

SOBRE LA REUNION DE 1977 DE LA SOCIEDAD (BRITANICA) DE ECONOMIA AGRARIA *

Por Enrique Rueda

La contribución del sector agrario a la economía del Reino Unido, tanto en términos de producto nacional bruto como de empleo, es inferior al 3 por 100. Sin embargo, existen alrededor de una docena de departamentos de Economía Agraria en otras tantas universidades, en las que unos centenares de estudiantes se dedican exclusivamente a esta rama de la economía aplicada. Evidentemente, la forma en que el interés del medio académico hacia los problemas económicos del campo se manifiesta está muy relacionada con el sistema universitario que lo encuadra, pero su intensidad es reflejo de situaciones más generales y razones más profundas.

La paradójica situación española presenta a la Economía Agraria como disciplina marginal o sistemática en un contexto económico en el que la agricultura aún tiene —cuantitativa y cualitativamente— un peso sustancial. El «cómo» está en la mente de todos, el «por qué» (tampoco muy recóndito) no es el objetivo de esta nota.

La «Agricultural Economics Society» está especialmente vinculada a los mencionados departamentos universitarios y a sus

* Escribir una reseña sobre lo tratado en las sesiones que se celebraron en Reading, del 25 al 28 de mayo, además de exigir una pequeña introducción sobre la situación de la Economía Agraria en el Reino Unido, tienta a reflexionar comparativamente. He procurado satisfacer la exigencia con brevedad y dejar la tentación para el lector.

miembros (de las dieciocho ponencias presentadas, trece lo fueron por éstos) incluye a buen número de servidores públicos y se completa con profesionales actuando en el sector privado.

El temario de las sesiones refleja significativamente la ponderación que los diversos temas reciben de los profesionales británicos de la Economía Agraria. Cabe clasificar las ponencias que se presentaron a discusión en función de los tipos de cuestiones abarcadas en los siguientes grupos:

— *Institucionales* (que se refieren al análisis de mecanismos, estructuras y comportamientos). En este grupo incluyo una discusión (dirigida por A. Cowland) sobre el método objetivo de fijación de los precios para la Política Agrícola Comunitaria, su significado y fundamentos y un análisis (de J. Baron) sobre los márgenes en el procesado y la distribución de alimentos, a través de la demanda de servicios que potencia su desarrollo.

— *Metodológicas*: S. Wragg cuestionó la interpretación que se hace, con fines de política agraria, de los resultados obtenidos por las unidades de producción agraria y sugirió un nuevo enfoque en la confección de extrapolaciones de producción alimentaria para el futuro. W. Traill reconsideró la irreversibilidad de las funciones de producción a la vista de los recientes intentos de incorporar la idea de una respuesta asimétrica de la producción, ante cambios en los precios, a los modelos empíricos de oferta. K. Butterworth presentó experiencias recientes en la utilización de modelos optimizadores en investigación y asesoramiento.

— *Docentes*: M. Upton se sometió a la discusión de su reciente libro de texto sobre economía de la producción agraria y utilización de recursos. M. Soper describió la evolución de la enseñanza relacionada con la agricultura. A. Buckwell planteó la problemática de la enseñanza de métodos cuantitativos en los cursos de Economía Agraria.

— *Aplicadas*: J. Webster presentó un estudio sobre la posición frente al riesgo en la toma de decisiones empresariales por los agricultores, ilustrado con el caso de la aplicación de fungicidas a cultivos cerealistas, y la utilización de modelos para asesorar la decisión. B. Pack analizó algunas experiencias de la utilización de computadores en la planificación presupuestaria de explotaciones agrícolas. D. Carter subrayó la necesidad de crear un banco de datos operativo para uso de agricultores y estudiosos de la agricultura, detalló sus exigencias y abogó por la creación de entidades no lucrativas nacionales para su organización.

— De *desarrollo*. Los temas de desarrollo son uno de los intereses centrales de los profesionales británicos de la Economía Agraria, es de suponer que originariamente vinculados a la administración del imperio colonial, y se manifiestan fundamentalmente a través de la preocupación por teorías y metodologías que faciliten el desarrollo y la aplicación de proyectos de «ayuda» tecnológica y financiera (para lo que existe un ministerio de desarrollo ultramarino —*Overseas Development*—).

