

EL PAPEL DE LA POLÍTICA AGRARIA EN LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL*

Luis Vicente Barceló**

EL PAPEL DE LA POLÍTICA AGRARIA EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES DESARROLLADOS Y LA CRISIS ECONÓMICA

1. El proteccionismo como característica principal de la política agraria

Comenzaremos por afirmar que el elemento característico principal de la política agraria en países occidentales desarrollados ha sido y es el proteccionismo. Protecciónismo, que no puede decirse que haya estado ausente en países exportadores netos y más competitivos como USA a lo largo del último medio siglo (1), pero que, desde luego, resulta mucho más acentuado en países menos competitivos como España (2) y la CEE (3) y, en esta

* *Agricultura y Sociedad*, núm. 35, 9 a 48 págs. (1985).

** Catedrático de Economía y Política Agraria. Universidad Politécnica. Valencia.

(1) Para comprobar esta afirmación basta con leer algunas obras como la de Schickele, R. (1954).

(2) En cuanto, al proteccionismo en España entendido como una situación de diferencia entre el precio interior y un precio internacional más elevado, puestos ambos en el mismo escalón comercial, el primer trabajo español es muy reciente: Barceló, V. L. (1983).

(3) En cuanto al proteccionismo CEE, superior al español, la literatura es muy abundante. En España así lo constataban hace unos años libros como Briz, J. et

última sobre todo, en las últimas dos décadas, desde la firma del tratado de Roma de 1958 y la puesta en práctica de la Política Agrícola Común.

2. Errores frecuentes en la valoración del proteccionismo

A continuación nos centraremos en el tema del proteccionismo y en los frecuentes errores conceptuales, casi generalizados, que suelen cometer muchos economistas agrarios españoles, incluidos, por supuesto, los Ministros de Agricultura, al valorar la política de protección agraria.

En primer lugar, casi todo el mundo está de acuerdo en nuestra profesión en que una política de precios agrarios que genera excedentes revela un alto grado de ineficiencia. Se nota que algo hemos aprendido de la Teoría Económica, y que reconocemos que esta situación revela una situación de ineficiencia en la asignación de los recursos. Sin embargo, cuando se es deficitario de un producto, se sostiene que dicha situación es inaceptable porque revela un inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales existentes en nuestro país y que además perjudica a la balanza comercial agraria (4).

En este punto creo que todavía subsisten reminiscencias mercantilistas. Tal vez todavía no hemos comprendido que ni la balanza comercial industrial, ni la agraria, ni ambas consolidadas, tienen por qué ser superavitarias y ni siquiera equilibradas. Esta es una cuestión que depende, naturalmente, del grado de desarrollo de un país. En efecto, cuando un país presenta una balanza comercial deficitaria, está recibiendo capital de otros países que contribuyen así a su crecimiento económico (5). No deja de ser cierto, sin embargo, que ese capital exterior se ha visto fuertemente encarecido, a raíz de la actual crisis económica mundial y, es-

alia (1979) y el más reciente de Camilleri, A. et alia (1984). Trabajos no españoles clásicos son los de Davey et alia (1972) y muy recientemente Buckwell, A. et alia (1982).

(4) Sobre estos extremos llamaron la atención algunos trabajos relativamente pioneros en España como el de Linde, L. M. (1972). Pero otros puntos de vista eran defendidos por Cotoruelo, A. (1971).

(5) Los poco familiarizados con estas cuestiones básicas del Comercio Internacional pueden leer la obra de Chacholiades, M. (1981).

pecialmente, desde que la política expansiva de gasto público y de control monetario de USA ha provocado un encarecimiento de los tipos de interés y una apreciación del dólar que ha supuesto un incremento de los servicios de la deuda externa de los países endeudados con el exterior como es España (6). Pero ni aún así, podemos, en rigor, pronunciarnos en contra de la deuda externa, sobre todo si, la alternativa al ahorro externo, que es el ahorro interno, reclama una remuneración todavía superior en un contexto de inflación intensa aunque desacelerada como la española (7).

