar niveles de gasto. En la mayoría de los años, el interés agrícola ha suscitado en el Parlamento actitudes de simpatía hacia niveles más elevados de sostenimiento de los precios. De vez en cuando, sin embargo, las presiones en contra tienen éxito y reducen esta preponderancia del gasto agrícola, incluso hasta el punto de hacer que se rechace en bloque (22) el Presupuesto. Así sucedió en 1979/80 y en 1984/85, pero aún no se ha hecho un análisis detallado del proceso decisorio del Parlamento en tales ocasiones.

CONCLUSION

El fallo «no comercial» o político en relación con la PAC parece tener dos dimensiones. Por una parte, las medidas políticas existentes no se emplean con el rigor necesario para

contrarrestar el desarrollo de los numerosos problemas que rodean a la PAC. La incapacidad para ajustar los niveles de sostenimiento de los precios de manera eficaz para evitar los excedentes agrícolas no es más que un ejemplo. Por otra parte, los nuevos tipos de medidas políticas no se desarrollan y aplican con la suficiente rapidez e idoneidad, sino que se adaptan las medidas ya existentes para abordar problemas de nueva aparición. Un ejemplo de ello es la utilización de medidas de política estructural para combatir el creciente desequilibrio regional en el nivel de las rentas agrícolas.

Localizar la responsabilidad del «fallo no comercial» es tarea difícil, sin embargo, entre otras cosas por la compleja estructura de toma de decisiones en la CE (fig. 1). Esto plantea dos problemas analíticos. En primer lugar, nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de ciertas partes de esa estructura es incompleto, por ejemplo en cuanto a la influencia que ejercen el Comisario de Agricultura o el Comité Agrícola Especial. En consecuencia, sería prematuro formular juicios concluyentes sobre el poder e influencia relativos de los distintos órganos que conforman la estructura decisoria en lo referente a la PAC. En segundo lugar, el centro de poder e influencia tiende a variar según la cuestión de que se trate. La responsabilidad por el fallo «no comercial» en la PAC parece cambiar según los casos, en vez de radicar permanentemente en uno de los órganos de la estructura decisoria. Por ejemplo, mientras que está de moda responsabilizar de la mayoría de los problemas de la PAC a los intereses nacionales representados en el Consejo de Ministros, los bien conocidos problemas del Consejo reflejan también el fallo en otras instancias de la estructura decisoria. Un ejemplo es la influencia que se ha permitido tener al grupo de presión agrícola, tanto a nivel nacional como comunitario, a falta de grupos de presión contrapuestos que tengan una fuerza similar y representen intereses distintos, como podrían ser grupos de consumidores y medioambientales. Por otra parte, la influencia creciente de los ministros de Hacienda en los últimos cinco años en el establecimiento de los límites presupuestarios de la PAC supone una restricción importante en la influencia del grupo agrícola.

Además, las restricciones financieras actúan como un estímulo necesario para que la Comisión Europea y los gobiernos nacionales consideren nuevas formas de abordar los problemas agrícolas de la Comunidad.

BIBLIOGRAFIA

1. AFANASIEV L. & KOLOUNYAKOV, V.: *Contradictions of agrarian integration in the Common Market*, Moscow, Progress, 1976.
2. ANDRLIK, E.: The Farmer and the State: Agricultural interests in West German politics, *West European Politics*, 1 (1981), 104-19.
3. AVERYT, W. F.: *Agropolitics in the European Community: Interest groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Praeger, 1977.
4. BALASSA, B (Ed.), *European economic integration*, Amsterdam, North Holland, 1975.
5. BOWLER, I. R.: *Agriculture under the Common Agricultural Policy: A geography*, Manchester, Manchester University Press, 1985.
6. BRACEWELL-MILNES, B.: *Economic integration in East and West*. London, Croom Helm, 1976.
7. BUKSTI, J.: Brad and butter agreement and high politics disagreement, *Scandinavian Political Studies*, 6 (NS) (1983), 261-80.
8. COOMBES, D.: *The power of the purse in the European Communities*, European Series 20, London, Chatham House, 1972.
9. DELORME, H.: European elections and the Common Agricultural Policy: Stabilisation through evolution, *Journal of Common Market Studies*, 17 (1979), 297-312.
10. Economic and Social Committee, *Community advisory committees for the representation of socio-economic interests*, Farnborough, Gower, 1980.
11. Economic and Social Committee, *European interest groups and their relations to the Economic and Social Committee*, Farnborough, Gower, 1980.
12. FELD, W. J.: Two-tier policy making in the European Community: The Common Agricultural Policy (Hurwitz, L. (Ed.)), *Contemporary perspectives on European integration*. London, Aldwych Press, 1980, 123-49.
13. FELD, W. J. & WILDGEN, J. K.: *Domestic political realities and European integration*. London, Aldwych Press, 1980, 123-49.

14. FITZMAURICE, J.: *The party groups in the European Parliament*, Aldershot, Saxon House, 1975.
15. HAAS, E. B.: *The obsolescence of regional integration theory*. Research Series 25, Institute of International Studies, University of California, 1975.
16. HAGEDORN, K.: Reflections on the methodology of agricultural policy research, *European Review of Agricultural Economics*, 10 (1983), 303-23,
17. HARRIS, S.; SWINBANK, A. & WILKINSON, G.: *The food and farm policies of the European Community*, Chichester, John Wiley, 1983.
18. HARRISON, R. J.: *Europe in question: Theories of regional international integration*, London, George Allen and Unwin, 1974.
19. HARVEY, D. R.: National interests and the Common Agricultural Policy, *Food Policy*, 7 (1982), 174-90.
20. HEATHCOTE, N.: *Agricultural politics in the European Economic Community*, Occasional Paper 7, Department of Political Science, Australian National University, Canberra, 1971.
21. HENIG, S.: *Power and decision in Europe*, London, Europotential Press, 1980.
22. HERMAN, V. & SCHENDELEN, R. P. VAN: *The European Parliament and the national Parliaments*, Aldershot, Gower, 1978.
23. HOUSE OF LORDS: *Farm structures*, 15 th Report (63); *Policies for rural areas in the EEC*, 27th Report (129); Session 1979-80 (Select Committee on the European Communities), London, 1980.
24. HU, YS: *Europe under stress: Convergence and divergence in the European Community*, London, Butterworths, 1981.
25. HULL, C. & RHODES, R. A.: *Intergovernmental relations in the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1977.
26. HURWITZ, L.: *Contemporary perspectives on European integration*, London, Aldrich Press, 1980.
27. JOHNSTON, R. J.: National sovereignty and national power in European institutions, *Environment and Planning*, 9 (1977), 569-77.
28. KIRCHNER, E.: *The Euro MPs*, Aldershot, Gower, 1983.
29. KIRCHNER, E. & SCHWAIGER, K.: *Role of interest groups in the European Community*, Aldershot, Gower, 1981.
30. LINDBERG, L. M.: *The political dynamics of European economic integration*, California, Stanford University Press, 1963.
31. LINDBERG, L. N. & SCHEINGOLD, S. A.: *Europe's would-be polity*, New Jersey, Prentice Hall, 1970.

32. LODGE, J. (Ed.): *The European Community: Bibliographical excursions*, London, Fromes Printer, 1983.
33. MARSH, J. S.: European agricultural policy: A federalist solution. In: *Federal solutions to European issues* (Burrows, B. et. al (Eds.)), London, Macmillan, 1979, 147-60.
34. MORGAN, R.: *High politics and low politics: Towards a foreign policy for Western Europe*, The Washington Papers 11, London, Sage, 1973.
35. MUTH, H. P.: *French agriculture and the political integration of Western Europe*, Leyden, Sijthoff, 1970.
36. NEVILLE-ROLFE, E.: *The politics of agriculture in the European Community*, London, Policy Studies Institute, 1984.
37. NICOLL, W.: The Luxembourg Compromise, *Journal of Common Market Studies*, 23 (1984), 35-43.
38. O'RIORDAN, T.: An author's view (on 'Putting trust in the countryside'), *Ecos: A Review of Conservation*, 4 (1) (1983), 20-3.
39. O'SULLIVAN, S. D.: Agricultural policy and its information sources. In: *The European Community information: Its use and users*. (Hopkins, M. (Ed.)), London, Mansell, 1985.
40. PASOUR, E. C.: A critique of federal agricultural programs, *Southern Journal of Agricultural Economics*, (12) (1980), 29-37.
41. PAU, G.: *Index to documents of the Commission of the European Community: 1982*, London, Eurofi, 1983.
42. PELKMANS, J.: Economic theories of integration revisited, *Journal of Common Market Studies*, 13 (1980), 333-54.
43. PRIDHAM, G. & PRIDHAM, P.: *Transnational party-Co-operation and European integration*, London, George Allen and Unwin, 1981.
44. ROBINSON, A. & WEBB, A.: *The European Parliament in the EC policy process*, PSI Studies in European Politics 9, Policy Studies Institute, London, 1985.
45. ROBSON, P.: *The economics of international integration*, London, George Allen and Unwin, 1980.
46. ROSENTHAL, G. G.: *The men behind the decisions*, Lexington, Heath, 1975.
47. SASSE, C.; POULET, E.; COMBES, D. & DEPREZ, G.: *Decision making in the European Community*, New York, Praeger, 1977.
48. SHARRER, H. E.: German literature on economic integration in the European Economic Community, *Journal of Common Market Studies*, 14 (1976), 276-89.
49. SIDJANSKI, D.: Pressure groups and the European Economic Com-

- munity. In: *The New international actors: The United Nations and the European Economic Community* (Cosgrove, C. A. and Twitchett, K. J. (Eds.)), London, Macmillan, 1970, 222-6.
50. SIEMERS, J. P. (Ed.): *Theses and dissertations on European integration 1957-1977. Select international bibliography*, Netherlands, Sijthoff and Hoordhoff, 1978.
 51. TRACY, M. & HODAC, I. (Eds.): *Prospects for agriculture in the European Economic Community*, Bruges, De Tempel, 1979.
 52. WALLACE, H.: *National governments and the European Communities*, European Series 21, London, Chatham House, 1973.
 53. WALLACE, H.: *Budgetary politics: The finances of the European Communities*, London, George Allen and Unwin, 1980.
 54. WALLACE, H.; WALLACE, W. & WEBB, C. (Eds.): *Policy making in the European Community*, Chichester, Wiley, 2nd edition, 1983.
 55. WALLACE, W.: *Britain in Europe*, London, Heinemann, 1980.
 56. WILLIS, V.: *Britons in Brussels: Officials in the Commission and Council secretariat of the European Community*. PSI Studies in European Politics 7, Policy Studies Institute, London, 1983.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA REGLA DE LA UNANIMIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

LA DEMANDA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LA CE

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

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

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

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

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

La principal causa de la demanda de cambio institucional

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

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

Tiempo necesario para la toma de decisiones

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

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

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

Distribución de las rentas agrícolas

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

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

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

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

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

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

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

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

Gastos presupuestarios

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

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

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

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

Efectos de las transferencias netas

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

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

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

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

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

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

OFERTA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LA CE

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

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

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

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

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

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

Reglas de decisión alternativas

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

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

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

Las rentas agrícolas en los países miembros

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

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

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

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

Limitación de los gastos presupuestarios

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

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

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

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

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

Efectos de las transferencias netas

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

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

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

COMENTARIOS FINALES

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

PARTE V

**CONTRASTACION DE
HIPOTESIS:
ENFOQUE CUANTITATIVO**

11. Las causas determinantes de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea y su contribución a la inestabilidad de la Agricultura (*)

por HARALD VON WITZKE (**)

El mundo en que vivimos es un mundo cambiante, de inestabilidades e incertidumbres que crean lo que podríamos denominar caos. La agricultura no está exenta de tal proceso. En todo el mundo, los sectores agrarios están sujetos a una intervención más o menos intensa de los gobiernos. «Es importante tratar de comprender el comportamiento de los gobiernos... En primer lugar, en muchos países, la dimensión total del gobierno como una parte de los componentes de las actividades económicas es grande. En segundo lugar, el gobierno es el medio fundamental de redistribución de la renta y de la riqueza... Por último, la política del gobierno tiende a introducirse en la economía». (Schuh, 1981). Las políticas macroeconómicas y agrarias son importantes fuentes de alteraciones en la agricultura. Tratar de entender las fuerzas que subyacen en el proceso de la toma de decisiones políticas podría contribuir a comprender una de las causas importantes de dichas alteraciones que afectan a la agricultura y podría dar lugar al desarrollo de estrategias que redujeran dichas alteraciones.

Este trabajo se centra en la Política Agrícola Común (P.A.C.) de la C.E.E., que ha contribuido de un modo importante al caos reinante en la agricultura. Ha originado pertur-

(*) Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios (Málaga, 1985).

Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 137-Extra (septiembre 1986), pp. 269-276.

(**) Departamento de Agricultura y Economía Aplicada. Universidad de Minnesota (USA).

baciones en los intercambios comerciales internacionales, aumentado la inestabilidad de los precios del mercado mundial y contribuido a las alteraciones creadas en el conjunto de los incentivos agrícolas en muchos países en vías de desarrollo. Los agricultores de la CEE no solamente dependen de la oferta y de la demanda, que cambia con el tiempo, sino también de las decisiones sobre precios agrícolas garantizados. Sin embargo, todavía se desconocen en gran parte las causas determinantes de dichas decisiones.

A continuación presentaré algunas consideraciones teóricas y resultados empíricos relacionados con las decisiones de la P.A.C. y luego deduciré algunas conclusiones en lo que se refiere a las alteraciones en la agricultura relacionadas con la política.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS Y PRUEBAS EMPIRICAS

Debido a limitaciones de espacio, aquí solamente nos es posible bosquejar un modelo de formación de la P.A.C. Dicho modelo podría caracterizarse por cuatro elementos principales, a saber: 1) la función del objetivo de la política, 2) la función del instrumento de la política, 3) las hipótesis de comportamiento de la política, y 4) las limitaciones de la política.