Tres ponencias estuvieron dedicadas a distintos aspectos de la planificación del desarrollo rural y su posterior evaluación:

C. Robertson describió el contenido y proceso de elaboración de estudios sobre los recursos de la tierra, como instrumentos en la determinación de políticas de desarrollo rural, y sugirió la necesidad de dedicar más atención al potencial humano y social vinculado al terreno en estudio.

D. Belshaw presentó una sugestiva revisión de los conceptos que habitualmente se barajan en el ámbito de la planificación del desarrollo rural: El interés actual en el tema se interpreta como una consecuencia de la inoperancia de los programas de desarrollo a nivel nacional y sectorial. Las críticas de la planificación económica ortodoxa afectan a la utilización del P. N. B. per cápita como medida fundamental, a la desatención de los efectos sobre la distribución de la renta, a la aplicación no restringida de tecnología ahorradora de capital y a la existencia de una predisposición favorecedora de lo urbano en las decisiones de inversión pública, manipulación de precios y fijación de tipos de cambio.

La creciente aceptación de otros criterios (reducción del paro, de las desigualdades en la percepción de rentas, de la pobreza y de los desequilibrios regionales) exige un aparato pluridisciplinar, multisectorial y pluriinstitucional como único medio de abarcar y resolver los problemas de las zonas rurales.

Frente a esta aceptación han ido surgiendo posturas calificables como escepticismos empíricos: partiendo de la observación de proyectos de desarrollo rural llevados a cabo en países del tercer mundo durante los últimos años, concluyen que su efecto se ha restringido a pequeños enclaves, sin que haya afectado a los integrantes del medio rural a escala nacional; esto se atribuye a las dificultades en establecer y mantener la necesaria coordinación multisectorial. La falta de una tecnología avanzada de desarrollo rural y/o comunitario y la escasez de personal capacitado en este sentido son las bases de dicho escepticismo, en función del cual se sugiere que los programas monosectoriales ortodoxos,

al ser más fáciles de llevar a la práctica, serán más efectivos en la ayuda al medio rural y a su gente.

Uno de los obstáculos más importantes, en la ejecución de programas eficaces, es la necesidad de otorgar autonomías político-administrativas regionales, sin las cuales la planificación del desarrollo rural está condenada a la inoperancia. Se insiste en que este concepto se presta a una peligrosa simulación que convierta lo que debería ser un sistema descentralizado de planificación regional en un ejercicio de planificación desagregada por áreas; esta dicotomía es más que patente al comparar los casos de Tanzania (donde la responsabilidad de asignar aproximadamente la mitad del presupuesto para desarrollo se transfirió de los ministerios sectoriales a las administraciones regionales) y Kenia (donde los distritos no tienen poder de decisión sobre asignación de recursos y una influencia mínima en la determinación centralizada de prioridades).

Finalmente, y de especial aplicación en situaciones de desarrollo intermedio, se destaca la necesidad de considerar el impacto del desarrollo urbano e industrial en los programas de desarrollo rural (*).

La ponencia de I. Carruthers y E. Clayton planteó una disyuntiva similar sobre la evaluación *a posteriori* de proyectos agrícolas: la cuestión está en determinar si complejos aparatos analíticos son o no más eficaces, en última instancia, que los métodos más simples. Considerando como finalidad de la evaluación el juzgar la consecución de los objetivos, en función de los resultados, y en base a una experiencia de regadío en Jordania, se llega a la conclusión de que la utilización de métodos de planificación y evaluación menos complejos es la forma más eficaz (en términos de coste) de cumplir los objetivos. En consecuencia, se recomienda transferir recursos de la realización de laboriosas actividades planificadoras a aquellas que mejoren la eficiencia predictiva de la planificación en materias agrarias y se subraya la necesidad de considerar a la recogida y análisis de información como una prioridad.

— De *política agraria*. La aproximación británica a los temas de política agraria ha de entenderse en función de su tradicional posición importadora de productos alimenticios y de la nueva

(*) A nadie extrañará que el discurso de referencia, con su análisis de cuestiones tan de relevancia para nuestra aproximación al desarrollo rural como la planificación regional y la influencia urbana e industrial, captará la atención de un oyente interesado por el devenir de la agricultura y de lo rural en el Estado español.

dimensión que supone su integración (de hecho aún no completada) en la Comunidad Económica Europea.