Pero además de este argumento macroeconómico existe el microeconómico. Una situación de déficit en un producto cuando entre el precio interior y el internacional existe una notable divergencia puede entrañar mucha más ineficiencia que una situación excedentaria en la que el precio internacional y el de protección (superior al de equilibrio interno) no difieran mucho (8). En efecto, en España, los excedentes acumulados a diciembre de 1982 de los principales productos excedentarios eran: aceite de oliva (152×10^6 kg), alcohol (300×10^6 litros), carne congelada de vacuno (44×10^6 kg) y carne congelada de porcino (6×10^6 kg) (9). Pues bien, el diferencial de precios anuales medios interiores a internacionales, expresados en relación al precio interior, a lo largo del último decenio y puestos al mismo escalón comercial (arancel equivalente de Haberler) eran del 0% para el porcino, uno de los principales productos causantes de los excedentes, en tanto que leche, maíz, azúcar y algodón, productos de los que somos claramente deficitarios, han tenido un arancel equivalente, a lo largo del pasado decenio, de 65%, 30%, 40% y 35%, respectivamente. Tan sólo en el caso de la carne de vacuno, puede encontrarse una correspondencia entre su condición de producto excedentario con

(6) Sobre la deuda externa española es de destacar un trabajo reciente de De la Dehesa, G. (1980).

(7) Este punto de vista lo mantienen economistas como Donges, J. (1985) o Argandoña, A. (1984).

(8) Para probar esta afirmación sugerimos al lector que plantea estas dos situaciones alternativas en un diagrama y mida la ineficiencia a través de los excedentes económicos.

(9) Estos datos han sido facilitados recientemente por el actual Presidente del FORPPA y publicados en R.E.A. núm. 128. Arévalo, J. (1984).

el diferencial de precios interior-internacional, ya que el arancel equivalente del pasado decenio se sitúa en torno al 50% (10).

También se suele criticar a la política proteccionista (política de precios) por sus efectos sobre la inflación (11). Frente a lo cual, otros responden que, dada la diferencia de incremento de precios agrarios y precios al consumo globales, la mayor culpa no es de la política de precios agrarios (12). Nuevo error. Ni la política de precios agrarios, ni la política agresiva de los sindicatos en demanda de reivindicaciones salariales son causa principal de la inflación, ya que, según hoy está bastante generalmente admitido en la Comunidad Internacional de Economistas, una condición suficiente para la existencia de inflación es el inadecuado control de la oferta de dinero por parte de las autoridades monetarias, y una condición necesaria para su no existencia es el adecuado control de aquélla por parte de estas últimas (13). La política sindical agresiva genera paro y costes sociales o ineficiencias que reducen el output real de la economía en relación con su output potencial. En relación con esta afirmación se podría replicar, apelando a la Economía de Bienestar, que si las ineficiencias paretianas son asignativas entre usos alternativos y suponen que todos los recursos de la economía se encuentran completamente empleados, ¿qué ineficiencia asignativa puede suponer el paro, derivado de la distorsión en el mercado de trabajo, si vulnera la hipótesis básica en la que se basa el concepto paretiano de eficiencia? Aún así, podría aceptarse que uno de los productos del mundo paretiano fuese un bien de precio cero, en cuyo caso, el paro, debido a la

(10) Estos cálculos forman parte de una tesis doctoral, actualmente en curso, realizada por D. José María Álvarez Coque y que tengo el honor de dirigir.

(11) Este punto de vista ha sido frecuente entre los Funcionarios Técnicos Comerciales del Estado, y dio lugar a un artículo de Sumpsi, J. M. (1978), en el que se ofrecían métodos para estimar el impacto inflacionista de la política de precios.

(12) Estos argumentos corresponden a los Ministros de Agricultura y también a las Organizaciones Sindicales Agrarias. No vamos a citar ningún texto concreto, léase simplemente la prensa cuando llegan las negociaciones FORPPA de precios agrarios.

(13) Esta afirmación no es ni siquiera monetarista porque admite que otros factores como costes, expectativas, etc., puedan ser también factores inflacionarios pero reconoce la estrecha correlación existente y probada entre ambas magnitudes. Friedman, M. (1956).

distorsión del mercado de trabajo, podría considerarse como el resultado de una mala asignación en el recurso trabajo entre la producción de bienes de precio positivo y la producción de un bien de precio nulo. La política de precios agrarios, por su parte, no genera paro, sino más bien al contrario, pero genera ineficiencias que también contribuyen a reducir el output real con relación al potencial (14). Además, la financiación de los excedentes agrarios incrementa el déficit público y el gasto público, los cuales son considerados como nocivos y característicos de las economías occidentales en la actual crisis económica mundial. El déficit público, porque hace difícil el control de la inflación, y no porque ésta no dependa básicamente del incremento de la cantidad de dinero, sino porque los gobiernos se resisten a aceptar los costes sociales que, a corto plazo, se desencadenarían como consecuencia de un rígido control de las disponibilidades líquidas que, coexistiendo con el déficit abultado y creciente del sector público, repercutiría en una reducción del crédito disponible para el sector privado, generando así, *ceteris paribus*, reducción de la actividad económica e incremento del paro. En cuanto al incremento del gasto público, éste se considera nocivo por su efecto *crowding-out* que se supone genera ineficiencias asignativas en los recursos empleados por el sector público y privado al suponerse a este último más eficiente (15). Adviértase, que este concepto no es sustancialmente distinto (aunque no idéntico) al de la ineficiencia asignativa que hemos atribuido antes a la política de protección. La diferencia entre ambos radica en que el aspecto incremento de gasto público remite a una ineficiencia en la asignación de los recursos entre el sector público y el privado en un contexto de economía cerrada, en tanto que la ineficiencia asignativa a la que anteriormente se aludió, derivada del proteccionismo agrario, se refiere a la ineficiente asignación de recursos en el contexto de una economía abierta.