La interpretación más difundida del objetivo de la P.A.C., en lo relativo a los ingresos de los agricultores, es la de que la renta agrícola media muestre un crecimiento con arreglo a la renta en los sectores no agrícolas. Si se supone que el crecimiento de la renta no agrícola (μ) es constante a lo largo del tiempo, entonces: (*1).

$$\tilde{WY}_t = \mu \quad (1)$$

donde $\tilde{WY}_t$ es la tasa deseada de crecimiento de la renta agrí-

(*1) Esta suposición es idéntica a la suposición de que los que toman las decisiones de la P.A.C., orientan el objetivo de la renta agrícola con arreglo a la tendencia del crecimiento de la renta no agrícola

cola en términos reales. Se supone, además, que sólo existe un producto y que las expectativas de los que determinan la política en relación al crecimiento de la renta agrícola real sin ajuste adicional del precio garantizado (WY_t^*), supondrán que aquél es nerloviano:

$$WY_t^* = \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} \quad (2)$$

donde WY es la tasa de crecimiento real de la renta. Restando la ecuación (2) de la ecuación (1) obtenemos la diferencia entre el crecimiento deseado de la renta agrícola y el esperado en ausencia de cualesquiera ajustes del precio garantizado:

$$W\tilde{Y}_t - WY_t^* = \mu - \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} \quad (3)$$

Esta diferencia podría acortarse mediante las variaciones del nivel del mantenimiento de precio: (*2)

$$W\tilde{Y}_t - WY_t^* = \pi \cdot W\tilde{P}_t + u_t \quad (4)$$

donde $W\tilde{P}_t$ es la tasa deseada de crecimiento nominal del precio garantizado y u_t es el término que representa el error. Las ecuaciones (3) y (4) implican:

$$W\tilde{P}_t = \frac{\mu}{\pi} - \frac{1}{\pi} \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} + u_t \quad (5)$$

(*2) En este trabajo, todas las tasas de crecimiento se expresan en términos reales, excepto WP y $W\tilde{P}$, que son tasas de crecimiento nominal. Unas especificaciones de modelos alternativos expresarían ya sea todas las variables en términos nominales y para introducir explícitamente la inflación, ya sea para formular el modelo en términos reales, lo cual incluiría que el precio de garantía disminuiría de acuerdo con la tasa de inflación. Ambas alternativas de modelo requerirían formular hipótesis adicionales acerca de la formación de expectativas de los

Si la tasa deseada de crecimiento de la renta agrícola fuera la única variable que determinara las decisiones de la P.A.C., WP_t sería igual a la decisión de la política del precio real. Sin embargo, éste no es el caso, pues existe un precio «político» de la P.A.C. Tal como se puso de manifiesto en los debates públicos y disputas políticas en la C.E.E. durante los últimos dos años, los gastos presupuestarios de la C.E.E. podrían considerarse como el precio político del mantenimiento de precios de la C.E.E. Suponiendo que las expectativas de los que toman las decisiones relativas a la P.A.C. en lo referente a la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios sean nerlovianas, proponemos la siguiente hipótesis acerca del efecto de la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios (WB) sobre las decisiones de precios:

$$WP_t = \tilde{WP}_t - \gamma \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_2 \cdot (1 - \alpha_2)^{t-\lambda} \cdot WB_{\lambda-1} \quad (6)$$

donde W_t es la decisión del precio real en t . Las ecuaciones (5) y (6) implican:

$$WP_t = \frac{\mu}{\pi} - \frac{1}{\pi} \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} - \gamma \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_2 \cdot (1 - \alpha_2)^{t-\lambda} \cdot WB_{\lambda-1} + v_t \quad (7)$$

La ecuación (7) expresa las decisiones de política de precios como función de la renta anterior y de las tasas de crecimiento presupuestario, y un término constante que se determina mediante el objetivo de la renta agrícola (μ) y por el

que adoptan las decisiones en la C.E.E. con respecto a la tasa de inflación. El modelo que se presenta aquí evita esto, lo que podría considerarse una ventaja porque en el análisis empírico hay pocos grados de libertad. Además, la formulación del modelo que aquí se presenta es muy similar al «método objetivo» de la Comisión de la Comunidad Europea, que se utilizó en los años 70 para determinar los ajustes deseados de los precios nominales.

parámetro (π) de política de precios. Obsérvese que los signos negativos implican que tanto la renta anterior relativamente baja como el crecimiento del presupuesto tienen como consecuencia un aumento relativamente alto del precio.

A continuación se indica un resultado de los análisis de regresión realizado basándose en la ecuación (7): (*3).

$$WP_t = 6.316 - .828 WY_{t-2} - .290 WB_{t-2} \quad (10)$$

(7.409)*** (2.907)**

Los coeficientes estimados muestran los signos esperados y son altamente significativos, lo que indica que se pueden explicar las decisiones de precios de la P.A.C. mediante la renta agrícola exterior y los gastos presupuestarios de la C.E.E. Ambas variables son, sin embargo, endógenas. Las estimaciones de la tasa de crecimiento de la renta agrícola como función de las decisiones de precios anteriores son: (*4).

$$WY_t = 1.759 + 1.390 WP_{t-2} \quad (11)$$

(4.048)**

Más del 70% de los gastos presupuestarios totales de la C.E.E. han sido originados por las medidas de mantenimiento de los precios agrícolas. Estos gastos dependen en gran medida de los precios del mercado mundial en dólares de los EE.UU. y del tipo de cambio de la Unidad de Cuenta Europa (Ecu) frente al dólar de EE.UU. (von Witzke, 1984).

(*3) WP = tasa de crecimiento de la media ponderada de los precios de régimen de mercado en monedas nacionales; WY = tasa de crecimiento de la media móvil de tres años de valor añadido neto agrícola al coste de los factores por personas empleada en la agricultura; WB = tasa de crecimiento de los gastos brutos de la Sección de Garantía menos la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios totales de la C.E.E. (todas las tasas de crecimiento se expresan en porcentajes). Las decisiones sobre precios 1975/76-1981/82. Valores absolutos para t entre paréntesis; nivel de significación: *** $\geq 0,99$; ** $\geq 0,95$; $F = 38,21$; $R^2 = 0,941$; $R^2 - \text{adj.} = 0,912$.

(*4) Aquí WP se expresa en términos reales; los valores absolutos para t , entre paréntesis; el nivel de significación: ** $\geq 0,95$.

Un dólar fuerte y unos precios altos en el mercado mundial de los productos agrícolas contribuyen a reducir el nivel de protección en la C.E.E. (medido en Ecus) y reducen las restituciones a la exportación por unidad y, de ese modo, los gastos presupuestarios totales. Los resultados de un análisis de regresión de WB , utilizando las tasas de crecimiento de los precios del mercado mundial en dólares americanos ($WPWM^{\$}$) y el tipo de cambio Ecu/dólar americano (WER) como variables exógenas, son: (*5).

$$WB_t = -.8438 - .094 WPWM_t^{\$} - .305 WER_t \quad (12)$$

(2.446)* (3.965)**

II. CONTRIBUCION DE LAS DECISIONES DE LA P.A.C. A LAS ALTERACIONES EN LA AGRICULTURA

Las decisiones de la C.E.E. sobre el régimen de precios del mercado agrícola se caracterizan por unas fluctuaciones considerables a lo largo del tiempo (por ejemplo, Tangermann, 1983) y representan una fuente importante de inestabilidad e incertidumbre tanto en la agricultura de la C.E.E. como en otros campos (por ejemplo, Sarris y Freebairn, 1983). Estas decisiones son endógenas más que exógenas y pueden explicarse en gran parte por los tipos de crecimiento anteriores de la renta agrícola y de los gastos presupuestarios. La comprensión de estos mecanismos podría ayudar a predecir el resultado de las decisiones de precios de la C.E.E., con lo que se reduciría la incertidumbre. También podría contribuir a evitar malas interpretaciones de las decisiones de la P.A.C. como ocurrió aproximadamente a principios del último decenio. Considerando los ajustes relativamente pequeños del régimen de precios de mercado durante dicha época y diversas publicaciones de la Comisión de la C.E.E. (1981a, b), muchos expertos empezaron a confiar en que la P.A.C. se

(*5) $WPWM^{\$}$ es la tasa de crecimiento (expresada en porcentaje) de la media ponderada de los precios de mercado mundial para el trigo, el azúcar, la mantequilla y la leche desnatada en polvo en dólares de los EE.UU.; los factores de ponderación reflejan la producción comunitaria de estos productos. Nivel de significación: ** $\geq 0,95$; * $\geq 0,9$; $F = 12.303$; $R^2 = 0,860$; $R^2_{\text{adj.}} = 0,790$.

reorientaría hacia una reducción del proteccionismo (por ejemplo, Consejo de Asesores Económicos del Ministerio Alemán de Agricultura, 1981). Estas previsiones sobre tal reducción no se cumplieron, principalmente debido a que no se tuvieron en cuenta las fuerzas que subyacen en el proceso de toma de decisiones en la C.E.E. Y si no se tuvieron en cuenta en aquella época fue porque se desconocían, en gran parte, las cuasas determinantes de las decisiones sobre la P.A.C. De hecho, estas decisiones relativamente modestas sobre los precios no fueron síntomas de un cambio de política sino una consecuencia de un crecimiento de la renta agrícola relativamente alto y de un aumento de los gastos presupuestarios, entre otras cosas debido a las grandes alzas de precios en el pasado. Una vez producida una mejora en el presupuesto y un crecimiento relativamente pequeño de la renta agrícola, la tasa de crecimiento de los precios garantizados aumentó de nuevo.

El mundo en que vivimos hoy es también un mundo internacional. El hecho de que las decisiones de política de precios de la C.E.E. estén influidas por los precios fluctuantes del mercado mundial expresados en dólares de los Estados Unidos y por el tipo de cambio Ecu/dólar permite interesantes interpretaciones adicionales de algunas interrelaciones y repercusiones de la política internacional. El alto valor actual del dólar de los EE.UU. frente a las monedas que forman el Ecu reduce la diferencia entre los precios en Ecus del mercado mundial y del mercado interior de la C.E.E. y de ese modo alivia la situación presupuestaria, lo que a su vez contribuye a unos aumentos relativamente más altos de los precios de garantía de la Comunidad. Los argumentos presentados en relación con precios del mercado mundial en dólares de los EE.UU. son bastante análogos: los precios relativamente altos en dólares de los EE.UU. del mercado mundial (motivados, por ejemplo, por la sequía de 1983 en los EE.UU. o por el programa P.I.K. de esa misma nación (*6)), reducen las res-

(*6) Básicamente, los pagos del programa P.I.K. a los agricultores son subvenciones por no producir determinados productos agrícolas. Cf. Egertson, Hasbargen y Benson (1983).

tituciones a la exportación por unida y con ellos los gastos presupuestarios de la C.E.E.

Aunque todavía se desconocen los efectos cuantitativos, los argumentos como los que siguen parecen plausibles. El valor relativamente alto del dólar de los EE.UU. frente al Ecu durante los últimos dos años ha aliviado relativamente la situación presupuestaria de la C.E.E. y con ello ha contribuido a unos aumentos comparativamente altos de los precios de garantía. Tal como sostienen los Estados Unidos en relación a la agricultura de la C.E.E., la mayor producción de excedentes de la C.E.E. ha originado unos precios de mercado mundiales relativamente más bajos y con ellos ha contribuido a crear problemas de renta agrícola en otros países y/o a que en ellos se adoptaran medidas adicionales sobre las rentas. Suponiendo que estos otros países tampoco sean pequeños desde el punto de vista económico y que introduzcan medidas que, en esencia, reduzcan su abastecimiento de productos agrícolas (tales como el programa P.I.K.), resulta evidente que dicha política contribuye a su vez a unas tasas de crecimientos relativamente altas de los precios agrícolas de garantía en la C.E.E.

El dólar de los EE.UU. no estará supervaluado eternamente. Una devaluación podría aumentar significativamente los gastos presupuestarios por encima de su nivel actual y de forma considerable el intento realizado muy recientemente para consolidar la base presupuestaria de la C.E.E., lo cual originaría perturbaciones financieras y políticas adicionales en la C.E.E. En la actualidad, parece que los EE.UU. no se oponen por completo a que se tomen medidas de represalia contra el proteccionismo agrícola de la C.E.E. Pero las represalias podrían resultar costosas para los EE.UU. y crear el peligro de una guerra comercial entre ambos países. Una devaluación del dólar, sin embargo, no sólo eliminaría el implícito impuesto que grava las exportaciones a los EE.UU., sino que contribuiría además a una reducción del proteccionismo agrícola de la C.E.E sin provocar una guerra comercial.

BIBLIOGRAFIA

- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS TO THE GERMAN MINISTRY OF AGRICULTURE: *Markt-und Preispolitik in der E. G.* Münster-Hiltrup, 1981.
- E. C. COMMISSION: «Report from the Commission of the European Communities to the Council Pursuant to the Mandate of 30 May 1980». *COM* (81), 300 final. Bruselas, 1981a.
- E. C. COMMISSION: «Guidelines for European Agriculture». *COM* (81), 608 final. Bruselas, 1981b.
- EGERTSON, K. E.; HASBARGAN, P. R. Y BENSON, F. J.: «Supply and Price Impact of the ARP and PIK Programs». Department of Agricultural and Applied Economics. University of Minnesota. *Staff Paper* P83-9. St. Paul, MN, 1983.
- SARRIS, A. H. Y FREEBAIRN, J.: «Endogenous Price Policies and International Wheat Prices». *Am. J. Agr. Econ.* 65, 1983; págs. 235-246.
- SCHUH, G. E.: «Economics and International Relations: A Conceptual Framework». *Am. J. Agr. Econ.* 63, 1981; págs. 767-778.
- TANGERMAN, S.: «What is Different about European Protectionism?». *World Econ.* 6, 1983; págs. 39-57.
- : «Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community». *Public Choice* (forthcoming).

12. La política económica de investigación y extensión agrarias: subvenciones, votos y redistribución parlamentaria (*)

por Susan ROSE-ACKERMAN y Robert EVENSON (**)

Los estudios empíricos de la tasa de rendimiento de la investigación y extensión agrarias (I+E) llevadas a cabo con ayuda pública dan valores siempre elevados, en general muy superiores al 20% anual (1). Estos resultados llevan al economista a preguntarse por qué razón la inversión no es más elevada. Ni los gobiernos de los Estados ni el gobierno federal parecen maximizar la suma de los excedentes de los productores y consumidores. Siguiendo a Guttman y a Huffman y Miranowski, en el presente estudio se propone la hipótesis de que el gasto estatal destinado a investigación y extensión no está determinado únicamente por la propia productividad de este gasto, sino también por la eficacia política de los intereses agrarios. El trabajo de los autores citados se amplía subrayando la importancia de la estructura del gobierno en la de-

(*) «The political economy of agricultural research and extension: grants, votes and reapportionment». *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 1985. pp. 1-14.

(**) Susan Rose-Ackerman es profesora de Derecho y Economía Política en la Universidad de Columbia; Robert Evenson es profesor de Economía en la Universidad de Yale.

Esta investigación ha sido parcialmente subvencionada por el Departamento de Agricultura de EE.UU.

Ann Judd, Gary Moss y Richard Whitten prestaron una valiosa ayuda a la investigación. Wallace Huffman y el comité de selección del *Journal* hicieron comentarios útiles.

Coordinó la revisión Bruce Gardner, director adjunto.