Dos ponencias trataron este tipo de cuestiones:

K. Dexter se refirió a la controversia, importante en las consideraciones de política agraria de países industrializados, que se origina como consecuencia de la interpretación del impacto de lo tecnológico en la economía política de la agricultura. Su tesis es que la aumentada eficacia en la producción alimentaria (debida al desarrollo tecnológico y al avance científico) reduce las necesidades humanas para alcanzar los niveles deseables de autosuficiencia alimentaria. Las tensiones económicas y sociales producidas por la depresión de los ingresos de los agricultores, resultado del proceso antedicho, generan presiones políticas que afectan al nivel y al tipo de protección gubernamental a la actividad agropecuaria.

Cada agricultor tiene que adoptar tecnologías nuevas para tratar de mantener su renta y, más que beneficiarse de la innovación, la necesita para subsistir. Al mismo tiempo aumenta la presión política para asegurar a los agricultores incrementos en sus ingresos reales parejos a los del resto de la población activa. Si esto se pretende conseguir a través de la fijación de precios «remuneradores», inevitablemente se termina produciendo más de lo que tiene cabida en el mercado.

Su conclusión es que la comunidad nacional a quien beneficia la nueva tecnología debe soportar los costes económicos (financiación de la investigación y extensión de la aplicación), pero también los costes sociales a que da lugar su implantación. La búsqueda de métodos de protección de las rentas de los agricultores que no supongan incurrir en un nuevo coste social (excedentes de producción) es una necesidad importante en la política agraria de países desarrollados y candente en la de la Comunidad Económica Europea. Al tiempo que se admite la inexistencia de soluciones a corto plazo para este dilema, es necesario tomar conciencia de uno de los factores que lo configuran y considerar la adopción de los resultados de la ciencia y tecnología modernas como una decisión en el ámbito de la política agraria. Una de las posibilidades más aptas para la resolución del dilema a mayor plazo es la creación de actividades en las zonas donde el progreso tecnológico y el cambio económico reducen la exigencia humana para la producción agraria (*).

(*) Huelga decir cuánto mayores son las implicaciones —y las dificultades— del mencionado dilema en un país donde el tamaño medio de la explotación agrícola está muy lejos de esas sesenta y tantas hectáreas de la británica.

T. Josling presentó un modelo analítico que se plantea las implicaciones que, para el comercio internacional de los productos agrícolas procedentes de zonas no tropicales, tienen las políticas agrarias nacionales y sus repercusiones en la estructura del mercado y del sistema alimentario mundial. El modelo responde a la preocupación por dos cuestiones básicas en el comercio internacional de productos alimenticios: la influencia de políticas nacionales en la distribución geográfica, a nivel internacional, de la producción agraria, y la capacidad del sistema mercantil para mantener unos niveles satisfactorios de consumo alimentario (especialmente en aquellos países que, por tener niveles nutritivos medios inadecuados, sufren especialmente en los años de escasez).

El análisis por los economistas de estas cuestiones se ha centrado en discusiones sobre la utilidad de constituir reservas y la forma de administrarlas, a fin de mantener los niveles de consumo; todo ello expresado a través del concepto de «seguridad alimentaria» que permite planteamientos tanto nacionales como mundiales. El desarrollo del modelo responde a la idea de que, si bien los aspectos políticos e institucionales son decisivos, la comprensión del problema se posibilita si existe un instrumental de análisis económico a partir del cual entablar el proceso político de solución. Al resaltar el efecto de las actuaciones de gobiernos nacionales en el funcionamiento del mercado mundial, el modelo permite que las alternativas reformadoras se examinen en el contexto de los objetivos implícitos de cada gobierno.

La diagnosis que el profesor Josling hace del problema se centra en los siguientes puntos: a) si los grandes mercados están dominados no por los precios mundiales de equilibrio O-D, sino por los precios tomados nacionalmente como objetivos, el sistema mercantil mundial se distorsiona; b) el precio mundial puede ser influenciado por mecanismos como la especulación, la «ayuda» alimentaria y la constitución de reservas; c) las funciones de reservas —*stocks functions*— pueden ser útiles a corto plazo, pero su finalidad en el sistema no es sólo eliminar las fluctuaciones de la producción, sino también absorber la inestabilidad adicional que genera la incoherencia de las políticas nacionales; d) en última instancia, si dicha incoherencia persiste, presionará la revisión de los objetivos de las políticas nacionales.

Su conclusión es que la adopción de objetivos de precios más flexible, a nivel nacional, y la coordinación, a nivel internacional, de políticas de reservas puede mejorar la situación mundial de seguridad alimentaria.