(14) Las ineficiencias o costes sociales de la política de precios agrarios ha dado lugar a muchos estudios recientes como Bale, M. y Lutz, E. (1981), Levy, V. (1983) y en España Barceló, L. V. (1983).

(15) Sobre el concepto *crowding-out* pueden consultarse manuales de Macroeconomía como el Branson, W. H. (1981) o en España libros como Argandoña, A. (1984) y artículos como Blundell-Wiguel, A. y Chauraqui, J. (1980).

Resulta, pues, evidente, que la norma implícita que preside la elaboración de la política de precios agrarios en España es el logro de la autosuficiencia. Autosuficiencia que, por otra parte, resulta difícil de lograr tanto en cereales secundarios como en leguminosas y carnes, dadas las interrelaciones existentes. Pero aquí se suele acusar al modelo de ganadería intensiva que se ha seguido en España propugnado por los norteamericanos para colocar sus excedentes de cereales pienso (16). Parece obvio que dicha norma implícita ignora por completo las ganancias derivadas de la división internacional del trabajo.

Claro, que existe un argumento inobjetable para perseguir el logro de la autosuficiencia como objetivo de la política agraria y es el de la seguridad estratégica, objetivo que, por ser extraeconómico, queda fuera del campo de la ciencia económica en cuanto a su valoración, aunque no en cuanto a los medios más adecuados para lograrlo. Así, un objetivo de reducir el consumo de un bien de importación por razones extraeconómicas puede no cuestionarse pero sí demostrarse que la mejor forma de lograrlo, en orden a la eficiencia y el bienestar, no es la protección exterior sino el impuesto. Pero, en este caso concreto de logro de la autosuficiencia, el medio óptimo sí que es la protección exterior (17). De hecho, en países como Suecia este objetivo ha sido tradicional y relacionado indudablemente con su vocación de neutralidad.

VALORACIÓN DEL PROTECCIONISMO A LA LUZ DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL

Hasta aquí nos hemos limitado a señalar los errores que solemos cometer en la valoración de la política de protección, lo cual no significa que nuestro pronunciamiento sea ya definitivo contra la política de protección española, y tampoco, con más razón, de la CEE. Aún faltan aspectos relevantes por señalar y son aspectos

(16) Esta acusación la podemos leer en muchos trabajos de economistas agrarios españoles, siendo uno de los más recientes de Sumpsi, J. M. (1983).

(17) Estos conceptos pertenecen a la teoría pura del Comercio Internacional y para familiarizarse con ellos recomendamos un libro como el Chacholiades, M. (1978).

que surgen o intensifican, precisamente, como consecuencia de la crisis económica mundial.

En primer lugar, un posible efecto beneficioso de la política de protección es proteger al mercado interior de las fuertes oscilaciones de precios mundiales ocurridas durante la década de los 70. La literatura teórica sobre estos extremos en esta misma década ha sido muy abundante (18). En ella han participado economistas agrarios y no agrarios de los países anglosajones, y la situación actual, permite ser relativamente optimista en cuanto a la posibilidad de medir válidamente en un futuro próximo los efectos de bienestar y redistributivos derivados de la estabilización de precios, tema sobre el que más adelante volveremos. Aún así, para un país pequeño como España la política de protección, enfrentada a una política librecambista, contiene una componente de beneficio debido a los retrasos que esta última provocaría en el ajuste de la producción a lo largo de la curva de oferta a largo plazo, sin considerar, por el momento, el efecto sobre los consumidores. Esta es, pues, una componente de beneficio que habría que contraponer al coste de la protección.

Pero aún hay más. La teoría del second-best nos advierte de que la conveniencia de retirar una distorsión en la economía no resulta incontrovertible en presencia de otras distorsiones y, como sabemos, distorsiones en la economía hay muchas y, sobre todo, en una economía como la española (19): la política de protección al sector industrial, las imperfecciones de mercado, las políticas fiscales, etc. Ahora bien, no quisiéramos que se nos imputara el cargo de apelar al second-best para justificar cualquier cosa en política, como, por ejemplo, la propia política de protección agraria.