(1) Evenson, Waggoner y Ruttan; Ruttan (1980, 1982a). Esta investigación ha sido recientemente criticada por Pasour y Johnson. Ruttan (1982b) ha respondido de forma convincente a las críticas. Aunque cree que muchos de los estudios más antiguos presentan irregularidades metodológicas, argumenta que también deben aceptarse estudios más recientes que muestran asimismo tasas de rendimiento elevadas.

terminación de los niveles de gasto estatal (2). Aunque el nivel de gastos destinados a investigación y extensión depende de la fuerza de los intereses agrarios dentro de un Estado, está determinado también por la disponibilidad de subvenciones federales y por la captación de tecnología procedente del exterior. Aunque en el trabajo de Guttman y de Huffman y Miranowski se tiene en cuenta el gasto de investigación realizado por los Estados vecinos, no se examina el efecto específico de las subvenciones federales destinadas a investigación agraria. Los gastos estatales pueden asimismo depender de leyes y sentencias adoptadas a escala nacional que influyen sobre las decisiones estatales y afectan al equilibrio de las influencias políticas dentro de un Estado. En este caso, el ejemplo más importante es la redistribución de los parlamentos estatales impuesta por el Tribunal Supremo en 1962. Es creencia generalizada que esta sentencia ha reducido la influencia relativa de los intereses agrarios y rurales. Aunque los datos de Huffman y Miranowski abarcan el período de redistribución parlamentaria, no tratan de estudiar este fenómeno. Por tanto, el presente artículo constituye un avance respecto a trabajos anteriores en el campo de la investigación agraria, en la medida en que considera el papel de las subvenciones federales y de la redistribución parlamentaria. Constituye asimismo un avance respecto a anteriores trabajos sobre economía política en los que se examina por separado alguno de estos factores de influencia. Así, la investigación sobre redistribución parlamentaria no ha evaluado las repercusiones de las subvenciones federales (véase Saffel, págs. 204-210). Y viceversa: la investigación sobre subvenciones federales no se ha interesado por las repercusiones de la redistribución parlamentaria sobre las decisiones de gasto estatales (véase, por ejemplo, Gramlich). En el presente trabajo se intenta ofrecer una explicación político-económica de las

(2) Véase Rose-Ackerman (1980a) para una discusión general de los problemáticos vínculos entre eficiencia y democracia, y Rose-Ackerman (1981) para un análisis de los vínculos entre estructura federal y opción política. Rose-Ackerman (1980b) critica la opinión, generalmente aceptada, de que el sistema federal facilita la innovación.

diferencias de gastos entre los Estados y, de paso, señalar algunas de las razones por las que los gastos generales son bajos cuando se miden con arreglo a la tasa de rendimiento de la investigación.

En la sección que sigue se establece el marco conceptual básico y se exponen los datos de base. Después se presentan los hallazgos de la investigación. Se demuestra que la importancia global de la agricultura para un Estado, medida en términos de renta y de población, determina en parte la pauta del gasto. Estas variables miden el poder político de los agricultores, pero están asimismo relacionadas con las ventajas resultantes de la investigación. Hemos observado asimismo que la redistribución parlamentaria producida en la década de 1960, que redujo la «sobrerrepresentación» rural, ha tenido consecuencias negativas para el gasto estatal de investigación y extensión, y hemos llegado a la conclusión de que las subvenciones federales cumplen una función independiente en cuanto a su influencia sobre los gastos estatales. Aunque en la mayor parte de los Estados las subvenciones federales no influyen realmente sobre el precio marginal, las autoridades presupuestarias actúan como si tales subvenciones redujesen el coste marginal de los servicios. Por otra parte, la capacidad de los agricultores para elegir a otros agricultores para los órganos legislativos se asocia a los niveles de ayuda estatal a la investigación y extensión agrarias. Por último, la «captación» de los resultados de investigación procedentes de otros Estados parece ejercer un efecto negativo, en particular por lo que respecta a la investigación ganadera.

EL MARCO BASICO

Los intereses de los agricultores y los consumidores

Tanto en la investigación de Guttman como en la de Huffman y Miranowski, el nivel de gastos estatales de I+E está determinado, en gran parte, por los intereses y el poder político de los agricultores. En el trabajo de Huffman y Mira-

nowski se tiene también en cuenta la oferta de resultados de investigación, pero se utilizan recursos muy toscos para evaluar la función de producción de la investigación, y no se hace una medida directa del resultado (3). Por importantes que sean los intentos de medir la productividad de los insumos de investigación, los datos manejados no son lo bastante completos para justificar la inclusión de este factor en el estudio, sobre todo a la vista de nuestra perspectiva, ligeramente distinta de la utilizada en trabajos precedentes.

No obstante, seguimos dichos trabajos en cuanto a la suposición de que los agricultores de un Estado constituyen el grupo más interesado en que los gastos estatales de investigación y extensión alcancen niveles elevados (4). Esta suposición parece justificada aun cuando casi toda la tecnología agraria reduzca los costes y desplace hacia la derecha las curvas de oferta. Con un acceso fácil y pocos factores especializados, los precios tienden a bajar con los costes medios (Hayami y Ruttan, Evenson 1982, Binswanger y Ruttan). Esto indica que, en la medida en que haya programas de

(3) Las variables que manejan son la diversidad de mercancías de la producción agraria, el gasto per cápita en extensión, el número de centros de investigación por explotación agraria, la cuota presupuestaria de tiempo para investigación, las titulaciones de doctorado obtenidas en agricultura y la silvicultura. Además de dificultades de medida, algunas de las variables del lado de la oferta utilizadas por Huffman y Miranowski pueden presentar problemas de causalidad. Así, en la forma reducida en que lo estiman, los gastos estatales per cápita de investigación están positiva y significativamente relacionados con la cuota de tiempo de investigador empleada en la investigación. Sin embargo, no está claro si una cuota alta induce un nivel alto de gastos o si un nivel alto de gastos permite a los centros de investigación presupuestar una cuota alta de investigación.

(4) Por varias razones, se ha ignorado en lo esencial la influencia específica de las empresas que ofertan insumos o procesan productos y de las grandes empresas agrarias. En primer lugar, no hay buenas medidas de estas variables que cubran el período abarcado por el presente estudio. En segundo lugar, sospechamos que estas empresas pueden tener más influencia sobre la asignación del presupuesto a los distintos programas que sobre el nivel de gastos. Por último, dado el elevado nivel de agregación del presente estudio, creemos que las medidas de la importancia de las empresas agrarias estarán fuertemente correlacionadas con las medidas de la importancia de la agricultura en un Estado. Guttman, por ejemplo, intenta medir las repercusiones de los proveedores de insumos agrarios, pero su medida del número de empresas que producen insumos puede ser simplemente otro indicador de la dependencia que un Estado tiene de la producción agraria.

investigación prometedores, los consumidores deben ser el grupo más interesado en apoyar la investigación y extensión. Sin embargo, casi ningún Estado puede por sí sólo ejercer una influencia importante sobre los precios agrícolas. Por tanto, parece que los consumidores están poco incentivados para presionar en favor de la elevación de los gastos estatales de I+E (5). Además, la importancia cada vez mayor del comercio internacional de determinados productos agrarios supone que hay más precios fijados internacionalmente. En consecuencia, para muchos productos —como el trigo, el maíz, la soja y el algodón— disminuyen las probabilidades de que los consumidores del país se beneficien, mientras que aumentan las probabilidades de que los productores se beneficien de una investigación que mejore la productividad interior.

Por supuesto, los agricultores pueden obtener también ventajas diferenciales de la investigación realizada en las estaciones experimentales del Estado, porque gran parte de la tecnología agrícola generada en éstas sólo puede utilizarse en condiciones geoclimáticas determinadas. Muchos productos agrarios que tienen carácter sustitutivo para los consumidores se obtienen en condiciones de oferta muy distintas. La investigación que mejore la productividad del trigo duro rojo de primavera cultivado en Minnesota, por ejemplo, puede ser de poca o ninguna utilidad para los productores de trigo duro rojo de invierno de Oklahoma. Por tanto, los grupos de agricultores de un Estado concreto con condiciones de cultivo localizadas pueden obtener «rentas» mediante su apoyo a la investigación y extensión. Naturalmente, estas rentas se verán erosionadas por los programas de ayuda a la investigación y extensión de otros Estados, pero la erosión es independiente de la inversión realizada por el propio Estado (6).

(5) Sin embargo, los grupos de consumidores han apoyado activamente la investigación en economía familiar, tecnología de los alimentos y trabajos de extensión afines, tanto a nivel estatal como federal. Han insistido en los aditivos alimentarios, etc., pero no han defendido demasiado la investigación orientada a aumentar la productividad de la agricultura. Véase Evenson (182).

(6) Nelson arguye que este intento de ganar a costa de los competidores

No obstante, la especificidad local de la tecnología agraria no guarda una relación clara con los límites políticos de los Estados. Casi toda la tecnología nueva desarrollada en un Estado determinado es «capturada» en otros que tengan condiciones de suelo y clima similares. De este modo, determinados grupos de productores de los Estados que «capturan» tecnología del exterior pueden «aprovecharse» de ella (véase Ruttan 1982a). Con todo, esta «captación» no reduce de forma obvia la demanda de investigación apoyada por el Estado. Aunque hay casos de transferencia directa, en otros la investigación capturada sólo es útil si se incorpora al programa de investigación propio del Estado y se adapta a las condiciones locales. Por tanto, los agricultores de los Estados que antes desarrollan los resultados de una investigación mantienen una ventaja, al menos a corto plazo, sobre sus competidores.

En resumen, la multiplicidad de gobiernos estatales, junto con las diversas condiciones geoclimáticas, ayuda a explicar el apoyo que prestan los agricultores a la investigación y extensión. Aunque es posible «capturar» parte de la investigación y esto puede mermar tal apoyo, en el presente trabajo se propone la hipótesis de que con ello no se neutraliza el interés de los demás agricultores por el aumento de los presupuestos de investigación estatales, sobre todo si se tiene en cuenta que los agricultores, en general, soportan una parte pequeña del coste de financiación de las estaciones experimentales y de los servicios de extensión del Estado (7). Naturalmente, pueden patrocinar programas cooperativos priva-

de otros Estados diferencia a la agricultura de la construcción y ayuda a explicar el mayor apoyo a la investigación que prestan los agricultores en comparación con los contratistas de la construcción. La economía agraria de EE.UU. se encuentra en situación de ganar a expensas de los competidores internacionales, porque el comercio internacional es muy importante en varias mercancías. Probablemente esto haya afectado a la combinación relativa de investigación en años recientes, en los que el comercio internacional ha adquirido más importancia. Además, dentro de un mismo Estado, los agricultores más progresistas adoptan las nuevas tecnologías antes que el agricultor medio. La influencia política de los agricultores progresistas es probablemente mayor que la de los agricultores medios.

(7) Una excepción reciente a esta afirmación merece un estudio más pormenorizado. Determinados grupos de mercancías de determinados Estados dis-

dos, pero en ese caso tendrían que asumir todos los costes. Probablemente les resulta más productivo presionar en favor de un aumento de la ayuda estatal que establecer instituciones de investigación competitivas.

El modelo político

Nuestro modelo de proceso político estatal se basa en la hipótesis de que los políticos tratan de maximizar sus probabilidades de ser reelegidos. (Se trata de una hipótesis común en los modelos político-económicos. Véase un tratamiento temprano y clásico en Downs). Este marco analítico recurre a trabajos precedentes que indican la utilidad del enfoque político-económico para explicar los gastos de I+D en agricultura. En un estudio realizado por Peterson se indica que la ayuda estatal total a la investigación agraria está relacionada con los ingresos estatales totales, del mismo modo que los gastos del Estado están relacionados con los ingresos del mismo. Guttman argumenta que los grupos de interés ofrecen votos a los políticos en función de: a) el apoyo que éstos prestan al interés de cada grupo; b) el tamaño de éste; c) las demandas individuales internas del grupo y d) su nivel de organización. Los políticos demandarán votos a los grupos en función de su producto marginal en una función electoral. A continuación, Guttman busca apoyo empírico a su hipótesis del grupo de interés mostrando que la ayuda estatal per cápita a la investigación agraria está relacionada con la distribución cuantitativa de los agricultores, los miembros de cooperativas, las empresas productoras de insumos, la investigación

ponen de sistemas de descuento en virtud de los cuales un pequeño porcentaje de las ventas de un producto dentro del Estado se asignan para investigación sobre dicha mercancía. En cambio, el apoyo a la investigación estatal por parte de la industria es de importancia relativamente pequeña; en 1977, la industria contribuyó con un 5,2% a los gastos de investigación estatales. Gran parte de estos fondos se dedicaron a apoyar la investigación sobre el suelo, la tierra, el bosque y la vida animal. En cuanto a los principales productos agrarios, sólo el maíz y el algodón recibieron más del 5% de sus fondos de investigación de fuentes industriales (USDA, Science and Education Administration 1977).

que puede «capturarse» y la proporción de empresarios propietarios. Aunque opinamos que este marco de oferta y demanda simplifica en exceso un fenómeno complejo, su trabajo es similar al nuestro en lo que atañe a la perspectiva básica. Huffman y Miranowski tratan de explicar asimismo, que los gastos estatales per cápita de investigación son función de la importancia de la agricultura en el Estado, del presupuesto de éste y de las ventajas de la investigación para los agricultores, así como de la aptitud de éstos para organizarse con fines de acción política. Lo que distingue a nuestro enfoque político-económico es que trata de examinar el efecto «precio» de las subvenciones del gobierno federal y de estudiar las repercusiones de la redistribución parlamentaria de las legislaturas estatales sobre el apoyo a la I+E agraria.

El marco se ha desarrollado considerando en primer lugar el caso de un parlamentario concreto que desea maximizar sus probabilidades de reelección. Dados unos ingresos por impuestos fijos (SB) y el nivel de renta personal del Estado (TPY), el parlamentario debe decidir qué proporción de los impuestos recaudados ha de destinarse a investigación (STRS/SB) y a extensión (STEXT/SB). (Véase la definición detallada de las variables en el apéndice). Se parte del supuesto de que el presupuesto general es más elástico con respecto a los ingresos que los créditos para I+D agraria. Por tanto, el aumento de los ingresos del estado determinará una reducción de la cuota del presupuesto dedicada a investigación y extensión agrarias. (En otras palabras, cuando los ingresos totales aumentan, los políticos maximizan el apoyo político aumentando la cuota del presupuesto dedicada a servicios demandados por sectores distintos de los agricultores). Para probar esta posibilidad, se incluye TPY como variable explicativa.

Supongamos que en el distrito del representante hay agricultores y no agricultores. Como aquéllos se benefician más de los aumentos marginales de I+E que de los relativos a otros programas, estarán siempre a favor de un elevado nivel de los gastos de investigación y extensión agrarias. Los no agricultores son conscientes de que, dado un presupuesto

fijo, el aumento del nivel de los gastos de investigación y extensión agrarias supone una disminución del nivel de otros servicios públicos. Sin embargo, en particular si el programa promete grandes ventajas susceptibles de contribuir a la economía global del estado, los no agricultores apoyarán o, cuando menos, no se opondrán demasiado al mantenimiento de unos niveles relativamente bajos de gastos estatales en estos programas. El apoyo de los no agricultores será tanto más intenso cuanto mayores se prevean las ventajas y cuanto menor sea el «precio» de las consignaciones presupuestarias del Estado, medidas por la tasa de contrapartida de las subvenciones federales recibidas. Así suponiendo constantes los demás aspectos del escenario político, el político puede calcular los niveles de STRS/SB y STEXT/SB que maximizan su apoyo político. Se parte de la hipótesis de que estas fracciones son más altas cuanto mayor es la población agraria del distrito del parlamento en relación con la población total, y cuanto mayor es la participación de las rentas agrarias. Si los agricultores constituyen una fuente importante de rentas para el distrito y suman una parte importante de la población, constituirán una fuerza política eficaz. La magnitud relativa de la población agraria actúa como unidad de medida de la fuerza de votación de ésta. Las rentas agrarias, a través de las contribuciones a la campaña, entre otras modalidades, pueden asimismo materializarse en influencia política. Además, estas variables pueden asociarse positivamente a las ventajas derivadas del programa. Un distrito ganará más de la investigación y extensión si cuenta con gran número de agricultores y si la agricultura constituye una fuente importante de ingresos para el mismo (8).

(8) Así, cabe esperar que la magnitud absoluta de las ventajas de la I+E guarde una relación positiva con el número de agricultores y el nivel de las rentas agrarias. Incluso en el presente estudio en el que las cuotas de renta y de población se han asociado a cuotas de presupuesto, una asociación positiva puede reflejar tanto el nivel de ventajas como el poder político.

La presencia de empresas que aportan insumos a los agricultores o que procesan su producción puede también ser importante. No disponemos de ninguna medida del papel de estas empresas, pero es obvio que hay que considerar su influencia en estudios más pormenorizados sobre la asignación de partidas presupuestarias a programas determinados.

Los gastos de investigación y los de extensión se examinan por separado porque las opciones presupuestarias relativas a unos y a otros pueden ser distintas. Apoyarán más la investigación los agricultores prósperos con explotaciones relativamente grandes y que disfruten de economías de escala en la introducción de nuevas ideas. Los miembros de este grupo demandarán menos servicios públicos de extensión si tienen una buena formación como gestores y utilizan servicios de extensión privados. Por el contrario, los servicios públicos de extensión, que difunden a los agricultores los resultados de la investigación, proporcionarán ventajas relativamente mayores a los agricultores menos importantes que, no obstante, tengan de la agricultura una parte importante de sus ingresos. Por tanto, las rentas agrarias estarán bastante vinculadas a la investigación, mientras que la población agraria lo estará más a la extensión.

Se acepta asimismo la hipótesis de que el parlamentario apoyará unos niveles de gastos tanto mayores cuanto más productivos sean éstos. Así como los agricultores defenderán unos niveles de gasto elevados incluso en caso de que las ventajas marginales esperadas sean pequeñas, es menos probable que el resto de la población se oponga a tales gastos si la productividad marginal prevista del programa es alta. Desarrollar medidas directas de la productividad de la investigación es difícil. En lugar de ello, el presente trabajo se centra en la posibilidad de «aprovecharse» del trabajo de los Estados vecinos. Para captar estos efectos en relación con cada uno de los Estados, se han utilizado medidas de la inversión en investigación realizada por Estados de regiones geoclimáticas similares, tomando como base el trabajo de Welch y Evenson. Se han calculado medidas independientes de «captación» para la agricultura *strictu sensu* (SPCROP) y para la ganadería (SPLVSTK).

La magnitud y la prosperidad de los grupos de agricultores pueden no ser suficientes para determinar su influencia sobre un parlamentario determinado. Hay que utilizar además alguna medida directa de su capacidad de organización. Por desgracia, la única unidad de medida disponible es el nú-

mero de miembros de las cooperativas de comercialización, dividido entre el número de explotaciones comerciales (MCOOP). Los agricultores, ya organizados para comercializar sus productos, pueden utilizar estas cooperativas para presionar sobre los funcionarios públicos. Sin embargo, existe la posibilidad de que esta variable no sea puramente política. Un movimiento cooperativista fuerte puede facilitar la entrada en un Estado de nueva tecnología y, por tanto, aumentar las ventajas de la investigación. La combinación de productos puede ser importante por dos razones: un grupo de agricultores puede constituir una fuerza política más eficaz que otro, y un tipo de investigación puede generar resultados más beneficiosos para los agricultores. Así debido a la importancia relativamente mayor del comercio internacional, los agricultores, por oposición a los ganaderos, pueden apoyar la investigación con más fuerza, por considerar que serán quienes disfruten de la mayor parte de las ventajas. En consecuencia, se incluye una variable que mide la participación de la producción agraria en la agricultura *stricto sensu* (CSHARE).

El siguiente problema es combinar en una opción política las cuotas de gastos que prefieren los distintos parlamentarios. Como los gastos estatales de investigación y extensión agrarias probablemente formarán parte de una negociación presupuestaria global, no hay que esperar necesariamente que el órgano legislativo del Estado elija la cuota de gastos de I+E que obtenga el apoyo de la mayoría. Por el contrario, se supone que las variables que generan el apoyo de los distritos a unos niveles elevados de gastos son también las que generan una mayor cuota general de gastos. En particular, una población agraria numerosa (FPOP/TPOP) y unas rentas agrarias elevadas (FY/TPY) se consideran factores asociados a unas cuotas de gastos altas (9).

(9) Para pasar de las cuotas de población y de rentas del nivel de distrito al del Estado completo, debemos suponer que la cuota de población agraria para cada distrito i , o $FPOP_i/TPOP_i$, se compensa con $TPOP_i/TPOP$ y cada FY_i/TPY_i con TPY_i/TPY . Estas hipótesis simplificadoras permiten explicar las diferencias de cuota presupuestaria interestatales como función de las diferencias de la importancia global de $FPOP/TPOP$ y FY/TPY . Asimismo, permiten emplear estas variables para recoger el efecto de la redistribución.

En 1962, el Tribunal Supremo de Estados Unidos —Baker contra Carr, 369 U.S. 186, 226 (1962)— decidió que las dos cámaras legislativas de los Estados debían distribuirse de forma que todos los distritos tuviesen aproximadamente el mismo número de votantes. Con anterioridad a esta decisión, en determinados Estados un 12% de los votantes podían elegir al 50% de los parlamentarios de una de las cámaras (10). Cuando la proporción de votantes necesaria para elegir a la mayoría de la cámara (PCNTC) es baja, los votantes rurales suelen estar sobrerrepresentados en ésta. En consecuencia, cabe esperar que los intereses agrícolas ejerzan una influencia mayor que la resultante de la simple medida de su población. Al final de la década de 1960, en todos los Estados se requería alrededor del 50% de la población para elegir al 50% de la cámara (Book of States, National Municipal League). Por tanto, la decisión del Tribunal Supremo permite distinguir entre el poder político, determinado por el número y la prosperidad, independientemente de la estructura particular del sistema político, y la influencia, que depende de disposiciones institucionales favorables. No obstante, en lugar de emplear la variable PCNTC, las repercusiones de la redistribución parlamentaria se han captado de otra forma. Como la sentencia se produjo en pleno período del conjunto de datos disponibles, hay que determinar si la sobrerrepresentación rural había favorecido a los intereses agrarios en el período anterior. En consecuencia, se ha definido una variable ficticia (APP), que es igual a 1 si un dato es posterior a la redistribución y a 0 en caso contrario. Esta variable interactúa con las variables rentas y población agraria y con las subvenciones federales. Se propone la hipótesis de que las diferencias entre los distintos Estados con posterioridad a la redistribución están más estrechamente vinculadas a las diferencias de pobla-

(10) *Book of the States*. Este número supone que distritos que albergaban al 12% de la población podrían elegir al 50% de los parlamentarios. En un sistema regido por la mayoría con dos candidatos competidores en cada distrito, la mitad de la población podría elegir a la mayoría de los parlamentarios. Por tanto, incluso con una redistribución perfecta, una parte justamente superior al 25% de la población votante de un Estado podría elegir a la mayoría del senado o el congreso de dicho Estado.

ción agraria, y menos a las diferencias de renta. Con anterioridad a la redistribución, los agricultores, en general, ejercían una influencia desproporcionada, pero ésta no se encontraba necesariamente asociada a las diferencias de población agraria entre Estados. Después de la redistribución, se espera que los agricultores de los Estados con una población agraria numerosa salgan beneficiados en comparación con los de otros Estados (11).

La proporción de parlamentarios entre cuyas ocupaciones figura la agricultura (PCFRMR) es otra variable explícitamente política aplicable a los años más recientes. En 1975, la proporción oscilaba entre 0 y el 47%, con una media de 10,4% (Insurance Information Institute). Naturalmente, un modelo sencillo de comportamiento de los políticos basado en la maximización del número de votos supone que la ocupación de una persona no debe influir en la política que ésta defienda. Los parlamentarios se limitan a votar en el sentido que maximice sus probabilidades de reelección. No obstante, si se supone que los votantes no dedican mucho tiempo a averiguar el empleo de los candidatos, la ocupación puede

(11) Antes de la redistribución, la cuota de población agraria podía tener una relación sólo ligera con las diferencias interestatales de apoyo a la I+D agraria, porque el trazado de las divisorias entre distritos daría a los agricultores en algunos Estados una influencia desproporcionada en relación con su número. La redistribución ha acabado con esta fuente de variabilidad, y la población agraria guarda ahora una relación más proporcionada con sus resultados políticos. Para comprobar esto, considérese un ejemplo sencillo: en el estado A hay un 20% de agricultores, y en el B, un 55%; en las Cámaras legislativas de los dos estados hay tres miembros que adoptan decisiones por mayoría; cada parlamentaria actúa en el sentido de promover los intereses de la mayoría de sus constituyentes. Antes de la redistribución, cada estado tiene dos distritos en cada uno de los cuales vive el 10% de la población, más un tercer distrito que alberga al 80% restante. En los distritos pequeños sólo viven agricultores. Por tanto, en los dos estados, los agricultores controlan 2 de los 3 votos (en el estado B, el tercer distrito está formado por un 35% de agricultores y un 45% de no agricultores). Los intereses de los agricultores son igualmente poderosos en ambos casos, pese a que la población agraria es mayor en el estado B. Tras la redistribución, cada distrito contiene un tercio de la población. Supongamos que las líneas de los distritos se han trazado de modo que el estado A tiene un distrito agrario y dos no agrarios y que el B tiene un distrito totalmente agrario y otro en el cual los agricultores están en una mayoría de casi dos a uno. El número de agricultores es más importante para determinar su influencia política en el período posterior a la redistribución.

ser importante. Posiblemente, los votantes supongan que si un candidato se considera «agricultor», velará por los intereses de los agricultores mejor que un abogado o un agente de seguros. La clasificación ocupacional es para los votantes una especie de señal que indica la postura política del candidato. Si este punto de vista es plausible, la proporción de parlamentarios dedicados a la agricultura valdrá como medida de la capacidad de los agricultores para elegir a personas que estén dispuestas a trabajar por los intereses de la agricultura.

Como se supone que PCFRMR depende de la proporción de rentas agrarias y de la población agraria de un Estado, se somete dicha variable a análisis de regresión para NFT/TPY y FPOP/TPOP en los tres conjuntos finales de datos y el residuo se incorpora a las ecuaciones de regresión (RESFMRS) (12). Por tanto, RESFMRS mide la influencia política de los agricultores por encima (o por debajo) de lo que cabría esperar con arreglo estrictamente al número y a la prosperidad.

Por último, determinados trabajos de los expertos en ciencia política indican que los Estados del sur tienen una estructura política y una cultura distintas a las del resto del país (véase, por ejemplo, Key). En este sentido, algunos trabajos empíricos sobre la política de los diversos Estados contiene una variable ficticia para los Estados del sur que tiene en cuenta dichas diferencias. Esto, naturalmente, equivale a admitir la propia ignorancia. Si se sabe por qué el sur es especial, podrían captarse explícitamente las características distintivas. También aquí se ha incluido una variable ficticia para el sur (SOUTH) a fin de averiguar si se han omitido características regionales importantes del sur.

Efectos de «precio» de los fondos federales

La disponibilidad de subvenciones federales, combinada con la posibilidad de una ilusión de «precio», en virtud de la cual los contribuyentes reciban una imagen deformada de la

(12) Los resultados de la regresión son: $PCFRMRS = 0,623 + 43,41$
 $NFT/TPY + 122,09 FPOP/TPOP$
(9,83)(0,95)(3,16)
 $R^2 = 0,79$

repercusión marginal de las subvenciones, tiene una importancia decisiva para el presente estudio. Los fondos federales son importantes, ya que cubren entre una cuarta y una tercera parte de los gastos totales de investigación agraria a nivel de Estado, y aproximadamente el 40% de los gastos de extensión agraria. Si a cada dólar de los recursos federales corresponde un dólar de los recursos estatales (13), resulta que sólo entre un tercio y la mitad de todos los recursos dedicados a investigación y alrededor de un 20% de los dedicados a extensión lo asignan libremente los Estados por encima de la tasa de compensación (14). Como los recursos de los Estados se compensan con subvenciones federales sólo hasta un límite máximo determinado, y la mayor parte de los Estados gastan más de su tasa de compensación, si los gobiernos respondiesen como consumidores particulares razonables, el incremento marginal de los recursos federales afectaría a los ingresos, pero no a los precios. Por tanto, la subvención debería tratarse como una adición a tanto alzado a los recursos del Estado, no como un programa abierto que reduzca para el Estado el precio, en términos de impuestos, de la financiación de unos niveles más altos de investigación y extensión agrarias (15). No obstante, hay pocas razones para suponer que puedan aplicarse acríticamente modelos de comportamiento individual a estudios de las actuaciones del gobierno. De hecho, las pruebas resultantes de otros programas públicos no sustentan tales analogías. La mayoría de estos estudios muestran que los gobiernos responden como si las subvenciones a tanto alzado redujesen el precio por unidad del servicio público (Véase una revisión de la bibliografía en Gramlich, págs. 321-234). Este fenómeno, llamado efecto del «papel ca-

(13) Véase ley 89-106 (4 de agosto de 1965); ley 88-74 (22 de julio de 1963); ley 87-788 (10 de octubre de 1962); ley 85-934 (6 de septiembre de 1958); ley 352, cap. 790 (11 de agosto de 1955).

(14) Según nuestras estimaciones, todos los Estados gastan más en extensión que la tasa de compensación. En cuanto a la investigación, unos pocos Estados pequeños no superan todos los años la tasa de compensación.

(15) Tanto Guttman (págs. 477, 479) como Huffman y Miranowski (págs. 11, 112 nota 7) adoptan esta hipótesis. En los dos trabajos se incluyen las subvenciones federales para medir la asignación estatal de recursos a la investigación y el presupuesto del Estado.

zamoscas» (es decir, «el dinero se pega donde toca») ha sido explicado como una ilusión de precio perpetuada deliberadamente por los burócratas partidarios de la maximización de los presupuestos. (El modelo básico lo desarrollaron simultáneamente Courant, Gramlich y Rubinfeld, y Oates). Supongamos que el coste de una unidad de servicio público es 1 dólar y que el gobierno federal concede al gobierno del Estado una subvención a tanto alzado G . Si los gastos totales del Estado por dicho servicio ascienden a B , los partidarios de la teoría que nos ocupa sostienen que los burócratas que apoyan el programa pueden convencer a los parlamentarios y a los votantes de que el coste, en términos de impuestos, de una cantidad adicional sería $(B-G)/B$, valor inferior al coste real de 1 dólar. Cuanto mayor es G , tanto menor es el coste fiscal percibido y tanto mayor la cantidad de servicios que desea la gente. Salvo que la elasticidad renta de la demanda del servicio sea muy alta, la subvención del gobierno generará más gastos en el servicio que una ayuda equivalente entregada directamente a la población. Los estudiosos que han documentado este efecto en otros programas no han explicado como se perpetra esta «ilusión de precio». Tampoco se presenta aquí el análisis institucional necesario para desenredar tal problema. Sin embargo, va claramente en interés de los agricultores y los burócratas que llevan a cabo los programas fomentar este error. Por tanto, se supone que un órgano legislativo apoyará tanto más los gastos estatales de I+E cuanto mayores sean las subvenciones federales. (En términos de cuota presupuestaria, $STRS/SB$ y $STEXT/SB$ guardarán una relación positiva con $FEDRS/SB$ y $FEDEXT/SB$, respectivamente).