Existe, sin embargo, una distorsión en las economías occidentales y, especialmente en un país como España, que se ha hecho

(18) Véase un pequeño Survey en Barceló, L. V. y García, J. M. (1982) y otros trabajos allí no mencionados como el de Turnovsky, S. J., Shalit, H. y Schmitz, A. (1980) y Pope, R., Chavas, J. P. y Just, R. E. (1983), así como el libro de Just, R. E., Hueth, D. L. y Schmitz, A. (1982).

(19) El concepto de second-best se encuentra en muchos manuales de Microeconomía como Henderson, M. y Quandt, R. (1971), y se debe a Lipsey, R. G. y Lancaster, K. L. (1956) y su relevancia para juzgar la política de precios de España se señala por Gámiz, L. (1980) en relación con la protección industrial.

muy patente a partir del inicio de la crisis económica. Nos referimos al mercado de trabajo. El paro actual en casi todos los países y, especialmente en España, según han corroborado estudios recientes, es fundamentalmente de naturaleza neoclásica (20). Es decir, hay una gran parte del paro que se debe a que el salario es superior al de equilibrio y esa situación provoca un coste social al que antes de aludió. En esta situación, la eliminación de la protección a la agricultura reduciría el volumen de producción y de población activa agrarias, y esa reducción de población activa agraria aumentaría el paro agrícola, lo que conduciría a un incremento del coste social provocado por la distorsión existente del mercado de trabajo agrario y no agrario y por la eliminación de la distorsión existente en la protección a la agricultura (21). El que pueda medirse este incremento de Coste Social en el mercado de trabajo agrario, se legitima, no sólo por las interrelaciones existentes entre las medidas de los costes sociales (provocados por las distorsiones en los mercados de inputs) en estos mercados y en el mercado de productos con ellos producidos (22), sino también, recuérdese, por la consideración de bien de precio nulo que supone la existencia de paro anteriormente realizada.

Es decir, que a la componente de coste social de la protección ya tenemos no uno sino dos componentes de beneficio que habría que valorar: la estabilización y la reducción del paro. ¿Cuál sería el resultado final? Pregunta difícil de contestar, si no se investiga debidamente. El resultado de la investigación, que tendrá que apoyarse necesariamente en la Welfare Applied Economics a pesar de las continuas críticas y rehabilitaciones a que ha sido sometida y sigue sometiéndose (23), será, probablemente, que debe existir un cierto grado de protección óptimo que quizá resulte inferior al actual de la CEE y de España, pero que deberá existir en cierto grado (24).

(20) Véase el trabajo de Viñals, J. (1982).

(21) Véase el reciente trabajo de Rousslang, A. J. y Joung, P. M. (1984).

(22) Véase Wisecarver, D. (1974).

(23) Véase la revisión de Curry, J. M., Murphy, J. A. y Schmitz, A. (1971) y las recientes de Pope, R. E., Chavas, J. P. y Just, R. (1983), así como los cruciales trabajos de Willig, R. D. (1976), Hausman, J. (1981) y Mc Kenzie, G. W. y Pearce, I. F. (1982).

(24) Este tema se aborda en la tesis doctoral que actualmente dirijo de García, J. M.

Aquellos economistas que creen en que la economía de mercado es capaz de proveer una eficiente asignación de los recursos deberían reclamar la desaparición de todas las distorsiones de la economía y en particular las dos fundamentales que han sido discutidas: la del mercado de trabajo y la política de protección agraria (cuando esta última vaya más allá de contrarrestar los negativos efectos de la inestabilidad de precios). Pero desde luego simultáneamente. Lo que no se puede científicamente admitir, es que deba desaparecer una (la de protección agraria) sin hacerlo la otra (la del mercado de trabajo).

Adviéntase, que hasta aquí todo el razonamiento se ha realizado en términos de eficiencia que es un objetivo relativamente incontrovertido. Sin embargo, todo ciudadano y todo país tiene derecho, en función de su ideología, a preocuparse tanto como quiera por la equidad. Llegamos aquí a un punto técnica e ideológicamente espinoso. Desde finales de los sesenta han surgido nuevos conceptos de equidad que, siguiendo la tradición de Robbins de liberar a la economía de las comparaciones interpersonales de utilidad, conducen a definiciones que apenas tienen nada que ver con que una distribución de la renta sea más o menos igualitaria (25). Aquí se sostiene el criterio de la equidad basado en la mayor o menor igualdad en la distribución de la renta, cosa a la que tenemos derecho, como derecho tienen los oponentes a no aceptarlo.