Especificación empírica

A diferencia de trabajos anteriores, las variables dependientes utilizadas en éste son cuotas de gastos. Tanto Guttman como Huffaman y Miranowski corrigen el error heterosedástico dividiendo los gastos estatales de investigación agraria entre la población del Estado. En cambio, si se está in-

interesado en las cuotas presupuestarias (véase Huffman y Miranowski, pág. 109), parece mejor trabajar con ellas directamente. Supongamos, por ejemplo, que un Estado tiene un presupuesto relativamente alto y una población relativamente pequeña, y que gasta en I+E agrarias la cuota presupuestaria media. En términos per capita, tal Estado parecería un gastador. Si la población no está perfectamente correlacionada con la magnitud del presupuesto estatal, el análisis puede verse distorsionado por la forma per cápita de la variable dependiente. Naturalmente, la forma de las variables dependientes utilizadas aquí dificulta la comparación con los otros estudios. Pero, dada la preocupación por las subvenciones intergubernamentales y la redistribución parlamentaria, es preferible esta construcción.

Por tanto, para la investigación, las dos relaciones en forma reducida estimadas son:

$$\begin{aligned}
 (1) \text{ STRS/SB} \quad & a_0 + a_1 \text{ TPY} \\
 & a_2 (\text{NFY/TPY}) \\
 & a_3 (\text{FPOP/TPOP}) \\
 & a_4 (\text{FEDRS/SB}) \\
 & a_5 \text{ PCNTC} + a_6 \text{ MCOOP} \\
 & a_7 \text{ SPCROP} \\
 & a_8 \text{ SPLVSTK} \\
 & a_9 \text{ CSHARE} \\
 & a_{10} \text{ SOUTH, Y}
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 (2) \text{ STRS/SB} \quad & b_0 + b_1 \text{ TPY} \\
 & b_2 (\text{NFY/TPY}) \\
 & b_3 \text{ APP} (\text{NFY/TPY}) \\
 & b_4 (\text{FYOP/TPOP}) \\
 & b_5 \text{ APP} (\text{FPOP/TPOP}) \\
 & b_6 (\text{FEDRS/SB}) \\
 & b_7 \text{ APP} (\text{FEDRS/SB}) \\
 & b_8 \text{ MCOOP} + b_9 \text{ SPCROP} \\
 & b_{10} \text{ SPLVSTK} \\
 & b_{11} \text{ CSHARE} + b_{12} \text{ SOUTH}
 \end{aligned}$$

siendo APP = 1 para el período posterior a la redistribución

parlamentaria y 0 en caso contrario. Se estima una relación similar para la extensión (STEXT/SB), en la que se utiliza FEDEXT/SB en lugar de FEDRS/SB. En años más recientes, de los que se dispone de datos sobre las características ocupacionales de los parlamentarios de los Estados (1), se reestima sustituyendo PCNTC por RESFMRS. como para los años 1959, 1964, 1969, 1974 y 1978 se utilizan datos de los Estados para elaborar el censo agrario, también se han incluido variables ficticias con el fin de captar los posibles efectos debidos a tales años.

Debido a la presencia de subvenciones federales, no está claro si hay que considerar que los parlamentarios eligen la totalidad de las consignaciones presupuestarias del Estado para cada programa o sólo el exceso sobre la tasa de compensación. Por tanto, el exceso de gastos se estima también como cuota del presupuesto (XSTRS/SB y XSTEXT/SB para investigación y extensión). En general, las dos ecuaciones no deben dar una diferencia importante. Para determinar la relación que hay entre los dos tipos de variables dependientes, supongamos que un incremento de un dólar en las subvenciones federales induce un incremento de 75 centavos en las consignaciones presupuestarias del Estado. Supongamos asimismo que cada dólar de los recursos federales debe compensarse con un dólar de los recursos estatales. Si las consignaciones presupuestarias totales del Estado aumentan en 75 centavos, el exceso de gastos no necesarios para satisfacer la compensación se reduce en 25 centavos. Al hacer las estimaciones, se impone esta restricción sobre los coeficientes de las subvenciones federales (16).

Se estimaron dos sistemas alternativos de cuatro ecuaciones utilizando la técnica de ecuaciones aparentemente no relacionadas de Zellner. En realidad, los resultados son muy próximos a las estimaciones OLS, por que las únicas variables independientes que difieren en la ecuación son las variables

(16) Si a_1 es el coeficiente de *FEDRS/SB* cuando *STRS/SB* es variable dependiente, en la ecuación *XSTRS/SB*, el coeficiente de *FEDRS/SB* debe ser $c_1 = a_1 - 1$ si cada dólar de los recursos federales debe compensarse con un dólar de gastos estatales. La misma condición afecta a la extensión.

de fondos federales (FEDRS/SB en las ecuaciones de investigación y FEDXT/SB en las de extensión).

RESULTADOS

Los resultados (cuadros 1 y 2) ayudan a distinguir entre la influencia de la estructura federal de gobierno, la organización política de los agricultores y las unidades de medida básica de su influencia política, reflejadas en su número y en sus rentas. Una alta cuota de rentas agrarias (NFY/TPY) se vincula con unas altas cuotas presupuestarias de investigación, en tanto que la cuota de población agraria (FPOP/TPOP) constituye una determinante importante de los gastos de extensión. A la inversa, la renta es una determinante mucho menos importante de los gastos de extensión, y la población no tiene repercusiones significativas sobre los gastos de investigación (17).

Sin embargo, los resultados también revelan que no basta con conocer la importancia de la agricultura en el Estado. Las ecuaciones de regresión indican que la estructura política afecta a las opciones de éste. En primer lugar, considérese la redistribución parlamentaria. Los resultados de las ecuaciones (2), (4), (6) y (8) del cuadro 1 apoyan las predicciones sobre el efecto de la redistribución, en particular por lo que respecta a la investigación. Aunque durante este período la población agraria disminuyó en porcentaje de la población total, su influencia marginal aumentó. En cuanto a la extensión, la influencia principal es la que afecta al «exceso» de gastos del Estado cuando la participación de las rentas agrarias cae por debajo del 20% del valor que tenía antes de la redistribución y la de la población agraria se multiplica por más de dos.

(17) En los repertorios de datos más recientes, la población agraria constituye un determinante significativo del exceso de gasto en investigación (tabla 2). Este resultado es coherente con el efecto predicho de la redistribución parlamentaria que se discute en el texto.

Cuadro 1
ESTIMACIONES DE LA REGRESION:
CONJUNTO COMPLETO DE DATOS

Variables independientes	Variables dependientes							
	Cuota de Investigación STRS/SB		Exceso de cuota de XSTRS/SB		Cuota de extensión STEXT/SB		Exceso de cuota extensión de XSTEXT/SB	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Término constante	.236 (3.90) ^a	.172 (2.70)	.311 (5.12)	.240 (3.76)	.168 (3.18)	.160 (2.88)	.216 (4.10)	.172 (3.12)
(1) Renta personal total (TPY)	-.0020 (3.65)	-.0013 (2.47)	-.0028 (5.29)	-.0022 (4.07)	-.0011 (2.46)	-.0010 (2.17)	-.0019 (4.32)	-.0002 (3.89)
(2) Participación renta agraria (NFY/TPY)	1.465 (6.61)	1.976 (5.06)	1.784 (8.04)	2.126 (5.43)	-.017 (.09)	.719 (2.08)	.514 (2.61)	.968 (2.82)
(3) (2) APP ^b		-.996 (2.18)		-.815 (1.78)		-1.01 (2.51)		-.848 (2.12)
(4) Participación población agraria (FPOP/TPOP)	.151 (.89)	-.150 (.66)	.132 (.79)	-.124 (.54)	.468 (3.01)	.198 (.94)	.629 (4.06)	.361 (1.72)
(5) (4)* APP ^b		.518 (1.61)		.519 (1.61)		.274 (.90)		.565 (1.86)
(6) Participación subvenciones federales (FEDRS/SB, FEDEXT/SB) ^c	.154 (1.58)	.154 (1.26)	-.846 (8.70)	-.846 (6.87)	.752 (14.09)	.737 (11.73)	-.248 (4.65)	-.263 (4.19)
(7) (6)* APP ^b		.323 (2.15)		.323 (2.15)		.108 (1.17)		.108 (1.17)
(8) Porcentaje de población necesaria para controlar la legislatura (PCNTC)	-.179 (1.56)	-.146 (1.25)	-.223 (1.95)	-.186 (1.58)	-.083 (.79)	-.075 (.71)	-.80 (.77)	-.037 (.35)
(9) Afiliación a cooperativas (MCOOP)	.011 (1.19)	.013 (1.39)	.0010 (.11)	.0019 (.20)	-.003 (.39)	-.0013 (.16)	-.003 (.39)	-.006 (.74)
(10) Investigación vegetal capturada (SPCROP)	-.0005 (1.23)	-.0005 (1.07)	-.0006 (1.37)	-.0005 (1.21)	-.0005 (1.15)	-.0005 (1.20)	-.0003 (.39)	-.0002 (.62)
(11) Investigación animal capturada (SPLVSTK)	-.0011 (3.38)	-.0010 (3.01)	-.0013 (4.02)	-.0012 (3.68)	-.0007 (2.30)	-.0006 (2.20)	-.0008 (2.69)	-.0008 (2.78)
(12) Participación de los cultivos (CSHARE)	.084 (2.15)	.101 (2.57)	.039 (1.00)	.062 (1.57)	.005 (.13)	-.002 (.05)	-.048 (1.41)	-.037 (1.06)
(13) Variable ficticia estados del Sur (SOUTH)	-.004 (.25)	-.006 (.40)	-.008 (.52)	-.011 (.74)	-.035 (2.35)	-.038 (2.50)	.020 (1.32)	.014 (.90)
Variables ficticias:								
(14) D59	-0.62 (2.41)	-.016 (.48)	-.069 (2.72)	-.15 (.43)	-.017 (.74)	-.018 (.62)	-.051 (2.20)	-.010 (.34)
(15) D64	-.026 (1.00)	.011 (.33)	-.022 (.84)	.024 (.74)	-.004 (.17)	-.008 (.28)	-.018 (.80)	.016 (.55)
(16) D69	.022 (1.16)	.006 (.31)	.056 (2.87)	.040 (1.98)	.012 (.70)	.010 (.60)	.017 (.99)	.018 (1.07)
(17) D73	-.021 (.96)	-.028 (1.19)	.027 (1.19)	.021 (.89)	-.094 (4.56)	-.099 (4.53)	-.002 (.08)	.0003 (.02)
R ² ponderada ^d	.7841	.7886	.7841	.7886	.7841	.7886	.7841	.7882

^a Estadísticas; T entre paréntesis

^b APP = 1 para los datos posteriores a la redistribución (1969, 1974, 1978).

^c FEDRS/SB in (1), (2), (3), (4); FEDEXT/SB in (5), (6), (7), (8).

^d Las ecuaciones (1), (3), (5) y (7) forman un sistema y las ecuaciones (2), (4), (6) y (8) forman otro sistema.

Otra forma de considerar la influencia de la redistribución parlamentaria de los Estados consiste en utilizar PCNTC, que mide el porcentaje de población necesario para elegir al 50% de la cámara. En 1964, el valor medio de PCNTC, era de 0,32, con un intervalo comprendido entre 0,12 y 0,48. En 1969; después de la redistribución, la media era de 0,48, con un intervalo comprendido entre 0,45 y 0,52. Esta variable ayuda a explicar las diferencias interestatales en las consignaciones presupuestarias para investigación, aunque el nivel de significación no es muy alto. Cuanto más alto sea el nivel de sobrerrepresentación rural en la cámara (PCNTC menor), tanto mayor es la cuota presupuestaria. En apariencia, la redistribución ha reducido el poder de los agricultores para influir sobre el nivel de los gastos de investigaciones.

En segundo lugar, se examinan dos variables que miden la capacidad de los agricultores para organizarse con el fin de defender sus intereses. Una, el número de miembros de las cooperativas de comercialización (MCOOP), es insignificante; este resultado hace dudar de los testimonios anecdóticos que resaltan la influencia del movimiento cooperativo. Los resultados de Guttman y de Huffman y Miranowski que indican que las cooperativas afectan a los presupuestos de investigación parecen sensibles a las formas de las variables. Quizá la explicación sea simplemente que las cooperativas están más interesadas en otros asuntos, como las subvenciones directas y el sostenimiento de los precios.

En el presente estudio se emplea también una nueva variable, dotada de una gran capacidad explicativa, tanto para la investigación como para la extensión. Para estos últimos años, se dispone de información sobre la medida en que los agricultores han conseguido elegir a otros agricultores para la cámara (RESFMRS). El aumento de esta variable implica un mayor apoyo a los programas agrarios (cuadro 2) (18). Sin

(18) El desplazamiento desde el mínimo residual ($RESFMRS = 0,12$) hasta el máximo residual ($RESFMRS = 0,20$) desplaza la cuota de investigación prevista (10^2 veces) en aproximadamente 0,32. Es un desplazamiento considerable, puesto que la desviación típica de $STRS/SB$ en este repertorio de datos es 0,15 y 0,11 la de $XSTRS/SB$.

Cuadro 2
ESTIMACIONES DE LA REGRESION: 1969, 1974, 1978

Variables independientes	Variables dependientes			
	STRS/SB	XSTRS/SB	STEXT/SB	XSTEXT/SB
Término constante	-.102 (3.39)	-.059 (1.97)	.021 (.78)	.074 (2.75)
(1) Renta personal total (TPY)	-.000003 (.01) ^a	-.0007 (1.52)	.0001 (.30)	-.0006 (1.41)
(2) Participación renta agraria (NFY/TPY)	.778 (3.56)	1.122-.322 (5.22)	(1.52)	.129 (.63)
(3) Participación población agraria (FPOP/TPOP)	.391 (1.84)	.444 (2.12)	.267 (1.24)	.710 (3.37)
(4) Participación subvencio- nes federales (FEDRS/ SB, FEDEXT/SB) ^b	.792 (7.82)	-.208 (2.05)	1.044 (14.08)	.044 (.60)
(5) Legisladores agrarios (RESFMRS)	1.038 (6.94)	1.063 (7.23)	.728 (4.95)	.549 (3.83)
(6) Afiliación a cooperati- vas (MCOOP)	.012 (1.23)	-.002 (.17)	.0063 (.68)	-.0015 (.17)
(7) Investigación vegetal capturada (SPCROP)	-.00002 (.06)	-.0001 (.24)	-.00001 (.02)	-.0001 (.25)
(8) Investigación animal capturada (SPLVSTK)	.0002 (.69)	.00003 (.10)	.0002 (.76)	-.00007 (.25)
(9) Participación de los cultivos (CSHARE)	.317 (6.81)	.279 (6.09)	.044 (.97)	-.015 (.35)
(10) Variable ficticia para los estados del sur (SOUTH)	.044 (2.61)	.047 (2.84)	-.025 (1.42)	.030 (1.74)
(11) D69	.035 (2.06)	.070 (4.19)	.023 (1.48)	.025 (1.63)
(12) D74	.044 (2.02)	.094 (4.42)	-.091 (4.23)	-.0039 (.18)
R ² ponderada	.5771	.5771	.5771	.5771

^aEstadísticas; T se presentan entre paréntesis

^b FEDRS/SB en las regresiones para investigación; FEDEXT/SB en las regresiones para extensión.

embargo, los datos no dicen por qué los agricultores de determinados Estados son más eficaces que los de otros en la elección de agricultores. Sería interesante examinar más de cerca esta variable, para localizar los factores que hacen de los agricultores uno hábiles políticos.

En tercer lugar, los resultados de todo el conjunto de datos indican que los Estados tratan de «aprovecharse» de la investigación realizada en otros, sobre todo en la ganadería (SPLVSTK). Este efecto se aplica también a los gastos de extensión (19). En apariencia, si «capta» de otros el trabajo de investigación ganadera realizado, el Estado no tiene que gastar demasiado en adaptarlo a las condiciones locales. Aunque no haya pruebas directas sobre la productividad, este «aprovechamiento» sugiere que el nivel general de gastos será ineficientemente bajo. Sin embargo, la fuerza de este resultado queda debilitada por la insignificancia de la porción de investigación ganadera que puede captarse en el período final, cuando se añade una medida de la representación de los agricultores en la cámara legislativa del Estado (20).

La cuota de la producción agraria que corresponde a la agricultura *stricto sensu* es también una determinante significativa de los gastos de investigación, particularmente a partir de la redistribución parlamentaria. Puede reflejar tanto la menor importancia que la investigación «captada» tiene para los agricultores como la creciente internacionalización del mercado de varios productos importantes. Como los precios se fijan en el mercado internacional, aumentan las ganancias de la investigación que puede favorecer a los agricultores norteamericanos.

Por último, parece que las subvenciones federales ejercen

(19) Este resultado no es extrapolable a años recientes, en los que disponemos de una medida de *RESFMRS*. No obstante, el mayor «aprovechamiento» de la investigación ganadera es coherente con el estudio de permeabilidad de Welch y Evenson.

(20) La correlación entre *RSFMRS* y *SPLVSTR* es $-0,26$ para los últimos repertorios de datos. El examen de los datos indica que varios de los estados con grandes valores residuales de *RSFMRS* tienen niveles elevados de producción ganadera.

un importante efecto de «precio» sobre las consignaciones presupuestarias de los Estados. En casi todos los casos, los gastos superan la tasa de compensación. Por tanto, en el margen, el gobierno del Estado debe tratar la subvención como una cantidad a tanto alzado. Analíticamente, el subsidio no se diferencia de una subvención en efectivo no condicionada concedida por el gobierno federal. Como los gastos de investigación y extensión agrarias ascienden por término medio a un 0,25% del presupuesto del Estado, una suposición pausable es que el incremento de 1 dólar en los ingresos del Estado producirá un incremento muy pequeño de los gastos totales en estos programas, aun cuando la elasticidad renta de la demanda de los programas sea grande. Por tanto, si los gobiernos de los Estados tratan de esta forma los incrementos marginales de las subvenciones, las consignaciones presupuestarias para investigación y extensión agrarias (STRS, STEXT) descenderían casi en un dólar. Si el coeficiente de las subvenciones federales en la ecuación de consignaciones presupuestarias del Estado fuese casi -1 dólar, «exceso» de gastos (XSTRS, XSTEXT) disminuiría en dos dólares (un dólar para compensar la subvención federal y otro para gastarlo en otra cosa). Los resultados no confirman esta forma de ver el efecto marginal de las subvenciones. Aunque en el margen estos fondos son realmente subvenciones a tanto alzado no vinculadas, los gobiernos parecen tratarlas como si redujesen el coste marginal de la investigación y extensión agrarias. No está claro por qué ocurre esto, pero es coherente con otras investigaciones que muestran que los recursos federales «se pegan donde tocan». De hecho, el resultado es aún más fuerte. Los recursos federales no sólo permanecen en investigación y extensión agrarias, sino que también parecen estimular los gastos del Estado.

Las subvenciones de compensación parecen ejercer efectos de precio incluso cuando se supera la tasa de compensación. En lugar de aproximarse a -1, los coeficientes de los fondos federales son positivos. Valen 0,15 para la investigación y 0,75 para la extensión (por tanto, el exceso de gastos de investigación disminuye en 85 centavos y el exceso de gas-

tos de extensión en 25 centavos) (21). Los gastos estatales de I+E agraria se ven estimulados por los aumentos de las subvenciones intergubernamentales. En años recientes, el efecto de precio ha sido aún mayor, sobre todo por lo que respecta a la investigación. [Véase la fila (70 del cuadro 1), que contiene el coeficiente de (APP)* (FEDRS/Sb)] (22).

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se demuestra que el estudio de los gastos estatales de investigación y extensión agrarias debe tener en cuenta tanto la influencia específica de las subvenciones federales como el papel de la redistribución de las cámaras legislativas estatales. Las subvenciones federales estimulan los gastos estatales incluso cuando se supera la tasa de compensación. La redistribución parece haber intensificado la repercusión marginal del porcentaje de población agraria del Estado y reducido la correspondiente a la renta agraria. Por tanto, puede haber causado una reducción en los Estados en los que la participación de la renta agraria es alta, en comparación con aquéllos en los que el porcentaje de población agraria es elevado. Como el porcentaje de la población agraria es elevado. Como el porcentaje de la población agraria respecto a la población general continúa descendiendo, este desplazamiento estructural en la influencia política implica

(21) La diferencia entre investigación y extensión puede reflejar la menor fungibilidad de los gastos de extensión. Si los fondos federales se vinculan a programas concretos en el margen, pueden efectivamente exigir cierta compensación marginal por parte de los Estados.

(22) Véase también el cuadro 2, en el que se observa que la repercusión de las subvenciones federales es más fuerte para la investigación y la extensión en los años 1969, 1974 y 1978. De hecho, para la extensión, los créditos totales aumentan en el dólar integro necesario para compensar. Como la restricción $c_t = a_t - 1$ debe mantenerse en todos los casos (véase nota 16), los coeficientes de los términos de la interacción $APP \cdot FEDRS/SB$ han de ser iguales entre sí en las ecuaciones $STRS/SB$ y $XSTRS/SB$. Por tanto, si a_t y b_t son los coeficientes de subvención en los años anteriores, los coeficientes de los posteriores deben tener la forma $a_t + k$, $c_t + k$, siendo k constante. Así se cumple $c_t + k = a_t + k - 1$. Naturalmente, debe imponerse idéntica restricción a la extensión.

una disminución global del gasto público con el paso del tiempo. Salvo que los fondos federales para investigación y extensión agrarias aumente considerablemente, la proporción de los presupuestos de los Estados invertida en investigación y extensión en el sector público continuará disminuyendo. Podría llegarse a una disminución en términos absolutos, salvo que los presupuestos estatales totales aumenten rápidamente.

Un aspecto notable del análisis aquí presentado es la forma en que una serie de respuestas patológicas a las instituciones políticas producen, en conjunto, un resultado que ha contribuido a aumentar la productividad de la economía. Aunque la inversión en investigación agraria parece demasiado baja, dadas las elevadas tasas de rendimiento habitualmente estimadas por los estudiosos, el nivel de gasto público es, de hecho, considerable, habida cuenta el pequeño tamaño de la población agraria. Tres razones explican que el apoyo público haya sido favorable. En primer lugar, una estructura federal caracterizada por la multiplicidad de gobiernos estatales puede aumentar el apoyo a la investigación por parte de los agricultores, aun en el caso de que la mayor parte de las ganancias finales vayan a parar a los consumidores. En segundo lugar, antes de la redistribución parlamentaria, la sobrerrepresentación de los intereses de los agricultores en las cámaras legislativas de los Estados permitía que este apoyo se reflejase intensamente en las decisiones relativas al gasto público. En tercer lugar, la población general parece dispuesta a apoyar, al menos en parte, estos gastos debido a la ilusión de la repercusión de los fondos federales sobre los costes marginales de los Estados.

Partiendo de la hipótesis de que las democracias representativas no toman necesariamente decisiones que maximicen la prosperidad o mejoren la productividad, en el presente artículo se ha ofrecido un caso en que los gobiernos democráticos han dado en apoyar programas de fomento de la productividad incluso cuando las ventajas iniciales se caracterizan por una estrecha concentración. La estructura federal facilita este resultado, tanto por la competencia entre los pro-

ductos de los distintos Estados como por la existencia de subvenciones intergubernamentales.

El trabajo se concentra en las decisiones de gasto de los gobiernos de los Estados; hace falta un análisis más completo para avanzar en dos direcciones distintas. En primer lugar, se necesita un mejor conocimiento de la política de I+E agrarias a escala nacional. ¿Cómo explicarse la forma y el nivel de la ayuda federal durante el período del presente estudio? En segundo lugar, no se ha prestado atención al número cada vez mayor de actividades de I+E financiadas privadamente por grandes empresas agrarias, por proveedores de insumos y por compradores de productos. (Evenson [1983] ha examinado la respuesta del sistema de investigación pública a la expansión de la actividad de investigación privada). Si la predicción de unos menos niveles de ayuda pública se cumple, el estudio de los esfuerzos de investigación privados resultará cada vez más importante. Hay que seguir trabajando para comprender los incentivos que llevan a las empresas privadas a realizar actividades de I+E agrarias y para aislar la repercusión que un posible desplazamiento hacia la subvención privada ejercería sobre las posiciones relativas a los distintos tipos de productores.

APENDICE

Definiciones de las variables

Las variables dependientes se definen como sigue:

STRS/SB: consignaciones presupuestarias del Estado para investigación agraria en miles de dólares (*STRS*) dividido por los gastos totales del Estado y de las entidades locales con cargo a sus propios recursos en cientos de dólares (*SB*). Por tanto, *STRS/SB* es igual al céntuplo de la cuota del presupuesto. Los ingresos de las entidades locales se han incluido en *SB* para corregir las diferencias arbitrarias existentes entre los Estados en cuanto a la división de las funciones entre los distintos niveles del gobierno. La fuente de *SB* es US Bureau of the Census, *Governmental Finances*. Las fuentes de *STRS* son

USDA, *Funds of Research* y USDA, Cooperative State Research Service, *Inventory of Agricultural Research*. Estas fuentes no son totalmente compatibles. *Funds for Research* se interrumpió en 1975, y los datos de CSRS están disponibles a partir del repertorio de 1970. En los resultados del texto, se ha utilizado *Funds for Research* hasta 1974. El empleo de CSRS para 1970 y 1974 determinó diferencias en los resultados de entidad menor.

XSTRS/SB: *STRS* menos una estimación de los fondos de compensación, dividido por *SB*. Los debates con los funcionarios de USDA y el estudio de la legislación indican que *XSTRS* puede estimarse aproximadamente como:

$$XSTRS/SB = [STRS - (\text{subvenciones federales para investigación en miles de dólares} - 90)]/SB.$$

En otras palabras: cada estado recibe 90.000 dólares y debe compensar otras subvenciones dólar por dólar. Véanse USDA Cooperative State Experiment Station Services (1962, págs. 219 y sigs.) y las leyes citadas en la nota 13.

STEXT/SB: Consignación presupuestarias del Estado para extensión agraria en miles de dólares, divididas por *SB*. El numerador (*STEXT*) se calcula restando las subvenciones federales de los gastos totales estatales de extensión. La fuente de los gastos totales estatales son datos inéditos de USDA, Federal Extensión Service.

XSTEXT/SB: *STEXT* menos una estimación de los fondos de compensación, dividido por *SB*. Los funcionarios de USDA estiman que la cuota de subvenciones que precisan de compensación fue del 55% en 1978, del 56% en 1974 y del 74% en años anteriores (conversación con Daniel Domingo, USDA Extensión Service). Por tanto:

$$XSTEXT/SB = [STEXT - A * (\text{subvenciones federales para investigación en miles de dólares})]/SB.$$

siendo A = 0,55 en 1977, 0,56 en 1974 y 0,74 en 1958, 1964 y 1969.

Las variables independientes se definen como sigue:

NFY/TPY: rentas agrarias netas/rentas personales totales.

Fuente: Departamento de Comercio de EE.UU., *Statistical Abstract of the U.S.*

FPOP/TPOP: población agraria/población total. Fuentes: Departamento de Agricultura de EE.UU., *Farm. Population Estimates, 1910-1970*; USDA ESCS-86, agosto de 1980; y Departamento de Comercio de EE.UU., Oficina del Censo, *Population Census*. En 1974 se utilizaron los datos de 1969, porque desde 1970 no hay estimaciones Estado por Estado. En 1979, el Departamento de Agricultura de EE.UU. estimó la población agraria en nueve regiones de EE.UU. En consecuencia, la población agraria del último repertorio de datos se estimó calculando la cuota de cada estado en la población agraria de su división regional en 1970; esta cuota se multiplicó por la población agraria estimada de la región en 1979 tomada de la publicación del USDA ESCS-86, agosto de 1980. Esta forma de proceder supone que todos los Estados de una región perdieron población agraria al mismo ritmo que la región considerada en su conjunto.

CSHARE: valor en dólares de la producción agrícola *stricto sensu*, dividido por el valor en dólares de la producción agraria total. Fuente: USDA, *Census of Agriculture*.

TPY: rentas personales totales en miles de millones de dólares constantes. Los datos se corrigieron con el deflactor del PNB (1959 = 100). Esta variable guarda una fuerte correlación con *SB*. El análisis de regresión de *SB* en 1974 para *TPY* y la población total (*TPOP*) en miles ($\times 10^3$) da el siguiente resultado:

$$SB = -1431 + 195TPY - 0,24TPOP$$

(0,63)
(4,98)
(0,12)

$$R^2 = 0,96$$

SPCROP y *SPLVSTK*: investigación «captada». Gastos acumulados de investigación en miles de millones de dólares (con información de Evenson, 1978) empleados en investigación en agricultura y ganadería, respectivamente, en regiones geoclimáticas similares de otros Estados. Se definieron 16 regiones a partir de los datos publicados en el *Yearbook of Agriculture* de 1957 del USDA. Cada región se subdividió a continuación en subregiones. En los estudios de Evenson y Kislev y de Welch y Evenson se llega a la conclusión de que la investigación que se «capta» en el ámbito de la agricultura *stricto sensu* está esencialmente confiada a subregiones similares, mientras que la que se «capta» en el ámbito de la ganadería es de alcance más amplio y se produce a través de las regiones.

FEDRS/SB: gastos federales de investigación agraria en miles de dólares, dividido por *SB*. Medidos como el céntuplo de la cuota presupuestaria. Fuente: USDA, CSRS, *Inventory of Agricultural Research* y datos inéditos del Departamento de agricultura de EE.UU.