Pues bien, la política de precios tiene un efecto equitativo en el sentido de equiparar la renta per cápita del sector agrario con la del no agrario (posición agraria tradicional), aspecto éste que se ha esgrimido hasta la saciedad pero que a nuestro juicio es irrelevante (26). La política de precios también provoca redistribuciones entre los agricultores, tema este también estudiado por la literatura americana e inglesa y que, en el caso de España, no cabe duda, de que favorece más a los grandes terratenientes que a

(25) Véase el trabajo de Barberá, S. 91978) o de Barceló, L. V. (1982) en donde se expone la definición de Foley (1967). Véase también el clásico Robbins, L. (1938).

(26) A esta posición se la denomina «posición agrarista tradicional» Barceló, L. V. et alia (1984).

los pequeños campesinos (27), pero que también nos parece irrelevante, puesto que afirmar eso no nos dice nada acerca de los coeficientes de Gini o de Atkinson con y sin política de precios, cálculos no realizados aún en España, aunque sí en otros países (28). Finalmente, también parece que resulta inequitativa para los consumidores, ya que afecta más a los más pobres que tienen un porcentaje de gastos en alimentación mayor.

Todos estos aspectos nos parecen parciales y por lo tanto irrelevantes, ya que lo fundamental sería averiguar el impacto sobre la redistribución interpersonal de la sociedad en su conjunto (29). Aspecto éste que no ha sido todavía investigado hasta donde alcanza nuestro conocimiento. Si el resultado fuese que la política de protección agraria resulta equitativa para la sociedad en su conjunto (como al parecer ocurre en España), ésa sería una nueva componente de beneficio que habría que integrar en el balance definitivo (30). El resultado final permitiría realizar una adecuada valoración de las políticas pasadas e incluso, por qué no, entrar en el tema de los niveles óptimos de protección. Todo ello, insistimos, en el caso de que se mantenga la distorsión existente en el mercado de trabajo, ya que, en caso contrario, la redistribución debería realizarse por otra vía distinta a la de la protección agraria, que no puede ser otra que la fiscal, digan lo que digan los economistas de la oferta, ya que, según nuestra argumentación, el resultado final sería la determinación del óptimo social, considerados conjuntamente los objetivos de eficiencia y equidad.

La crisis energética y la política agraria

No cabe duda de que si terminara aquí la exposición acerca del papel de la política agraria en países occidentales, en presen-

(27) A esta posición la llaman «posición agrarista moderna» Barceló, L. V. et alia (1984).

(28) Véase davey, T. E. et alia (1972). En cuanto a los coeficientes citados véase Sen, A. (1973) y Atkinson, A. (1970).

(29) Esta perspectiva se reivindica por primera vez en el trabajo de Barceló, L. V. (1982).

(30) Esta integración puede hacerse bien aditivamente a través de la «renta equivalente» de Atkinson, A. (1970) o bien a partir de la función de bienestar social de King, M. A. (1983). En España el efecto global se revela equitativo de acuerdo con los resultados de la Tesis Doctoral de García, J. M. que dirijo.

cia de la actual crisis, se estaría pasando por alto un aspecto, sin duda importante, de la crisis económica actual, que, a juicio de muchos colegas, fue el factor desencadenante y que, en cualquier caso, tiene importante incidencia sobre el sector agrario. Nos referimos, naturalmente a la crisis energética y al encarecimiento de los inputs energéticos de los que las agriculturas modernas resultan altamente dependientes (31). Pero esta cuestión, que es sin duda relevante para la agricultura lo es también y, quizás con más intensidad, para la industria. La teoría económica nos dice que las empresas reaccionarán sustituyendo los factores encarecidos por los relativamente abaratados. Y eso se producirá o se estará produciendo ya, con mayor o menor retraso, toda vez que las funciones de producción de la agricultura tampoco permiten sustituciones inmediatas de las técnicas productivas. Es decir, que existen rigideces putty-clay (32). Las rigideces no siempre son debidas al carácter putty-clay de las técnicas productivas, sino que también existen otras, como las tantas veces señaladas costes de reclutamiento y formación del personal especializado en el uso de ciertas máquinas, etc. En cualquier caso, el aspecto putty-clay es fundamental en agricultura. En efecto, si se sustituyó trabajo por tractores y cosechadoras cuando la relación de precios de los factores lo aconsejó, ahora resulta difícil deshacerse de tractores y cosechadoras utilizadores de energía encarecida, debido a que todo el sector, prácticamente, se encuentra en esa situación de abundancia relativa de tractores y cosechadoras, y a los agricultores les resultaría difícil de admitir que los valores residuales de tales activos fueran tan bajos, que la amortización implícita fuera tan rápida, o que el valor actualizado de los bienes de capital en el momento de su compra se revele «ex-post» como inferior al precio de compra.

Se ha señalado que el encarecimiento de los inputs energéticos supone: a) una crisis de rentas agrarias (33) y b) una crisis de la

(31) Los dos trabajos españoles más notables en este sentido son los de Naredo, J. M. y Campos, P. (1980) y Sumpsi, J. M. et alia (1982).

(32) El concepto de puttyclay puede verse en el libro español de Rojo, L. A. (1978).

(33) Véase el editorial de *Papeles de Economía Española*, núm. 16, y el trabajo de Pérez Blanco, J. M. (1983).

agricultura moderna (34). A la primera de estas dos cuestiones nos vamos a referir a continuación y, a la segunda, nos referiremos más adelante cuando pasemos a discutir la política de estructuras que tanto predicamento tiene en los países europeos, más en el ámbito de los deseos que de la realidad.

En cuanto a la «crisis de rentas» habría que decir, con todo respeto hacia los agricultores, que la crisis energética ha supuesto una reducción de la renta de todos los países dependientes del petróleo. Es como un impuesto que han tenido que pagar a la OPEP, y ha afectado, y es lógico que así sea, a todos los ciudadanos. Claro, que aquí la política económica, y también la agraria, puede provocar una redistribución de ese impuesto a través de diversas medidas. En particular, podría incrementarse el volumen de subvenciones a los inputs energéticos utilizados por la agricultura. Esto no queda fuera de lo que antes hemos denominado política de protección, pero, sin embargo, tendría una repercusión menos negativa que el intentar paliar el problema elevando los precios agrarios. En efecto, la teoría de las distorsiones domésticas nos enseña que, cuando se trate de corregir una distorsión, lo más conveniente es ir a la fuente generadora de la misma y no introducir otra distorsión que, para mitigar los efectos de la primera, generará mayores ineficiencias (35). En realidad, el encarecimiento de los inputs energéticos resulta efectivamente una distorsión de origen externo, una modificación monopolística de la Relación Real de Intercambio que incide sobre la utilización de factores y sobre las rentas. Por lo tanto, parece atinado contrarrestarla con subvenciones a su empleo. Sin embargo, no parece muy adecuado discriminar entre sectores (agrario-no agrario) ni entre subsectores (dentro del sector agrario). Ahora bien, si, como predicen algunos economistas que se ocupan del tema, el fenómeno de encarecimiento de la energía no sólo obedece a la decisión OPEP, sino que tiene una tendencia natural a proseguir (36), nos inclinamos a que las subvenciones

(34) Véase el trabajo de Sumpsi, J. M. et alia (1982).

(35) Estos conceptos de teoría pura del Comercio Internacional pueden consultarse en Chacholiades, M. (1981).

(36) Por ejemplo, Sumpsi, J. M. et alia, (1982).

sean transitorias para que no frenen los procesos de adaptación que las explotaciones tendrán que afrontar.

La política de estructuras a la luz de las nuevas teorías y los nuevos datos introducidos por la crisis económica

No cabe duda de que, dentro del análisis del papel de la política agraria de los países occidentales en el contexto de crisis económica mundial, resulta obligado referirse no sólo a la política de precios, sino también a la política de estructuras, a la que tanto respeto tenemos los europeos que invidiamos a las grandes explotaciones norteamericanas o australianas. A la altura de 1985 un pronunciamiento acerca de la política de estructuras (o de la de regadío o de la de crédito) debe de tener en cuenta dos tipos de consideraciones: a) el desarrollo de la teoría y b) la modificación de ciertos datos exógenos como la crisis energética.

En cuanto al desarrollo de la teoría, tanto si se tiene la visión de que ésta avanza en un proceso superador de carácter popperiano, como si se es más escéptico y relativista y se conceptúa aquélla como un paradigma petrificado que, sólo a veces, recibe el impacto o reto de paradigmas alternativos, es necesario realizar un esfuerzo de estar al día y de reflexión interna para poder autoafirmar o, en su caso, evolucionar hacia una posición que a uno le acerque más a su verdad, qué duda cabe, subjetiva.

En orden a fijar ideas, ni siquiera podemos partir de un concepto unitario e inequívoco de qué se tiende por política estructural. De hecho, ésta se plantea de forma muy distinta en los países desarrollados y en los subdesarrollados. Pero incluso ateniéndonos sólo a los primeros, también existen diferentes enfoques. Al objeto de ser expeditivos, vamos a aceptar que la política de estructuras parte de la base de que el tamaño de las explotaciones existentes no es el óptimo económico, en el sentido de situar a las empresas agrarias en el punto mínimo de la curva de costes totales medios de largo plazo (37), y que, en áreas geográficas como Europa, el tamaño real se sitúa por debajo del tamaño

(37) Este concepto es el que nos ofrecen recientes libros de economía agraria anglosajona como Ritson, C. (1977) y Hill, B. E. y Ingersent, K. A. (1975).

óptimo. Sobre esta base, en la CEE, aunque defendida con entusiasmo desde la publicación del Plan Mansholt, la política de estructuras ha sido aplicada con gran lentitud debido, entre otras razones, a las limitaciones presupuestarias. Los mecanismos de actuación de la política de estructuras han sido dos: 1) Medidas encaminadas a reducir el número de agricultores y 2) Medidas encaminadas a aumentar el tamaño de la explotación (38).

Dejando aparte las medidas del primer tipo, de las que existe gran variedad y son, por otra parte, conocidas, dentro de nuestra línea argumental, necesitamos poner énfasis en las del segundo grupo, en donde cabe incluir todas aquéllas implicadas en el proceso de identificación de las explotaciones «económicamente viables». Una vez identificadas, se les conceden apoyos para la adquisición de superficie y la inversión en edificio y equipos. Pues bien, todo este planteamiento descansa en la capacidad de determinación de las explotaciones «potencialmente viables» lo que implica, a su vez, un juicio acerca de su actual ineficiencia económica. En algunos trabajos recientes de la literatura económica agraria anglosajona, se ha llegado a cuestionar la posibilidad de determinar la ineficiencia de un agricultor simplemente a partir de datos y estudios de tipo estructural y contable (39). El problema de la determinación reside en la incertidumbre y en los costes de información, que impiden, prácticamente, que la ineficiencia de un agricultor pueda ser percibida por un observador exterior. No podemos detenernos aquí en toda esta interesante y trascendental discusión teórica. Tan sólo enunciar dos conclusiones en relación al tema que nos ocupa: 1) más que existir un tamaño óptimo de explotación en cada sistema agrario y para cada orientación productiva, existirá una distribución de tamaños óptimos, y 2) el funcionario, observador exterior, difícilmente va a poder juzgar la eficiencia de un agricultor. De aquí, que las comparaciones basadas en estudios de costes no revelen nada acerca de la explotación. En todo caso revelarían el «estado de la profesión contable», como ha comentado M. Friedman (40).

(38) Clasificación de Ritson, C. (1977).

(39) Véase el trabajo de Passour, E. C. (1982).

(40) Citado por Passour, E. C. (1982).

Ante estas desconcertantes conclusiones, sobre todo para todos aquellos que posean un gran afán intervencionista, el «principio del superviviente» de Alchain (41) consiste en juzgar sobre la base de los resultados. Dicho principio ha sido utilizado por algunos autores como Stiegler, como un enfoque útil en el análisis de las economías de escala y el tamaño de las empresas (42). La conclusión fundamental es que la competencia entre diferentes tamaños de empresa tamiza a las más eficientes y, si a lo largo del tiempo, subsisten las de diferentes tamaños, ello constituye una prueba de que poseen costes análogos. Los análisis de las economías de escala, basados en el «principio de las supervivientes» pueden proveer información útil en cuanto a predecir cambios inminentes en el sector agrario. Así, los censos agrarios tanto de USA y RU, como los de España, han revelado hasta ahora una tendencia hacia explotaciones de mayor tamaño. Pero, asimismo, el censo agrario español reveló, una reducción del tamaño en ciertas regiones españolas como el regadío valenciano (proceso de disgregación), en un escenario general caracterizado por un proceso de concentración. Si la agricultura tradicional no implicaba la irracionalidad económica de los agricultores (supuesto hoy generalmente aceptado pero que no lo era tanto antes de Schultz), como tampoco fue irracional su crisis y transformación en una agricultura moderna, el proceso de disgregación de agriculturas, como la valenciana de regadío, tampoco será irracional. Factores como la inexistencia de economías de escala apreciables en las orientaciones productivas dominantes, el sistema Agricultura a Tiempo Parcial, la presión demográfica y quizás otros más, deben justificar la racionalidad del proceso (43). En cuanto al impacto de la crisis energética, ésta resulta de gran importancia, toda vez que podrá llegar a provocar la «crisis de la agricultura moderna», como antes hemos mencionado, basada en la utilización de inputs (compras de fuera del sector) fuertemente encarecidos a consecuencia de la crisis y que, previsiblemente, seguirán encareciéndo-

(41) Principio atribuido a Alchain en el trabajo de Passour, E. C. (1982).

(42) Citado por Passour, E. C. (1982).

(43) Véase Barceló, L. V. et alia (1984). En cuanto a la racionalidad de la agricultura tradicional véase Schultz, T. W. (1969).

se en un futuro. Si, tras la crisis de la agricultura tradicional, la sustitución de trabajo por capital se realizó con mayor rapidez y facilidad en las explotaciones grandes, la adaptación a la crisis de la agricultura moderna podría resultar más fácil (todavía es prematuro el afirmarlo) para explotaciones medianas o pequeñas. En algunos trabajos norteamericanos parece haberse detectado una mayor facilidad de adaptación de las explotaciones grandes y de las pequeñas, con relación a las medianas (44). Pero, a nuestro juicio, en este campo, falta mucho por investigar y, en esa investigación, hay que hacer un buen trabajo de campo, centrado en los distintos sistemas agrarios, no ya de cada país, sino, incluso, dentro de un mismo país, de cada región con un determinado y relativamente homogéneo tipo de agricultura.

Este conjunto de consideraciones teóricas, nos inducen a adoptar una posición de gran cautela a la hora de ofrecer unas bases para una política estructural, en un mundo de información escasa y costosa y con grandes incertidumbres, incluidas, fundamentalmente, la idoneidad de los tamaños de explotación para adaptarse a los nuevos datos introducidos por la crisis energética.

(44) Véase Tweeten, L. G. (1980).

BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO, J. (1984): «El ajuste económico y financiero del FORPPA», *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 128.
- ARGANDOÑA, A. (1984): *Para entender la crisis económica Española*, Ed. Tecnos, 2.^a ed. Madrid.
- ARNALTE, E. (1982): «Mercado de Trabajo y Agricultura a Tiempo Parcial», Ponencia presentada en las Jornadas de Estudio sobre la Agricultura Familiar.
- ATKINSON, A. (1970): «On the measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, vol. 2.
- BALE, M.; LUTZ, E. (1981): «Price Distortion in Agriculture and Their Effects: International Comparisons», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 63, pp. 188-207.
- BARBERA, S. (1978): «Justicia, equidad y eficiencia», *Hacienda Pública Española*.
- BARCELÓ, L. V. (1982): «Política de Precios Agrarios y equidad», *Agricultura y Sociedad*, núm. 23.
- ROBBINS, L. (1938): «Interpersonal Comparisons of utility». *Economic Journal*, núm. 48.
- ROJO, L. A. (1978): «Renta, Precios y Balanza de pagos», *Alianza Universidad*.
- ROUSSLANG, D. J. y JOUNG, P. M. (1984): Calculating the Shortrun welfare effects of a tariff reduction when wages are rigid. *Canadian Journal of Economics*, vol. XVII, núm. 1.
- SCHICKELE, R. (1854): «Tratado de Política Agraria», *Fondo de Cultura Económica*.
- SCHULTZ, T. W. (1969): «La crisis económica de la agricultura». *Aguilar*, Madrid.
- SUN, A. (1973): «Economic Inequality», Oxford, University Press.
- SHALIT, H. (1984): «Does it pay to stabilise the price of vegetables?: An empirical evaluation of agricultural, price policies», *European Review of Agricultural Economics*, núm. 11.
- SUMPSI, J. M. (1978): «Incidencia de los precios agrarios en los precios al consumo», *Información Comercial Española*, núm. 541.
- SUMPSI, J. M. et alia (1982): «Nuevas perspectivas de la política agraria en España», *Agricultura y Sociedad*, núm. 24.
- SUMPSI, J. M. (1983): «La Política Agraria, 1968-1982», *Papeles de Economía Española*, núm. 16.

- SUMPSI, J. M. (1985): Declaraciones realizadas a la revista tiempo. *Tiempo*, núm. 144.
- TURNOVSKY, S. J., SCHALIT, H. y SCHMITZ, A. (1980): «Consumers' surplus, Price Inestability, and consumer Welfare», *Econométrica*, vol. 48.
- TWENTEN, L. G. (1980): «Macroeconomics in crisis. Agriculture in an underachieving economy», *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. VI-5.
- VIÑALS, J. (1982): «El mercado de trabajo y sus implicaciones para las políticas macroeconómicas de ajuste: el caso de España». *Papeles Económica Española*, núm. 15.
- WILLIG, R. D. (1976): «Consumers surplus without Apology». *Amer. Econ. Rev.*
- WISECARVER, D. (1974): »The Social Cost of Input Market Distortions», *American Economic Review*, núm. 64.