FEDEXT/SB: gastos federales de extensión agraria, dividido por *SB*. Medidos como el céntuplo de la cuota presupuestaria. Fuente: datos inéditos del Departamento de Agricultura de EE.UU., Federal Extension Service.

MCOPP: número de agricultores miembros de cooperativas de comercialización, dividido por el número total de explotaciones comerciales, es decir, de explotaciones que venden productos valorados en más de 2.500 dólares al año. La variable de cooperativa es casi siempre superior a la unidad (media = 1,4), porque muchos agricultores son miembros de varias cooperativas de comercialización. Se omiten las cooperativas de servicio, porque frecuentemente agrupan a conjuntos heterogéneos de agricultores con pocos intereses políticos en común. Fuente: Departamento de Agricultura de EE.UU., Farmer Cooperative Service, *Statistics of Farmer Cooperatives*, y Departamento de Comercio de EE.UU., *Statistical Abstract of the U.S.*

PCFRMR: porcentaje de parlamentarios del Estado que declaran la agricultura como ocupación. La media de *PCFRMR* es 0,115. Fuente: Insurance Information Institute (1976). Sólo hay datos para 1976 y 1978. Para 1969 y 1974 se han utilizado los datos de 1976, puesto que esta variable parece relativamente estable a lo largo de los años para los distintos Estados.

PCNTC: cuota de población necesaria para controlar el parlamento del Estado (*PCNTC*). Como esta variable se da por separado para cada uno de las cámaras legislativas del Estado, se ha obtenido la media de las dos cuotas. Fuente: *Book of the States*.

Variables posteriores a la redistribución: *APP* = 1 si el dato es posterior al período de redistribución parlamentaria (1969, 1974, 1978) e igual a 0 en caso contrario. Esta variable se multiplica por varias otras variables independientes para medir los efectos de la redistribución.

La variable ficticia (*SOUTH*) es igual a 1 si el Estado pertenece al sur (se utiliza la definición de sur del gobierno de los EE.UU.). Por tanto, *SOUTH* es igual a 1 para los estados de Delaware, Maryland, Virginia, Virginia Occidental, Carolina del norte, Carolina del sur, Georgia, Florida, Kentucky, Tennessee, Alabama, Mississippi, Arkansas, Louisiana, Oklahoma y Texas.

Variables ficticias para todos los repertorios de datos, salvo 1978.

BIBLIOGRAFIA

Book of the States. Lexington KY, various years.

BREDAHL, MAURY E., W. KEITH BRYANT, and VERNON RUTTAN. «Behavior and Productivity Implications of Institutional and Project Funding of Research». Draft manuscript. Dep. Agr. and Appl. Econ., University of Minnesota, April 1979.

- BREDAHL MAURY and W. PETERSON.: «The Productivity and Allocation of Research: U. S. Agricultural Experiment Stations». *Amer. J. Agr. Econ.* 58 (1976): 584-92.
- COURANT PAUL, EDWARD GRAMLICH and DANIEL RUBINFELD.: «The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants or Why Money Sticks Where It Hits». *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, ed. Peter Mieszkowski and William Oakland, pp. 5-22. COUPE Papers on Public Economics, vol. 1. Washington DC: Urban Institute, 1979.
- DAVID, PAUL and RALPH EISENBERG. *Devaluation of the Urban and Suburban Vote*. Bureau of Public Administration, University of Virginia, 1961.
- DOWNS ANTHONY. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, Publishers, 1957.
- EVENSON ROBERT E.: «The Economic Aspects of the Organization of Agricultural Research». *Resource Allocation in Agricultural Research*, ed. Walter Fishel, pp. 163-82. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1971.
- . «The Economic Consequences of Agricultural Extension Services». Paper prepared for USDASEA Extension Evaluation Project, Washington DC, Feb. 1979.
- . «Technological Change in U.S. Agriculture». *Government and Technical Change: A Cross-Industry Analysis*, ed. R. Nelson. Elmsford NY: Pergamon Press, 1982.
- EVENSON ROBERT and YOAV KISLEV.: *Agricultural Research and Productivity*. New Haven CT: Yale University Press, 1975.
- EVENSON ROBERT, PAUL WAGGONER and VERNON RUTTAN.: «Economic Benefit from Research: An Example from Agriculture». *Science* 205 (1979): 1101-07.
- GRAMLICH EDWARD.: «Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature». *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. W. Oates. Lexington MA: D.C. Heath Co., 1977.
- GUTTMAN JOEL.: «Interest Groups and the Demand for Agricultural Research». *J. Polit. Econ.* 86 (1978): 467-84.
- HAYAMI, Y. and V. M. RUTTAN.: *Agricultural Development*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1971.
- HUFFMAN WALLACE, E. and JOHN A. MIRANOWSKI: «An Economic Analysis of Expenditures on Agricultural Experiment Station Research». *Amer. J. Agr. Econ.* 63 (1981): 104-18.
- INSURANCE INFORMATION INSTITUTE.: *Occupational Profile of State Legislators*. New York NY, 1976, 1977, 1979.

- KEY, V. O.: *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf, 1949.
- NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE.: «Apportionment in the Nineteen Sixties». Mimeographed. New York, 1970.
- NELSON RICHARD.: «Government Stimulus of Technological Progress: Lessons from American History. *Government and Technical Change: A Cross-Industry Analysis*, ed. R. Nelson. Elmsford NY: Pergamon Press, 1982.
- OATES WALLACE: «Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects». *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, ed. Peter Mieszkowski and William Oakland pp. 23-30. COUPE Papers on Public Economics, vol. 1. Washington DC: Urban Institute, 1979.
- PASOUR, JR., E. C. and M. A. JOHNSON.: «Bureaucratic Productivity: The Case of Agricultural Research Revisited». *Public Choice* 39 (1982): 301-17.
- PETERSON WILLIS L.: «The Allocation of Research. Teaching and Extension Personnel in U.S. Colleges of Agriculture». *J. Farm. Econ.* 51 (1969): 41-56.
- ROBINSON ROLAND, R.: «Resource Allocation in Land Grant Universities and Agricultural Experiment Stations». *Resource Allocation in Agricultural Research*, ed. Walter Fishel, pp. 235-50. Minneapolis University of Minnesota Press, 1971.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN.: «Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic». *J. Polit. Econ.* 89 (1981): 152-65.
- . «Inefficiency and Reelection». *Kyklos* 33 (1980a): 287-307.
- . «Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?» *J. Legal Stud.* 9 (1980b): 593-616.
- RUTTAN, VERNON. *Agricultural Research Policy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1982a.
- . «Bureaucratic Productivity: The Case of Agricultural Research». *Public Choice* 35 (1980): 529-49.
- . «Bureaucratic Productivity: The Case of Agricultural Research Revisited-A. Rejoinder». *Public Choice* 39 (1982b): 319-29.
- SAFFELL DAVID, C.: «Reapportionment and Public Policy: State Legislators' Perspectives». *Representation and Redistricting Issues*, ed. Bernard Grofman, Arend Lijphart, Robert McKay, and Howard Scarrow, pp. 203-19. Lexington MA: Lexington Books, 1982.
- U. S. Department of Agriculture. Bulletin No. ESCS086. Washington DC, Aug. 1980.
- . *Funds for Research*. Washington DC, various years.

- U. S. Department of Agriculture, Cooperative State Experiment Station Service. *A History of Research Policy and Procedure, State Agriculture Experiment Stations*. Misc. Pub. No. 904, Washington DC, 1962.
- U. S. Department of Agriculture, Cooperative State Research Service. *Inventory of Agricultural Research*. Washington DC, various years.
- U. S. Department of Agriculture. Farmer Cooperative Service. *Statistics of Farmer Cooperatives*. Washington DC, various years.
- U. S. Department of Agriculture, Rural Development Services. *Farm Population Estimates, 1910-1970*. Statis. Bull. No. 523. Washington DC.
- U. S. Department of Agriculture, Science and Education Administration. *Inventory of Agricultural Research F4 1977*, vol. 2. Washington DC, 1977.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. *Census of Agriculture*. Washington DC, various years.
- . *Census of Governments*. Washington DC, various years.
- . *Compendium of State Government Finances*, Washington DC, various years.
- . *Governmental Finances*. Washington DC, various years.
- . *Population Census. Decennial Data on Rural Urban Population*. Washington DC, various years.
- . *Statistical Abstract of the United States*. Washington DC, various years.
- WELCH FINIS, R. and ROBERT E. EVENSON. *The Impact and Pervasiveness of Crop and Livestock Improvement Research in U. S. Agriculture*. Unpublished manuscript. Economic Growth Center, Yale University, 1978.

Cuadro A1
MEDIAS Y ERRORES STANDARDS

		Conjunto completo de datos		1969, 1974, 1978	
		Medias	Errores Std.	Medias	Errores Std.
<i>STRS/SB</i>	Tantos por cien	.239	.145	.232	.146
<i>XSTRS/SB</i>	Tantos por cien	.144	.119	.150	.115
<i>STEXT/SB</i>	Tantos por cien	.259	.148	.229	.130
<i>XSTEXT/SB</i>	Tantos por cien	.144	.096	.143	.089
<i>NFY/TPY</i>	Tantos por uno	.049	.052	.047	.056
<i>FPOP/TPOP</i>	Tantos por uno	.087	.073	.073	.062
<i>TPY</i>	Miles millones \$	11.16	13.59	13.31	15.28
<i>SPCROP</i>		20.28	14.78	23.38	15.30
<i>SPLVSTK</i>		18.93	19.03	20.94	21.22
<i>MCOOP</i>	Miemb. por explot.	1.34	.768	1.32	.78
<i>CSHARE</i>	Tantos por uno	.347	.189	.338	.173
<i>FEDRS/SB</i>	Tantos por cien	.135	.091	.127	.093
<i>FEDEXT/SB</i>	Tantos por cien	.204	.146	.191	.141
<i>PCNTC</i>	Tantos por uno	.420	.090	.483	.017
<i>RESEFMRS</i>	Tantos por uno			0 (-.12 to .20)	.05

**PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION,
AGRUPADAS EN SERIES**

SERIE ESTUDIOS

1. *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura*. Manuel García Ferrando. 1976.
2. *La explotación agraria familiar*. Varios autores. 1977.
3. *Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario*. José Luis de los Mozos. 1977.
4. *El latifundio. Propiedad y explotación. Siglos XVIII-XX*. Miguel Artola y otros. 1978.
5. *La formación de la agroindustria en España (1960-1970)*. Rafael Juan i Fenollar. 1978.
6. *Antropología de la ferocidad cotidiana: supervivencia y trabajo en una comunidad cántabra*. Javier López Linage. 1978.
7. *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1935)*. Manuel Pérez Yruela. 1978.
8. *El sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección*. Agustín López Ontiveros. 1978.
9. *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino (la Confederación Nacional Católica Agraria. 1917-1924)*. Juan José Castillo. 1979.
10. *La evolución del campesinado: la agricultura en el desarrollo capitalista*. Miren Etxezarreta. 1979.
11. *La agricultura española a mediados del siglo XIX (1850-1870). Resultados de una encuesta agraria de la época*. Joaquín del Moral Ruiz. 1979.
12. *Crisis económica y empleo en Andalucía*. Titos Moreno y José Javier Rodríguez Alcaide. 1979.
13. *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. Manuel Cuadrado Iglesias. 1980.
14. *Prensa Agraria en la España de la Ilustración. El semanario de Agricultura y Artes dirigido a los párrocos (1797-1808)*. Fernando Díez Rodríguez. 1980.
15. *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral*. Eladio Arnalte Alegre. 1980.
16. *Las agriculturas andaluzas*. Grupo ERA (Estudios Rurales Andaluces). 1980.
17. *El problema agrario en Cataluña. La cuestión Rabassaire (1890-1936)*. Albert Balcells. 1980.

18. *Expansión vinícola y atraso agrario (1870-1900)*. Teresa Carnero i Arbat. 1980.
19. *Propiedad y uso de la tierra en la Baja Andalucía*. Carmona, siglos XVIII y XX. Josefina Cruz Villalón. 1980.
20. *Tierra y parentesco en el campo sevillano: la revolución agrícola del siglo XIX*. François Herán. 1980.
21. *Investigación agraria y organización social. Estudio sociológico del INIA*. Manuel García Ferrando y Pedro González Blasco. 1981.
22. *Energía y producción de alimentos*. Gerald Leach. 1981.
23. *El régimen comunal agrario de los Concejos de Castilla*. José Manuel Mangas Navas. 1981.
24. *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. Carlos Tió. 1982.
25. *Campos y campesinos de la Andalucía mediterránea*. Christian Mignon. 1982.
26. *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. Emilio Pérez Touriño. 1983.
27. *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*. David E. Vassberg. 1983.
28. *Propiedad agraria y sociedad rural en la España mediterránea. Los casos valenciano y castellano en los siglos XIX y XX*. Juan Romero González. 1983.
29. *Estructura de la producción porcina en Aragón*. Javier Gros. 1984.
30. *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República*. Alejandro López. 1984.
31. *Corporatismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Eduardo Moyano Estrada. 1984.
32. *Riqueza y propiedad en la Castilla del Antiguo Régimen (la provincia de Toledo en el siglo XVIII)*. Javier María Donézar. 1984.
33. *La propiedad de la tierra en España. Los patrimonios públicos*. José Manuel Mangas Navas. 1984.
34. *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de Sociología Rural de España*. Eduardo Sevilla-Guzmán (coordinador). 1984.
35. *La integración de la agricultura gallega en el capitalismo. El horizonte de la CEE*. José Colino Sueiras. 1984.
36. *Economía y energía en la dehesa extremeña*. Pablo Campos Palacín. 1984.
37. *La agricultura valenciana de exportación y su formación histórica*. Juan Piqueras. 1985.
38. *La inserción de España en el complejo soja-mundial*. Lourdes Viladamiú Canela. 1985.

39. *El consumo y la industria alimentaria en España*. María Luisa Peinado Gracia. 1985.
40. *Lecturas sobre agricultura familiar*. Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez (coordinadores). 1985.
41. *La agricultura insuficiente*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1985.
42. *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla*. Margarita Ortega. 1986.
43. *El mercado del café*. Enrique Palazuelos Manso y Germán Granda. 1986.
44. *Contribución a la historia de la Trashumancia en España*. Pedro García Martín y José María Sánchez Benito. 1986.
45. *Crisis y modernización del olivar*. Juan Francisco Zambrana Pineda. 1987.
46. *Pequeña y gran propiedad agraria en la depresión del Guadalquivir* (2 tomos). Rafael Mata Olmo. 1987.
47. *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España (II Coloquio de Geografía Agraria)*. 1987.
48. *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. Carlos San Juan Mesonada. 1987.
49. *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*. José María Martínez Sánchez. 1987.
50. *Desarrollo rural integrado*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1988.
51. *La ganadería mesteña en la España borbónica (1700-1836)*. Pedro García Martín. 1988.
52. *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. E. Moyano Estrada. 1988.
53. *Las políticas agrarias*. C. Servolín. 1988.
54. *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*. Carlos San Juan (Compilador). 1989.
55. *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana, expansión, crisis y abolición (S. XVII-XIX)*. M.^a Teresa Pérez Picazo. 1990.
56. *Cambio Rural en Europa*. Arkleton Research. M. Etxezarreta (compiladora). 1990.
57. *La agrociudad mediterránea*. Francisco López Casero (compilador). 1990.
58. *El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención*. Consuelo Varela Ortega (coordinadora), 1990.

SERIE CLASICOS

1. *Agricultura General*. Gabriel Alonso de Herrera. Edición crítica de Eloy Terrón. 1981.

2. *Colectivismo agrario en España*. Joaquín Costa. Edición crítica de Carlos Serrano. 1983.
3. *Aldeas, aldeanos y labriegos en la Galicia tradicional*. A. Vicenti, P. Rovira y N. Tenorio. Edición crítica de José Antonio Durán Iglesias. Coedición con la Junta de Galicia. 1984.
4. *Organización del cultivo y de la sociedad agraria en Galicia y en la España atlántica*. Valeriano Villanueva. Edición, estudios preliminares y notas de José Antonio Durán Iglesias. Coedición con la Junta de Galicia. 1985.
5. *Progreso y miseria*. Henry George. Estudio preliminar de Ana María Martín Uriz. 1985.
6. *Las comunidades de España y del Perú*. José María Arguedas. Prólogo de J. V. Murra y J. Contreras. Coedición con el ICI. 1987.
7. *De los trabajos del campo*. L. T. M. Columela. Edición y estudio preliminar de A. Holgado. Coedición con SIGLO XXI. 1988.
8. *Diccionario de Bibliografía Agronómica*. Braulio Antón Ramírez. Presentación de A. García Sanz. 1988.
9. *Correo General de España*. Francisco Mariano Nipho. Estudio introductorio de Fernando Díez R., 1988.
10. *Libro de Agricultura*. Abu Zacaría Iahia. Traducción al castellano de Josef A. Banqueri. Estudio preliminar y notas de J. E. Hernández Bermejo y E. García Sánchez. Coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. 1988.
11. *Agricultura e Ilustración: Antología del Pensamiento Agrario Ilustrado*. Edición de Lluís Argemí. 1988.
12. *Diccionario Histórico de las Artes de Pesca Nacionales*. A. Sáñez Reguart. Introducción de J. C. Arbex. 1988.
13. *Campesinos y Pescadores del norte de España*. Frédéric Le Play. Edición, introducción y notas de José Sierra. Postfacio de R. Domínguez. 1990.

SERIE RECURSOS NATURALES

1. *Ecología de los hayedos meridionales ibéricos: el macizo de Ayllón*. J. E. Hernández Bermejo y M. Sanz Ollero. 2ª edición. 1984.
2. *Ecología y cultura en la ganadería de montaña*. Juan Pedro Ruiz. 1989.

SERIE TECNICA

1. *La técnica y tecnología del riego por aspersión*. Pedro Gómez Pompa.

2. *La energía solar, el hombre y la agricultura*. José J. García Badell. 1982.
3. *Fruticultura. Fisiología, ecología del árbol frutal y tecnología aplicada*. Jesús Vozmediano. 1982.
4. *Bases técnicas y aplicativas de la mejora genética del ganado vacuno lechero*. V. Calcedo Ordóñez. 1983.
5. *Manual para la interpretación y aplicación de tarifas eléctricas en el sector agrario*. Rafael Calvo Baguena y Pedro Molezún Rebellón. 1985.
6. *Patología e higiene animal*. Manuel Rodríguez. Rebollo. 1985.
7. *Animales y contaminación biótica ambiental*. Laureano Sáiz Moreno y Carlos Compaire Fernández. 1985.
8. *La agricultura y el ahorro energético*. José Javier García Badell. 1985.
9. *El espacio rural en la ordenación del territorio*. Domingo Gómez Orea. 1985.
10. *La informática, una herramienta al servicio del agricultor*. Primitivo Gómez Torán. 1985.
11. *La ecología del árbol frutal*. Fernando Gil-Albert Velarde. 1986.
12. *El chopo y su cultivo*. J. Oresanz. 1987.
13. *Bioclimatología animal*. J. Fernández Carmona. 1987.
14. *Técnica y aplicaciones agrícolas de la Biometanización*. Muñoz Valero, Ortiz Cañavate y Vázquez Minguela. 1987.

SERIE LECTURAS

1. *La agricultura española ante la CEE*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
2. *Fiscalidad agraria*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
3. *El sistema agroalimentario español*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
4. *Primer curso teórico-práctico sobre acuicultura* (2 tomos). Varios autores (Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense de Madrid - Fundación Universidad Empresa). 1985.

SERIE TESIS DOCTORALES

1. *Análisis y valoración en términos de bienestar de la política de precios agrarios en España, en el período 1963-1982*. José María García Álvarez-Coque. 1986.

2. *Asignación de recursos y orientaciones productivas en el sector de cultivos herbáceos anuales: un enfoque econométrico*. Isabel Bardaji Azcárate. 1987.
3. *Evolución de las relaciones entre la productividad del trabajo en la agricultura, las relaciones agrarias y el desarrollo económico en España (1960-1979)*. Carlos Pérez Hugalde.
4. *Incidencia económica de la sanidad animal*. Alberto M. Berga. Monge.

SERIE LEGISLATIVA

1. *Ley de Seguros Agrarios Combinados*. MAPA. 1981.
2. *Reglamento de Pesca y Navegación, 27 de agosto de 1763*. MAPA. 1982.
3. *Ley de Cultivos Marinos*. MAPA. 1984.
4. *Ley por la que se regula la producción y el comercio del trigo y sus derivados*. MAPA. 1984.
5. *Leyes agrarias*. MAPA. 1984.
6. *Ley de Agricultura de Montaña*. MAPA. 1985.
7. *Ley de contratación de productos agrarios*. MAPA. 1985.
8. *Política de Ordenación Pesquera*. MAPA. 1985.
9. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de agricultura, pesca y alimentación*.
10. *Legislación Pesquera Vigente*. MAPA. 1988.

SERIE RECOPILACIONES LEGISLATIVAS

1. *Legislación básica sobre mercados en origen de productos agrarios*. MAPA. 1974.
2. *Recopilación de normas. Núm. 1. Ganadería*. MAPA. 1978.
3. *Recopilación de normas. Pesca marítima*. MAPA. 1981.
4. *Recopilación Legislativa Alimentaria*. 26 tomos que compendian 37 capítulos y 2 volúmenes más de actualización. MAPA. 1983.

SERIE LEGISLACION/CEE

1. *Principales disposiciones de la CEE Sectores agrícolas (21 tomos)*. MAPA. 1986.
2. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de las frutas y hortalizas transformadas*. MAPA. 1987.
3. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de las frutas y hortalizas frescas*. MAPA. 1987.

4. *Principales disposiciones de la CEE en el sector del algodón.* MAPA. 1987.
5. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la leche y productos lácteos.* MAPA. 1987.
6. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la carne de vacuno.* MAPA. 1988.
7. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de los forrajes.* MAPA. 1988.
8. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la carne de porcino.* MAPA. 1988.
9. *Principales disposiciones de la CEE en el sector del arroz.* MAPA. 1988.
10. *Principales disposiciones de la CEE en el sector agromoneta-rio.* MAPA. 1988.
11. *Aplicación de la P.A.C. en España (Campaña 89-90).* MAPA. 1990.
12. *Disposiciones CEE: Política de Estructuras.* (2ª Edición 1989).
13. *Disposiciones CEE: en el sector de materias grasas* (2ª edición), 1990.
14. *Disposiciones CEE: sector del tabaco* (2ª edición), 1991.
15. *Disposiciones CEE: sector de las plantas vivas* (2ª edición), 1991.

SERIE CEE

1. *Organización y control de calidad de los productos agroalimen-tarios en la Comunidad Económica Europea y sus países miem-bros.* Carlos Pons. 1983.
2. *Organización del mercado de carnes en la Comunidad Econó-mica Europea.* C. Sánchez Vellisco e I. Encinas González. 1984.
3. *El sector de la carne porcina en España y la CEE.* MAPA. 1985.
4. *Adhesión de España a la CEE-Agricultura.* MAPA. 1986.
5. *El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FE-OGA). Estructura y funcionamiento.* J. L. Sáenz García Ba-quero. 1986.
6. *Política vitivinícola en España y en la Comunidad Económica Europea.* L. M. Albisu y P. Arbona. 1986.
7. *El sector lácteo en España y en la CEE.* MAPA. 1986.
8. *Tratado de adhesión España-CEE. Pesca.* MAPA. 1986.
9. *Ayudas de la CEE al sector agrario.* MAPA. 1986.
10. *Política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y en la CEE.* C. Gómez Benito y otros. 1987.
11. *El sector del tomate para conserva en España y en la CEE.* MAPA. 1987.

12. *El sector de la carne de vacuno en España y en la CEE*. MAPA. 1987.
13. *Las organizaciones y agrupaciones de productores agrarios en España y la CEE*. Juan Francisco Juliá y Ricardo J. Server. MAPA. 1989.
14. *El futuro del mundo rural*. MAPA. 1989.
15. *Política agraria común y conservación de la cubierta vegetal*. S.G.T., MAPA. 1989.
16. *El sector forestal y la CEE*. Edición preparada por A. Novas García. Edita ICONA 1989.
17. *Plan de desarrollo en zonas rurales de España (1989-1993)*. MAPA. 1990.

COLOQUIOS HISPANO-FRANCESES

1. *Supervivencia de la montaña (Madrid, 1980)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1981.
2. *Espacios litorales (Madrid, noviembre 1981)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1982.
3. *Espacios rurales (Madrid, abril 1983) (2 tomos)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1984.
4. *Agricultura periurbana (Madrid, septiembre 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1988.
5. *Supervivencia de los espacios naturales (Madrid, febrero 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1989.

OTROS TITULOS

1. *Glosario de términos agrarios comunitarios (2 tomos)*. I. Encinas González y otros.
2. *Madrid verde*. J. Izco. MAPA. 1984.
3. *La problemática de la pesca en el nuevo derecho del mar*. J. R. Cervera Pery. 1984.
4. *Agricultura, pesca y alimentación. Constitución, Estatutos, Traspasos, Jurisprudencia Constitucional, legislación de las Comunidades Autónomas*. MAPA. 1985.
5. *Sociedad rural y juventud campesina*. J. J. González y otros. MAPA. 1985.
6. *Historia del Merino*. Eduardo Laguna. MAPA. 1986.
7. *La Europa azul*. J. I. Cabrera y J. Macau. MAPA. 1986.
8. *Desamortización y Hacienda Pública (Jornadas Universidad Internacional Menéndez Pelayo)*. MAPA. 1986.
9. *Pesqueros españoles*. J. C. Arbex. MAPA. 1987.
10. *Supervivencia en la Sierra Norte de Sevilla. Equipo pluridisciplinar franco-español*. MAPA. 1987.

11. *Conservación y desarrollo de las dehesas portuguesa y española*. P. Campos Palacín y M. Martín Bellido. MAPA. 1987.
12. *Catálogo denominación especies acuícolas españolas* (2 tomos). 1985.
13. *Catálogo denominación especies acuícolas foráneas* (1 tomo). 1987.
14. *La sardina, un tesoro de nuestros mares*. MAPA. 1985.
15. *Los pescados azules de nuestras costas*. MAPA. 1985.
16. *Las raíces del aceite de oliva*. MAPA. 1983.
17. *Una imagen de calidad, los productos del Cerdo Ibérico*. MAPA. 1984.
18. *Una fuente de proteínas, alubias, garbanzos y lentejas*. MAPA. 1984.
19. *Atlas de las frutas y hortalizas*. J. Díaz Robledo. 1981.
20. *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y Técnicas en la Ordenación del Espacio Rural*. Volumen I. MAPA. MOPU. MAP. 1987.
21. *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII*. Felipa Sánchez Salazar. MAPA. SIGLO XXI. 1988.
22. *El Palacio de Fomento*. J. C. Arbex. MAPA. 1988.
23. *Acuicultura y Economía*. Coordinadores G. Ruiz, R. Esteve y A. Ruiz. 1988. MAPA. Universidad de Málaga.
24. *Economía y sociología de las comunidades pesqueras*. Varios autores. MAPA. Universidad de Santiago. 1989.
25. *Estructuras Agrarias y Reformismo Ilustrado en la España del siglo XVIII*. Varios autores. MAPA. 1989.
26. *Los Pastores de Cameros*. L. V. Elías y C. Muntión. Gobierno de La Rioja. MAPA. 1989.
27. *Técnicas de análisis de datos multidimensionales*. Lucinio Júdez Asensio. MAPA. 1989.
28. *Specilegia Zoológica*. P. S. Pallás. Estudio Preliminar de R. Alvarado. MAPA. 1988.
29. *Agricultores, botánicos y manufactureros en el siglo XVIII. Los sueños de la Ilustración española*. J. López Linaje y J. C. Arbex. BCA. MAPA. 1989.
30. *Estructura de las Explotaciones Agrarias en España 1982*. Trabajo dirigido por Luis Ruiz Maya. (Tomos 1 y 2). MAPA. 1989.
31. *Una historia del tabaco en España*. Javier López Linaje y Juan Hernández Andréu. Agencia Nacional del Tabaco. CETARSA - MAPA. 1990.
32. *La Agricultura viajera. Cultivos y manufacturas de plantas industriales y alimentarias en España y en la América Virreinal*. Edición a cargo de Joaquín Fernández Pérez e Ignacio González Tascón. CSIC, MAPA, CETARSA, Tabacalera, S.A., Lunweg, S. A., Editores, 1990.

33. *El buen gusto de España*. Ana de Letamendia, Lourdes Plana y Gonzalo Sol. MAPA. 1990.
34. *Consumo Alimentario en España* (2 tomos). MAPA. 1990.
35. *La Alimentación en España 1989*. MAPA. 1990.
36. *Historia natural y moral de las Aves (Iª parte)*. Edición facsímil. ICONA, 1989.
37. *Un viaje a la Antártida*. IEO. MAPA. 1990.
38. *Historia y evolución de la colonización agraria en España* (tomo 2º). Juan Manuel Mangas Navas, Carlos Barciela López. MOPU. Administraciones Públicas. MAPA. 1990.
39. *La agricultura española del siglo XIX*. Agustín Y. Kondo. Coedición NEREA. MAPA. 1990.
40. *La Alta Extremadura en el siglo XVII. Evolución demográfica y estructura agraria*. Alfonso Rodríguez Grajera. MAPA y Universidad de Extremadura, 1990.

La selección de las lecturas recopiladas en este libro se justifica por la necesidad de entender el papel de las instituciones en la formulación de las políticas agrarias.

Con el estudio introductorio al compendio se ha pretendido aportar algunas 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 lecturas aquí incluidas no aspira a ser exhaustiva, sino que pretende presentar una información, en su mayor parte y hasta la fecha no disponible en lengua castellana, que cumple diversas utilidades (mediante enfoques analíticos, trabajos de revisión, trabajos aplicados a realidades concretas, enfoques econométricos, etc) para abrir un amplio debate en torno a las políticas agrarias en relación con las instituciones.

PUBLICACIONES DEL



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

Centro de Publicaciones

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid