
Jorge Jordana
y
Rodrigo Keller

Análisis coste-beneficio y marco institucional en la agricultura

1. INTRODUCCION

El propósito de este artículo consiste en plantear algunos problemas de la aplicación del análisis coste-beneficio en el sector agrario, aunque de hecho puedan ser generalizados a cualquier actividad económica. La agricultura presenta características especiales que pueden servir de motivo a una discusión sobre los problemas de análisis de la intervención pública. En este sector se dan casi todas las razones teóricas que motivan una intervención y de hecho se constata que las formas que ésta adopta son muy variadas en la realidad.

Dentro de este contexto se pretende suscitar algunas cuestiones relacionadas con la validez del análisis coste-beneficio y su insuficiencia para resolver problemas típicos de evaluación de proyectos y medidas de política en el sector. Adelantándonos a las conclusiones que se deriven al final, la cuestión básica es que la viabilidad y eficacia de los proyectos para conseguir el desarrollo agrario es tan importante, o más, como la rentabilidad socio-económica de los mismos a cuyo cálculo se dedica el análisis coste-beneficio. En otras palabras, que quedarán esclarecidas a lo largo de estas páginas, los problemas de desarrollo e intervención en

la agricultura no son sólo de soluciones técnico-económicas, sino también institucionales, y, por tanto, el análisis coste-beneficio ha de contemplar un ámbito más amplio que el que tradicionalmente viene abarcando.

En primer lugar, el artículo expone brevemente los problemas que se plantean al análisis coste-beneficio en función de las causas que originan la intervención del Estado en la economía de mercado. En segundo lugar se exponen las peculiaridades de la agricultura respecto a otras actividades económicas y las formas más corrientes que la intervención del Estado adopta en este sector. En tercer lugar se discuten algunos casos de aplicación del análisis coste-beneficio a proyectos o intervenciones agrarios típicos. Finalmente, se generalizan los problemas de análisis coste-beneficio en la agricultura, destacando los aspectos institucionales como básicos para la eficiencia de la intervención.

2. CAUSAS DE INTERVENCION Y ANALISIS COSTE-BENEFICIO.

El análisis coste-beneficio es un conjunto de técnicas de cálculo económico que ha nacido en las economías de mercado para evaluar las actuaciones públicas en términos de objetivos sociales. Su origen se encuentra en las causas que motivan una intervención colectiva o del Estado en la actividad económica del mercado, ya que, en tal caso, parte de las decisiones no son tomadas por individuos, sino por el colectivo nacional representado por los responsables de las decisiones públicas.

Toda actividad económica implica un desgaste de recursos escasos (coste) y la generación de unas utilidades (beneficios). El sistema de funcionamiento económico que se adopte es un marco institucional que determina quién toma las decisiones, quién soporta los costes y quién recibe los beneficios. Los individuos dentro de este marco tienden a comportarse de tal forma que evitan o minimizan los costes y captan o maximizan los beneficios. El sistema de mercado con iniciativa privada libre se basa en la propiedad privada,

en la cesión a los individuos de la capacidad de decidir sobre las actividades económicas y en el principio de que cada cual es responsable de los costes implicados en sus decisiones y tiene el derecho a captar sus beneficios. Si todas las actividades económicas se someten a este sistema de funcionamiento, las únicas evaluaciones relevantes son las que realizan los individuos o grupos privados en su cálculo económico de reducir costes y aumentar beneficios mediante sus decisiones.

Otro tipo de sistema es el de planificación, que en teoría calcula centralmente la asignación de los recursos a las diferentes actividades, independientemente de las relaciones de propiedad y apropiación, imponiendo éstas después para que se cumpla la programación realizada. Este cálculo y posterior imposición de sus resultados a los diferentes responsables sólo es posible si se dispone de toda la información relevante. En caso de no ser así es necesario descentralizar, otorgando capacidad de decisión a los que poseen la información correspondiente a esa decisión. Aquí es donde aparece el problema de diseñar el marco institucional para, por un lado, dejar el poder de decisión en manos de individuos sin que éstos lo aprovechen en su propio interés y en detrimento de la colectividad. El sistema institucional es un vehículo para la transmisión de información que cuando se adoptan ciertas formas de mercado se materializa en los precios. De esta forma, la autoridad planificadora conoce los costes y utilidades de los individuos a través de los precios.

Los precios son, por tanto, incentivos y penalizaciones que se generan según el poder atribuido centralmente a los diferentes grupos, y, por tanto, el diseño del marco institucional debería conseguir que estos incentivos y penalizaciones induzcan a los individuos a comportarse para llegar a los resultados programados centralmente. Si no lo hace es evidente que la planificación central, por ajustada que esté, no habrá servido para conseguir su objetivo.

La adopción del sistema de funcionamiento económico es una decisión o un acuerdo colectivo, aunque también pueda ser impuesto por algún grupo con poder suficiente

respecto a los demás. Suponiendo que el colectivo haya llegado a un acuerdo sobre cuestiones de justicia social y, por tanto, tenga una noción de lo que es el bienestar social, tenderá, como tal colectivo, a implantar el sistema que mejor permite aprovechar los recursos nacionales de cara a ese bienestar.

Históricamente, el sistema adoptado en los países occidentales es el de mercado libre mencionado más arriba, pero se han ido introduciendo modificaciones porque ese sistema no era eficiente para alcanzar el objetivo. Todas estas modificaciones han implicado reducir la capacidad de decisión privada pasándola a decisión colectiva o bien la creación directa de capacidad de decisión colectiva adicional.

Las causas que han motivado la necesidad de decisión colectiva, en determinadas áreas de actividad, son las siguientes:

1. Cuando una actividad de producción o consumo implica unos costes que el responsable de la decisión no soporta, sino que repercute sobre otros individuos, sin que éstos tengan que ser compensados, se puede llegar a un nivel de actividad excesivo en términos de bienestar agregado. Si la actividad genera beneficios no captados por el que toma la decisión, el nivel será más bajo de lo deseable socialmente. En tal caso la decisión individual es ineficiente y se ha de introducir un acuerdo colectivo que bien modifique el marco institucional para que el efecto externo se internalice, o bien ponga límites o incentivos al responsable de la decisión para que lleve su nivel de actividad al óptimo. La razón para que existan efectos externos es que, en el sistema de iniciativa libre, los costes de captar los beneficios o de repercutir los costes implícitos en los efectos externos son superiores a la ganancia del que tome esta iniciativa. Se trata de los llamados costes del acuerdo o costes de exclusión, según los casos.

2. De forma similar existen actividades de producción que no permiten, al individuo que la realiza, la venta del bien en el mercado porque el coste de la transacción es muy alto.

No pudiendo apropiarse ninguna parte de los beneficios sociales que compensara los costes de la producción, ningún individuo o empresa realiza este tipo de actividad, aunque sea beneficiosa para el conjunto de la sociedad. Se trata de los llamados bienes públicos y también aquí existen costes de exclusión excesivos.

3. Otro tipo de actividades requiere una escala de operaciones de tal tamaño, respecto al volumen del mercado, que si se realizan por iniciativa privada dan lugar a un poder monopolístico que permite la captación de beneficios sociales en detrimento de otros y de la eficiencia social. Además, si existen economías de escala, la eficiencia social implica pérdidas para el monopolista, de manera que, si se desea alcanzar aquélla, es necesaria la intervención colectiva para sufragar las pérdidas o alternativamente una costosa discriminación de precios. En cualquiera de estos casos, la toma de decisiones colectiva es más eficiente, ya sea a través de una regulación de las decisiones privadas, ya sea sustituyendo totalmente a éstas por actividad pública.

4. Cuando existen costes importantes de información o de transacciones la atomización empresarial, característica del mercado, resulta menos eficiente que una concentración, dando lugar de nuevo a poder monopolístico que puede requerir intervención, o alternativamente una intervención colectiva que suministra la información como un bien público, para así prescindir de la concentración.

5. Finalmente, el sistema del mercado da lugar a una distribución de la renta que no tiene por qué ser la deseada desde el punto de vista social. De hecho, el mercado tiende por sí solo a distribuir la renta cada vez más desigualmente, debido a las posibilidades que ofrece para la acumulación de poder económico. Por eso es corriente una intervención colectiva o pública que corrija directamente la distribución generada por el sistema.

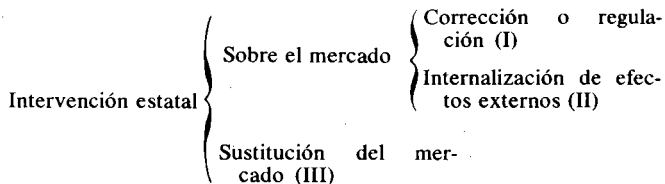
Pero, además, existen una serie de bienes que socialmente se consideran vitales para todos los individuos, independientemente de su nivel de renta. Si se dejaran a la iniciativa privada, que aprovecha la capacidad de pago (des-

igual) de los consumidores, se distribuirían de forma desigual entre los individuos. A estos bienes se les llama necesidades preferentes y son suministrados directamente a los individuos por el Estado (por ejemplo, sanidad, educación, seguridad...), sin necesidad de modificar los niveles de renta de los beneficiarios.

Todas estas causas de intervención, origen del concepto de rentabilidad de la actividad pública, son el punto de partida del análisis coste-beneficio.

El análisis de la eficacia que supone una evaluación se plantea en primer lugar la pregunta «eficacia, ¿para qué?». No es suficiente a este respecto responder con que el objetivo fundamental es alcanzar el bienestar social, porque los diferentes tipos de intervención mencionados, aunque el fin último sea éste, pretenden pasar por caminos diferentes para conseguirlo. Ha quedado claro que en algunos casos se conserva la fe en el mercado, en cuyo caso se pretende, bien regular las actividades sometidas al mercado, bien encontrar soluciones de mercado al problema de los efectos externos («internalización» de los efectos externos). Y en otros casos, por decisión política o convicción teórica, se pretende sustituir al mercado, alcanzando directamente los objetivos sociales que en el primer caso se encomiendan a aquél.

El esquema siguiente resume este marco de pensamiento:



Habiéndose originado en países de economía de mercado, las técnicas del análisis coste-beneficio se han derivado de la teoría económica propia de tal sistema. Esta teoría explica el funcionamiento del mercado, precisamente lo que se pretende sustituir por la intervención pública, causa

del análisis coste-beneficio. Este análisis se ha dedicado al cálculo de tasas de rentabilidad al capital invertido en los proyectos públicos, como si éstos fueran de iniciativa privada. Los intentos de introducir valoraciones sociales, y el análisis de los efectos secundarios, no son sino muestras de la insatisfacción que se siente al tratar un problema cuya esencia difiere en su base de la de los problemas para los que se crearon los métodos tradicionales.

Las dificultades encontradas en estos intentos derivan de que la mentalidad del economista liberal ha resultado en una acumulación de datos e identificación de problemas, todos ellos relacionados exclusivamente con el mercado (Contabilidad Nacional, estudios sectoriales, tablas *input-output*, etc.).

Hasta el momento, el análisis beneficio-coste valora en la práctica estas inversiones en función de la parte que pasa por el mercado y no considerando las causas que han provocado su necesidad, lo que no deja de ser una extraña paradoja.

El análisis coste-beneficio consiste en su esencia en la identificación y valoración, en las dimensiones temporal y espacial (espacios sectoriales, personales, geográficos...), de los efectos de las actuaciones o proyectos públicos, con el fin de comparar alternativas de cara a una decisión. La identificación y valoración de los efectos son los dos problemas principales del análisis. Como ya se ha dicho, los efectos que producen las actividades económicas, quién los soporta y, por tanto, cuál es su valor, dependen del marco institucional elegido y, en consecuencia, de la forma que adopta la intervención del Estado. Esta afirmación podría hacerse al revés de forma mucho más tajante: la intervención pública se realiza precisamente para cambiar los efectos que producen las actividades económicas y quién los soporta en función de lo que de antemano se cree que es el valor de los efectos para cada grupo. ¿Qué es entonces lo que se desea evaluar? En algunas ocasiones se desea saber si una forma de intervención es más eficaz que otra. Pero en la mayoría de los casos, especialmente para proyectos de

inversión, se acepta el marco institucional establecido y se desea saber qué proyecto es mejor. De hecho las técnicas están diseñadas pensando en este último caso, y la experiencia se ha desarrollado casi exclusivamente en este sentido, que es el más cercano al de una empresa privada. En estas circunstancias los problemas de identificación son mínimos, porque ya se conoce, al haber aceptado el marco institucional, quién se beneficia y quién se perjudica. Sólo quedan problemas de valoración, es decir, conocer en cuánto se benefician y perjudican los sujetos ya identificados (aparte los problemas de identificación de efectos externos que, por definición, el marco institucional no recoge).

Cuando se trata de evaluar diferentes formas alternativas de intervención, es decir, modificaciones alternativas del marco institucional vigente, aparecerán tanto problemas de identificación como de valoración, ya que las alternativas institucionales repercuten los efectos sobre «grupos de interés» diferentes.

3. LA INTERVENCION ESTATAL EN LA AGRICULTURA: CAUSAS Y FORMAS

De la misma forma que el análisis beneficio-coste ha sido desarrollado estudiando las divergencias entre el funcionamiento económico real y el funcionamiento ideal de la competencia perfecta, nosotros buscaremos las causas de la intervención estatal en la agricultura en estas mismas divergencias.

Procuraremos al mismo tiempo indicar las características diferenciales que presenta la agricultura respecto a otros sectores en lo que se refiere a la evaluación de la actuación pública.

Según Joan Robinson (1), las diferentes formas del proceso productivo pueden encuadrarse entre dos polos extremos: la economía primitiva, en la que tierra y hombre son

(1) Joan Robinson: «Some Reflections on the Philosophy of Prices», J. Manchester School of Economic and Social Studies, mayo 1958, y «The Basic Theory of Normal Prices», Quarterly Journal of Economics, febrero 1962.

los únicos factores fijos en cantidad y calidad, y la economía industrializada, en la que todos los factores se producen dentro del sistema, pudiendo variar su cantidad y calidad en función de las necesidades del mercado. El desarrollo de la agricultura, que en las primeras etapas es precisamente toda la economía tradicional, se adapta perfectamente a esta transición de un polo a otro. En este proceso, en que la «fijeza» de los factores de producción se reduce paulatinamente, la agricultura conserva aún en la actualidad, e incluso en los países más desarrollados, su dependencia del factor tierra. Es, por tanto, ésta la característica que permite identificar y delimitar la actividad agraria en relación con los demás sectores.

Para Breimyer (2), la agricultura está compuesta de tres «economías» que se encuentran actualmente en diferentes etapas del proceso señalado: la producción agrícola, como actividad primaria única, condicionada en máximo grado a la tierra; la producción ganadera, como actividad transformadora que crecientemente se va desligando de la tierra, sustituyendo ésta por otras formas de capital, y la comercialización de productos agrarios, que queda cada vez más desligada de la producción primaria a través de los procesos de industrialización y acondicionamiento que comporta.

La sucesión de etapas en el proceso anterior es más rápido a medida que el desligamiento del factor limitado se acentúa. Por esta razón, aunque la ganadería y la comercialización han sufrido en los países más desarrollados un crecimiento rápido, dejando atrás a la producción primaria, conservan aún, en los países en vías de desarrollo, características de actividad ligada a un factor fijo, pudiéndose delimitar el análisis siguiente al primer tipo de economía, con la seguridad de no perder características importantes de la agricultura como conjunto. A continuación se indican las principales características que son peculiares del sector agrario, derivadas de su ligazón a la tierra.

(2) H.F. Breimyer: «The Three Economies of Agriculture», *Journal of Farm Economics*, agosto 1962.

a) *Dependencia de la naturaleza.*—Son muchos los rasgos esenciales de la agricultura derivados de su estrecha dependencia con los recursos naturales. El proceso productivo agrario es, básicamente, un proceso biológico que comporta la existencia de riesgos sobre la producción (climatología, plagas y enfermedades). Encontramos así la primera peculiaridad: *un alto grado de incertidumbre* sobre las expectativas de producción, notoriamente superior a los existentes en los demás sectores productivos.

La misma causa, los procesos biológicos, lleva a que la duración de los ciclos productivos sea elevada y que su posible reducción por el avance tecnológico esté muy condicionada por este hecho. Tenemos así que *la oferta de bienes agrarios es muy rígida*, sobre todo a corto plazo, provocándose, frecuentemente, faltas de adaptación a las demandas, con los inconvenientes de todo tipo que estos desajustes ocasionan.

Por otra parte, el manejo de procesos biológicos es en sí mismo una actividad compleja que hace mucho más difícil la especialización del agricultor. La división del trabajo se ve así obstaculizada, obligando a *una formación profesional muy extensa*, tanto en el campo de las operaciones normales agrícolas como en la toma de decisiones empresariales que deben adoptarse para ir ajustando los procesos de la producción a situaciones específicas (3).

b) *La propiedad.*—El ser un bien fundiario, fijo, confiere a la tierra unas características propias en relación con la propiedad. Además de ser un factor económico susceptible de producir, otros componentes sociales y psicológicos recaen sobre la propiedad de la tierra y frecuentemente la posesión de la tierra se utiliza con fines especulativos, como protección frente a la inflación e incluso como un

(3) Conviene indicar que también las instituciones financieras marginan a la agricultura, toda vez que los instrumentos de crédito se han diseñado para los sectores comercial (letras a 90 días, etc.) e industrial (créditos a corto y medio plazo), no teniendo en cuenta los ciclos biológicos (campanas agrarias) o los largos periodos de maduración de algunas fuertes partidas de la inversión agraria (cultivos leñosos o transformaciones en regadío, etcétera).

medio de prestigio social, hasta el punto de que el valor que la sociedad da a la tierra como factor de producción agrícola puede ser muy bajo en relación con la valoración de las otras finalidades aludidas (4).

Así, la tierra puede encontrarse socialmente sobrevalorada y el empresario agrario se encuentra con la mayor parte de su capital invertido en tierra, limitando las disponibilidades de capital de explotación, lo que frecuentemente constituye un freno a la modernización de su empresa, y alcanzando rendimientos al capital total por su actividad económica muy inferiores a los del mercado. Esta obligada inmovilización de capital, de forma tan elevada en este factor, disminuye las transacciones de tierras, haciendo que la estructura de las explotaciones agrarias sea escasamente adaptable a los cambios económicos, encontrándose en la mayoría de los países una *estructura de tenencia de la tierra fuertemente anquilosada*. Este hecho tiene una importancia destacable, pues la forma de tenencia y de la propiedad de la tierra condicionan claramente la equidad de la *distribución de las rentas* y la utilización eficiente de los recursos (5).

c) *La dispersión*.—Otra de las características que confiere a la agricultura tradicional su íntima dependencia de la tierra es la de su extensión en el espacio. Son varias las consecuencias que se desprenden de ella. En primer lugar, la *oferta agraria se encuentra atomizada* y se enfrenta a una demanda intermedia, que, en este tipo de agricultura, reviste las características de un monopsonio. La comercialización de los productos agrarios, y en menor grado la de sus *inputs*, presenta por esta dispersión un encaramiento importante, a la vez que los largos canales comerciales requeridos alejan del conocimiento del agricultor la información que el precio representa en orden a la planificación de las producciones.

(4) N.H. Nicholls y R.M. Paiva: «Structure and productivity of Brasil country», J.F.E., 1965.

(5) K.M. Parsons: «The farm's tenure: motivation and productivity». U.N. Conference on the application of science and technology on less developed areas, 1963.

Raul Prebisch: «Transformación y desarrollo». Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social, 1970.

Igualmente esta dispersión dificulta las instalaciones sociales del hábitat rural, obstaculiza la llegada de información adecuada en tiempo y forma, complica aún más la extensa formación profesional requerida y diluye el sentido de clase del trabajador agrícola (6). Por último, es igualmente destacable que la propia dispersión de la producción agrícola representa un obstáculo para su desarrollo dentro de una política económica global, en relación, por ejemplo, al sector industrial, donde puede acudir a la promoción de polos o de ejes de desarrollo, precisamente porque su posibilidad de concentración espacial genera economías externas que pueden desencadenar su crecimiento.

d) *Otras características.*—Hasta aquí hemos expuesto algunas de las características del sector agrario que, si bien pueden encontrarse en otras actividades, éstas serán muy peculiares y se encontrarán en un menor grado. Pero existen otras características que, si bien son generales a la actividad económica, inciden agravadas sobre el sector agrario. La más destacable de ellas es la *inelasticidad de la demanda* de los productos agrarios, que provoca, a largo plazo, el deterioro de la relación de intercambio con los otros sectores y a corto plazo añade un mayor grado de incertidumbre a las expectativas de los agricultores. Un aumento de la oferta puede provocar una sensible baja en el precio del producto, mientras que las subidas de precios provocadas por déficit suelen ser cortadas por la autoridad económica, debido a la importancia que tiene la alimentación, al constituir un coste de todas las demás ramas económicas.

Las causas y primeros efectos indicados en los párrafos anteriores son, en la realidad, muy difíciles de individuali-

(6) Es discutible que, como creían los socialistas utópicos, la falta de especialización del agricultor evita en alguna medida la alienación del trabajo, característica de la revolución industrial, y las frustraciones derivadas de la imposibilidad de que el hombre, en una cadena industrial, pueda sentirse realizado en su trabajo. Pero es obvio que su ligazón a la tierra en calidad de propietario le confiere un carácter conservador y, por tanto, con definido valor político (fundamentalismo de Jefferson). La dispersión de su actividad dificulta la toma de conciencia común de sus problemas y el abordar también comunitariamente su solución. Por esta causa se va produciendo históricamente un deterioro de la agricultura, ante la imposibilidad de poder constituirse en grupos de presión reivindicativos, más fáciles de crear en los demás sectores económicos.

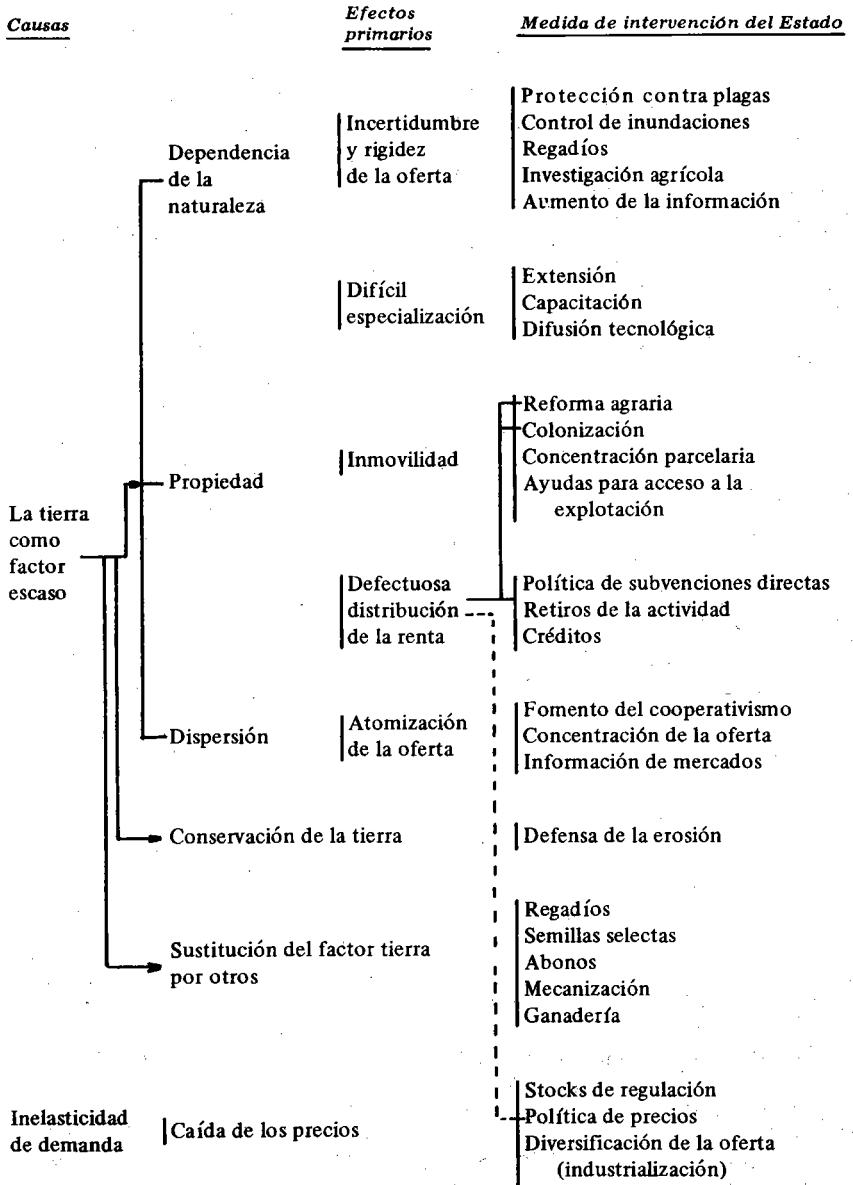
zar por encontrarse íntimamente relacionados, formando una estructura de relaciones que alejan la consecución de una competencia perfecta, debilitando al sector agrario en la lucha por el mercado. Lógicamente, las acciones de política agraria tomadas para paliar sus efectos e intentar que siga funcionando el juego del mercado están frecuentemente interrelacionadas. Para mayor claridad, en el cuadro siguiente se exponen las causas y efectos primarios anteriormente citados, conjuntamente con las medidas de intervención pública.

De este primer análisis se puede deducir una primera conclusión: las peculiaridades de la agricultura condicionan fuertemente la consecución del modelo de libre mercado y, por ello, la intervención del sector público en este sector debe ser mucho más intensa que en otros sectores. Sin embargo, no deja de extrañar la tardía aparición de la empresa pública agraria en contraste con el sector industrial (no así con el sector servicios), donde tanto ha proliferado.

4. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS BENEFICIO-COSTE EN LA AGRICULTURA

Se ha expuesto en los párrafos anteriores la problemática del análisis beneficio-coste. Analizaremos a continuación las especiales matizaciones que adquieren en algunos ejemplos de la intervención pública en la agricultura:

a) *Concentración de la oferta de productos agrarios.*—Una de las más recientes medidas de la política agraria española es la de provocar la concentración de la oferta agraria por medio de la creación de Mercados en Origen de Productos Agrarios (MOPA). Un MOPA intenta, fundamentalmente, la consecución de dos objetivos íntimamente ligados: concentrar la oferta agraria y aprovechar dicha concentración para tipificar los productos agrarios mejorando la calidad de los mismos. Estos objetivos tienen una causación diferente. Por una parte, la aludida existencia de un monopsonio, lo que constituye una clara imperfección del mercado, y por otra, la escasa eficacia económica que genera la dispersión de la producción agraria. Parece evidente



que los efectos positivos de un MOPA podrían ser causa suficiente para que fueran los propios agricultores los que emprendieran la realización de la concentración de la oferta, pero el comportamiento individual del agricultor (como sabemos causado por la dispersión), influido por causas institucionales como la formación técnica o la información existente, implicaría un coste de «puesta de acuerdo» tan elevado, que hace, si posible, muy lenta la concentración, obligando a que el Estado intervenga reduciendo el coste del acuerdo, abriendo paso a los beneficios buscados.

Estos beneficios son diversos. En primer lugar, se trata de corregir la existencia de la deficiencia que el monopsonio representa, equilibrando las fuerzas en el contacto oferta-demanda del mercado.

Una alternativa sería la rotura del monopsonio, pero se entraría en clara ineficiencia económica de una excesiva atomización. Se opta, por tanto, en crear una cierta forma de monopolio equilibradora de la capacidad de negociación, consiguiéndose, por otra parte, que el agricultor participe en una mayor proporción en el precio final de sus productos. Tenemos, por tanto, dos objetivos primeros: la corrección de una imperfección y una nueva distribución en los ingresos.

Pero hay otros objetivos que no por ser más ocultos son menos importantes. Son los que derivan del proceso de formación asociativa que los agricultores reciben en su contacto con el mercado, hasta el punto que un MOPA puede ser un puente necesario entre una agricultura tradicional y una agricultura moderna en la que el desarrollo de los mercados paralelos y la consolidación de asociaciones agrícolas hacen innecesaria la propia existencia del MOPA. De esta forma, el MOPA contribuye a disminuir el «coste del acuerdo» entre agricultores, suprimiendo los obstáculos institucionales o de escasa formación, anteriormente aludidos. Bajo estas consideraciones no debería ser sorprendente que precisamente el éxito de los MOPA llevara consigo su supresión (como ya ha sucedido con los «veiling» holandeses, antecesores de esta concepción).

Por último, con los MOPA, dentro de la extensión formativa para el agricultor, se fomentan las prácticas de tipificación y envasado del producto, disminuyendo el riesgo en la compra-venta y permitiendo los contactos comerciales sin presencia de «productos físicos», lo que constituye otro beneficio adicional en todo el proceso de comercialización.

De acuerdo con estos posibles objetivos, un análisis coste-beneficio para un MOPA debería ceñirse a la identificación de los costes y beneficios necesarios para la consecución del objetivo buscado en su creación. Evidentemente, este objetivo (entre los posibles) debe ser claramente explicitado por la autoridad económica. Si el objetivo fuera restaurar el juego del mercado, corrigiendo sus imperfecciones, el análisis beneficio-coste debería medir la eficacia de dicha corrección. En este caso se intenta resolver un conflicto que se manifiesta en el canal de comercialización agricultor-intermediarios-consumidor y más concretamente entre el agricultor y el mayorista de origen. El conflicto afecta, sin embargo, al consumidor, y su resolución debe llevar consigo una reducción de los precios de los productos al consumo como consecuencia de la reducción de los costes de comercialización. En definitiva, el beneficio final sería (desde el punto de vista agregado, criterio Kaldor-Hicks) una reducción de costes al consumo, medible, en la teoría, mediante el aumento del excedente del consumidor (7).

Por el contrario, si el objetivo fuera el de modificar la distribución entre el agricultor y el mayorista de origen, su consideración ha de resolverse en base a juicios de valor: si lo «importante» es que el agricultor reciba una mayor remuneración por sus productos, el juicio de valor aplicable a la medición daría más peso al precio recibido por él que a la ganancia del mayorista de origen.

Si los objetivos buscados fueran la conjunción de los indicados, el análisis se centraría en los costes y beneficios del proceso. Los costes a considerar serán los inherentes a la actuación pública, tales como los estudios, construc-

(7) E. J. Mishan: «Cost-Benefit Analysis», University Press, 1971.

nes, coste de la información, etc. El análisis beneficio-coste, en este caso, encontraría principalmente problemas relativos a la valoración de los beneficios buscados: reducción de costes, disminución del riesgo y mejor distribución de las ganancias. El cálculo de la reducción de costes vendría basado en una estimación de la demanda final de cada producto que pasa por el punto de concentración, el volumen estimado del producto que iría a través del Mercado en Origen, los costes del manejo de los productos con y sin el proyecto, etc. Mayor dificultad es la de valorar la disminución del riesgo o la mejora en la distribución, que, si bien son cuantificables, su posible valoración sería claramente subjetiva por basarse en juicios de valor.

Pero aun resolviéndose estos problemas, el análisis coste-beneficio sólo se habrá parado a considerar los beneficios derivados de la mayor eficacia económica obtenida por medio de los MOPA y será, por ahora, prácticamente imposible que pueda entrar en la consideración del incremento de la capacidad de decisión del agricultor y en la toma de conciencia colectiva de los agricultores para enfrentarse agrupados a los cambios económicos que pueden provocarse con la constitución de los MOPA y que posiblemente su consecución ha sido el objetivo principal que buscaba la intervención pública, pudiéndose dar la paradoja de que consiguiendo plenamente este objetivo, el proyecto pueda ser rechazado porque las técnicas del beneficio-coste no hayan encontrado en este proyecto una clara ventaja en relación con otras inversiones alternativas.

b) *Repoblación forestal y defensa de la naturaleza.*—Otra medida de intervención que merece una detención en su análisis es la repoblación forestal. Las causas de por qué tiene que acudir el Estado a realizar la repoblación forestal suelen reducirse a indicar que éste debe sustituir a la iniciativa privada cuando ella falta, pero el intentar analizar las causas de inexistencia de iniciativa privada en la repoblación forestal es plantear el tipo de interés, como un conflicto en el tiempo, y abordar las diferencias de la preferencia individual en el tiempo en relación con la preferencia social.

En efecto, una empresa privada, cuyo problema individual principal es el maximizar los rendimientos al capital propio, no tendría una seguridad suficiente en la obtención de beneficios derivados de una plantación de árboles que tardan en rendir más de diez años. Tal empresa posiblemente quebraría si los créditos que obtiene del mercado de capitales exigen un interés del 10 por 100. En consecuencia, dejada a la iniciativa privada, la repoblación forestal no tendría lugar, e incluso los bosques existentes serían cortados para obtener hoy ingresos elevados. Sin embargo, un planteamiento social del problema, en el que los costes del riesgo de captar beneficios futuros son mucho más reducidos, se resolvería en una aceptación de la repoblación forestal como un proyecto rentable. El conflicto en el tiempo se puede en este caso resumir en un problema de asunción del riesgo; se podría poner incluso en este extremo: el miedo al riesgo para el individuo le obliga a producir ingresos rápidos: el riesgo de su supervivencia para la sociedad la obliga a conservar y acrecentar la disponibilidad futura de recursos.

El problema práctico para el análisis beneficio-coste en este caso se deriva casi exclusivamente de la elección de tipo de descuento. Si éste fuese de un 2 por 100, muchos proyectos de repoblación forestal serían preferidos en términos puramente económicos a otros de beneficios rápidos. El interés del mercado, sin embargo, incluye una prima al riesgo incurrido por el prestamista individual. Si el crédito fuese público o la repoblación forestal fuese realizada por el Estado, que no sufre el mismo riesgo, el tipo de descuento debería ser mucho más bajo que el del mercado. Esta idea es la que privaba en los inicios de la aplicación del análisis beneficio-coste, cuando el «Corps of Engineers» prescribía tasas de descuento inferiores al 3 por 100 en Estados Unidos. Posteriormente, la tasa de descuento ha sido aumentada incluso hasta el 5-6 por 100 sobre la base de que el coste de oportunidad del capital público era de ese nivel. En efecto, en la creencia de que el mercado refleja las preferencias sociales, como «suma» de las preferencias individuales, el precio del capital es mejor aproximado por el propio mercado que por cualquier otra consideración. En

otras palabras, el Gobierno debiera invertir hasta que el rendimiento al capital público sea igual al tipo de interés del mercado, coste de oportunidad de los fondos que recauda, toda vez que su alternativa sería no recaudarlos y dejarlos para inversión privada (8).

Este problema cabe discutirlo en los mismo términos que la intervención del Gobierno en la vida económica. Si se acepta que para algunas actividades la intervención priva sobre el mercado, la utilización de un tipo de descuento diferente del privado obedece a móviles sociales similares. La cuestión sería explicar por qué los individuos tienen una preferencia en el tiempo diferente cuando actúan aisladamente y cuando actúan en grupo. En este punto puede aportar luz la consideración del mercado de seguros. Para cubrir el riesgo de un individuo aislado, la prima debe ser forzosamente muy alta. Sin embargo, conforme el riesgo se distribuye entre más personas, la prima de cada individuo va disminuyendo. Conforme el riesgo se va asumiendo por un colectivo mayor, menor es el coste de dicho riesgo para el individuo. Es evidente que el menor coste corresponde cuando el riesgo sea asumido por toda la sociedad, o sea, por el Estado. Por eso, la tasa de interés del capital público puede ser menor que la correspondiente al mercado del capital privado. De todas formas, la selección de tipos de interés tiene que seguir siendo un juicio de valor (9).

Hasta ahora hemos considerado un problema (la tasa de preferencia social en el tiempo) que se deriva del análisis de las inversiones en repoblación forestal según las técnicas del beneficio-coste. Otros problemas derivan de este mismo análisis desde el punto de vista de la valoración e identificación de costes y beneficios.

El objetivo de una repoblación forestal puede ser distinto del aprovechamiento de las producciones forestales, apareciendo como beneficios primarios del proyecto la con-

(8) S. Marglin: «Public Investment Criteria», M. I. T. Press, 1966.

(9) O. Eckstein: «A Survey of the theory of Public Expenditure Criteria», en J. A. Buchanan (ed.), Public Finances. Needs, Sources and Utilisation, Princeton University Press, 1961.

secución de una mayor disponibilidad de lugares aptos para el esparcimiento y recreo de los individuos. La valoración de estos beneficios es difícil, aunque puedan adoptarse aproximaciones considerando los costes de desplazamiento y la valoración del tiempo consumido como el «precio» mínimo que se pagaría si este bien pasara por el mercado. Más difícil de identificar, y en su caso valorar, son los beneficios derivados de las inversiones destinadas a conseguir zonas de equilibrio ecológico (parques naturales, reservas biológicas, etc.), pues a los beneficios de un mayor esparcimiento y recreo habría que añadirles los derivados del equilibrio ecológico, tales como la conservación de bancos genéticos, etc..., cuya valoración es imposible con las técnicas actuales. Al escapar del campo del análisis beneficio-coste, este caso concreto de proyecto de inversión pública requiere un tratamiento análogo a los proyectos de educación, capacitación, etc..., siendo la mayor dificultad (que se salva una vez más por juicios de valor político) la imposibilidad de determinar de una forma objetiva la prioridad de los objetivos que intentan conseguir inversiones del tipo de las que se comentan aquí, en busca de un mayor bienestar social.

c) *Inversiones para protección de producciones.*—Un tipo de intervención que obedece claramente al concepto de bien público es el de una campaña contra plagas del campo o de sanidad ganadera. El problema técnico que surge en estos casos es que tal actividad sólo es útil cuando el tratamiento abarca a toda una zona más o menos amplia según la extensión de la plaga o epidemia. La acción individual de un agricultor que desee eliminar, por ejemplo, una determinada plaga en sus pocas hectáreas, llevaría a unos costes seguramente elevados, pues, o tendría que combatir continuamente las invasiones procedentes de los campos vecinos no tratados, o bien tendría que tratar por su cuenta toda la zona para evitar invasiones posteriores, sin cobrar a los agricultores vecinos. Incluso si desease cobrarles los gastos efectuados en sus parcelas tendría que plantearse los costes de la recaudación y del apremio a aquellos que aleguen el no deseo de tratar su propio terreno. La demanda del tratamiento no sería revelada por los individuos si saben que

se podrían beneficiar igualmente del mismo sin incurrir en costes. Otra solución al problema técnico sería la de un acuerdo entre todos los agricultores afectados para tratar simultáneamente la plaga. En este caso, una vez más los costes del acuerdo (desplazamientos, tiempo para convencer a los morosos, etc.) podrían superar ampliamente a los beneficios derivables de la acción conjunta, de forma que harían inviable el tratamiento.

La solución a los problemas de las actividades de este tipo se resuelven, en consecuencia, mediante la intervención del Estado, para el cual los costes de la recaudación son inferiores por poder usar la coerción (aparte ya de las economías de escala que pueden existir).

Un tratamiento contra plagas no supone, pues, ningún conflicto de interés; la actividad del tratamiento redundaría en todos favorablemente sin perjudicar a nadie (si exceptuamos los posibles efectos externos de la contaminación). Se trata de un cambio paretiano en que los beneficios se traducen en un aumento de la producción, siendo los costes los del tratamiento.

En análisis beneficio-coste se plantearían, exclusivamente en este caso, dos tipos de problemas: el cálculo (técnico) de la producción con y sin tratamiento y la forma y cuantía del pago impuesto por el Gobierno a los agricultores (10).

Otras intervenciones en la agricultura que obedecen al mismo concepto son la información de precios, la difusión, utilizando los medios de comunicación de técnicas; las estaciones de aviso contra plagas, la prevención del granizo, hasta cierto punto la concentración parcelaria, etc.

En el caso de las actuaciones que suministren información, existe una dificultad en la identificación y valoración de los beneficios. El resultado de una mejor información es un mejor funcionamiento del mercado y mayor flexibilidad en la adaptación de los agricultores a las técnicas de pro-

(10) Entraríamos de lleno en el debatido problema de la tarificación.

ducción, que redundarían en una disminución general de costes y quizá en una mayor producción. Estas repercusiones son prácticamente imposibles de identificar. Una solución viable sería la de considerar la información como un bien vendible en el mercado (los periódicos se venden) y calcular la diferencia entre el coste de un suministro privado de información y el coste de la información colectiva. La reducción de costes es en sí un beneficio, pero también será difícil conocer los costes sin la intervención del Gobierno si la información no existía anteriormente. Habría que recurrir, como en el caso de todos los bienes colectivos, al concepto de «disposición al pago» (willingness to pay), tan difícil de llevar a la práctica.

d) *Transformación en regadío.*—Hemos dejado como último análisis el que se refiere a la transformación en regadío, pues estos proyectos incluyen en su evaluación, por su complejidad, la mayoría de los problemas hasta aquí esbozados. Usualmente, una acción de transformación en regadío se aprovecha para realizar simultáneamente otras muchas acciones. El cambio del secano en regadío supone, como se indicó, una alteración fuerte de las empresas existentes, constituyendo un buen momento para remover obstáculos de todo tipo. Por ello se asocian a la transformación en regadío otras inversiones tendentes a mejoras en la formación técnica del agricultor (extensión agraria), mejora de la estructura de tenencia (reparto de tierras y constitución de explotaciones «óptimas»). También hay que indicar que otras inversiones asociadas con las obras de riego se dirigen a otros aprovechamientos, como la obtención de energía eléctrica o los abastecimientos de agua a núcleos urbanos. Nos centraremos, para mayor claridad, al solo hecho de poner el agua a disposición de los agricultores.

El objetivo fundamental del regadío es aumentar la productividad de la tierra como factor fijo escaso, a la vez que elimina parte del riesgo inherente a las producciones agrarias sometidas a una climatología adversa. Este último objetivo ya requiere que el Estado no sea neutral y que intervenga en su fomento. El abastecimiento de un país no puede depender de las alteraciones en las producciones de-

bidas a clima aleatorio. Evidentemente, el tener asegurado «un cierto grado de abastecimiento interior» constituye una necesidad preferente, que, como se ha indicado en el capítulo segundo, es razón suficiente para la intervención pública.

Pero esta necesidad podría cubrirse mediante medidas de fomento de la iniciativa privada, por parte del Estado, que permitieran disminuir la aleatoriedad del volumen de la producción a niveles estratégicamente aceptables. Sin embargo, la intervención pública no se ha parado en estas medidas de fomento, sino que ha llegado a construir las obras y a distribuir el agua entre los agricultores. Las razones explicativas hay que buscarlas en el tamaño de la transformación. Para un pequeño regadío privado la intervención pública se ha detenido en medidas de fomento (créditos, subvenciones, redacción de proyectos, etc...), pero un regadío grande presenta problemas mayores. Una vez más el «coste del acuerdo» entre todos los posibles regantes puede ser tan elevado que impida la realización del regadío por sus beneficiarios y, una vez más, la intervención del Estado rebaja dicho coste.

También nos encontramos la razón de la «economía de escala» que supone la intervención del Estado. La transformación de una zona regable es muy compleja. No es sólo hacer la obra hidráulica; hay que hacer caminos, nuevos asentamientos de población, prever las dotaciones de agua para diferentes cultivos, hacer drenajes, explanaciones, obras para evitar el aterramiento de los embalses, etc... Evidentemente, un regadío supone una honda transformación que necesita de múltiples medidas coordinadas en las que el Estado presenta una clara economía de escala. Igualmente, existe el problema de la tasa de descuento, expuesto en la repoblación forestal. Si una empresa privada acometiera la realización de una transformación de este tipo es posible que, dado el largo período de maduración, su inmovilización de capital fuera excesivamente grande para la obtención de unos ingresos futuros inciertos basados en el poder de pago de los agricultores.

Hay, finalmente, una razón adicional para la intervención pública; es el valor social que se atribuye al agua, derivado de su capacidad para generar una serie importante de economías externas y efectos inducidos (11). Por esta razón se consideran los recursos hidráulicos de una nación como patrimonio público, y toda utilización privada de las aguas necesita de autorizaciones o concesiones del Estado.

Ante lo anteriormente expuesto, cabe preguntarse sobre la identificación de los efectos de un regadío. Por un lado, el aumento de la producción agrícola o la disminución de los costes de producción de un volumen determinado. Por otro lado, un menor riesgo en la producción agrícola y una mayor seguridad en el abastecimiento nacional. Finalmente, una reacción de efectos secundarios de gran envergadura, tanto sobre la ecología de la zona como por la promesa de desarrollo de todo tipo que lleva el agua, beneficios que normalmente no se producen inmediatamente.

Se deduce de estas observaciones que los usualmente llamados beneficios primarios de la producción agrícola pueden ser tan sólo una parte pequeña del total de repercusiones sociales a largo plazo que puede tener un regadío. El cambio estructural profundo que produce un regadío, especialmente en países en desarrollo (que, de hecho, suelen ser aquellos de escasos recursos hidráulicos o de una distribución anual de las precipitaciones muy desigual), se encuentra con la carencia de una teoría adecuada que lo explique y que permita identificar la secuencia de efectos (o el efecto final) del proceso que pone en marcha.

En el terreno de la práctica estos problemas han suscitado la preocupación de considerar los efectos secundarios de un proyecto, pero ningún manual que nos sea conocido ha establecido aún algún método satisfactorio de cuantificarlos. Más bien los esfuerzos van dirigidos hacia el esta-

(11) Reflejado en numerosas frases, como la de J. Costa: «La política hidráulica, piedra básica de la política económica», o la más reciente de «el agua, palanca para el desarrollo». De la toma de conciencia social, de su importancia y de su configuración como un factor cada día más escaso no son ajenas las reivindicaciones agrarias anti-trasvases, en busca de una mayor equidad en su reparto.

blecimiento de modelos de inversión integrales para sectores completos o para el conjunto de la nación, aduciendo que el análisis parcial pierde valor cuando existen fuertes economías de escala en sectores interdependientes dentro de una economía (12). El desarrollo de estas técnicas es fuertemente dependiente de la existencia de teorías del desarrollo adecuado, de la evolución de los métodos matemáticos de programación, de la mecanización de los cálculos mediante ordenadores y de la existencia de suficiente información centralizada. Por estas razones es difícil prever la fecha en que una aplicación sistemática se lleva a la práctica en manuales de evaluación de proyectos.

5. COMENTARIOS CRITICOS AL ANALISIS COSTE-BENEFICIO TRADICIONAL

En los dos epígrafes anteriores se ha podido apreciar la variedad de formas de intervención que se realizan en el sector agrario y los problemas de identificación y valoración que su evaluación plantea. Volvamos ahora a una discusión generalizada de los diferentes aspectos suscitados, basándonos en las observaciones del segundo epígrafe.

Como allí se decía, existen dos cuestiones conceptuales en la intervención del Estado. La primera, estrictamente técnico-económica, consiste en la utilización de recursos para producir bienes, independientemente de las relaciones de propiedad y apropiación. Así, el proceso de producción en un regadío, desde el aprovechamiento del agua hasta la venta del producto, puede ser programado económicamente sin especificar quién construye la presa, quién utiliza el agua, o si se establece una cooperativa de productores o una sociedad anónima para la explotación. Esa programa-

(12) Un examen de las razones que incitan a una visión más integral de la planificación microeconómica (evaluación de proyectos) se encuentra en R. Keller: «Observaciones y sugerencias sobre la Planificación...», Anales de Economía, I. N. I. A., Madrid, 1972. Para un análisis de cómo se puede llevar a la práctica la evaluación conjunta de proyectos, referimos al lector a A. S. Manne y L. Goreux: «Multi-Level Planning. Case Studies in Mexico». North Holland, 1973.

ción podría optimizarse desde el punto de vista nacional, teniendo en cuenta la escasez de los recursos (precios-sombra) y las utilidades de los consumidores (disposición a pagar), además de las restricciones tecnológicas y de limitación de recursos locales. Se podría decidir así si el proyecto es rentable socialmente, en relación a otras alternativas de los recursos empleados. Las técnicas del análisis coste-beneficio, o en su caso de la planificación, son perfectamente válidas para resolver estos problemas, *siempre que se disponga de la información suficiente.*

Esta información consiste, como ya se ha dicho, en conocer quiénes son los grupos que soportan los costes del proyecto, quiénes reciben los beneficios, qué ponderación social se atribuye a cada grupo y cuánto valen para ellos en términos de coste de oportunidad y de disposición a pagar los recursos y bienes implicados en el proyecto. Desde el punto de vista social, las valoraciones atribuidas a cada partida no tienen por qué corresponder con el valor nominal que los individuos o grupos de hecho contemplan.

Sin embargo, estos grupos implicados en la actividad del proyecto toman sus decisiones en función de precios o valores generados en un sistema institucional, ya establecido cuando se realiza el proyecto, y que son los que llamamos nominales. Los precios a los que se atienen los individuos suponen incentivos o penalizaciones que les inducen a un comportamiento cuyos resultados no tienen por qué coincidir con lo programado en el proyecto. Se podría decir que estos resultados deberían haber sido previstos a la hora de la programación o evaluación, o, alternativamente, que se debería obligar a los grupos interesados a cumplir con lo previamente programado como óptimo social. Esta es, en efecto, la segunda cuestión conceptual a la que se aludía: la intervención del Estado ha de tener en cuenta el ámbito institucional, que para él es evidentemente una variable que puede modificar, tanto como la producción de bienes y servicios o la participación en determinadas fases de un proceso productivo. La consideración del aspecto institucional corresponde en evaluación de proyectos de regadío al llamado análisis financiero, que consiste en averiguar si las

explotaciones agrarias diseñadas son rentables para el agricultor que las maneja. En este análisis se utilizan, por supuesto, los precios pagados y percibidos por el agricultor y no los precios de cuenta del evaluador. Sin embargo, aunque sólo sea por las lecciones de la experiencia, este análisis no es suficiente, porque no tiene en cuenta posibles alternativas institucionales que el Estado puede implantar o promover. Puede ocurrir, en efecto, que dentro del marco institucional vigente las explotaciones sean rentables, pero, también dentro de ese marco, el agricultor puede disponer de alternativas aún más rentables para él y que no coincidan con lo programado socialmente en el proyecto. Por ejemplo, a pesar de la transformación, puede decidir emigrar a la ciudad después de apropiarse las plusvalías del terreno generadas por la puesta en regadío. La consideración adicional a realizar es que a los agricultores se les ofrezca el regadío como la mejor de sus alternativas de decisión y precisamente además para producir lo programado. Esto requiere modificaciones institucionales o simplemente la instauración de incentivos específicos como, por ejemplo, una adecuada política de precios.

Otras intervenciones en la agricultura implican necesariamente un cambio institucional (incluso a veces sin que exista inversión real) como, por ejemplo, la concentración parcelaria o la creación de un MOPA. En tal caso, el análisis coste-beneficio ha de considerar explícitamente las alternativas institucionales, cometido para el que no existen técnicas específicas. Habría que elevar el nivel de la discusión al ámbito de las responsabilidades políticas y administrativas, porque el evaluador o programador tiene asignadas unas responsabilidades quizá técnicas en su cometido. Se le puede pedir que compare unas alternativas preestablecidas sin que pueda proponer cambios institucionales de orden jerárquico superior a su responsabilidad, dejándose entonces de tener en cuenta posibilidades adicionales dentro de las cuales puede encontrarse la óptima, si no la única viable. El propio marco de responsabilidades político-administrativas, dentro del cual se realiza la programación de la intervención pública, condiciona, pues, el éxito de la misma. La crítica que se realiza a este nivel es que es nece-

saría una flexibilidad de las responsabilidades que, en el ámbito de la programación, consiste básicamente en un fluido intercambio de información entre los diferentes estratos de responsabilidad para que propuestas técnicas e institucionales sean consideradas simultáneamente.

Incluso suponiendo que una nueva forma institucional de intervención, junto con la evaluación técnico-económica, se hayan analizado correctamente para un caso concreto, la propia inflexibilidad político-administrativa aleja en proyectos subsiguientes la reconsideración de las mismas cuestiones, marcando pautas fijas dentro de las cuales ha de moverse el programador. Este hecho es peligroso porque normalmente la realidad no se repite. Son frecuentes los proyectos que si «a priori» presentaban claros balances positivos de acuerdo con el más exhaustivo de los análisis coste-beneficio, que incluso analizaba reacciones individuales en marcos institucionales experimentados, «a posteriori» han sido un fracaso. Basta —por poner causas casi triviales de tipo institucional— una demora en la terminación de unas obras, motivadas por rigideces administrativas, para que un proyecto pierda su rentabilidad social.

Normalmente, la primera vez que el Estado se enfrenta con una intervención determinada suele considerar en su programación las alternativas institucionales, pero una vez decidido el reparto de responsabilidades, en los proyectos siguientes que se programen, el marco institucional decidido se torna en un factor fijo no cuestionable, cuando, evidentemente, habría que seguir analizando al menos las opciones que por el primer proyecto se rechazaron.

Volviendo al ejemplo de una transformación en regadío, la primera de las actuales leyes vigentes (la Ley de obras de riego de 7 de julio de 1911) presentaba, sabiamente, un abanico de opciones institucionales a la hora de abordar una transformación en regadío. El desfase, por el deterioro monetario, de las ayudas que allí se estipulaban han cerrado parte de estas alternativas y, entre ellas, las que exigían la participación del agricultor en las obras de transformación. La falta de compromiso privado en las actuales transformaciones en regadío han motivado que pueda ser discutido el

beneficio social de excelentes planes de riego, aunque son indiscutibles los beneficios particulares que están generando.

Estos problemas son importantes, pues pueden existir proyectos socialmente rentables que resultan inviables dentro de un marco institucional dado, mientras que si se cambiara éste adecuadamente se permitiría su aprovechamiento. Y a la inversa, puede darse la viabilidad perfecta de proyectos no rentables socialmente bajo el marco institucional vigente, que, de nuevo, si éste fuera modificado, podrían resultar deseables para la sociedad.

Estos comentarios apuntan hacia la necesidad de extender el análisis coste-beneficio, de manera sistemática, al análisis de las reacciones individuales a incentivos y penalizaciones institucionalmente impuestas. La razón fundamental para ello es que la intervención del Estado implica simultáneamente actividad económica y diseño de instituciones, de manera que el conjunto de variables que condicionan la rentabilidad y viabilidad de los proyectos es más amplio que el tradicionalmente considerado.

No se conoce aún un marco de análisis adecuado al tratamiento de este problema. La teoría de los derechos de propiedad («property rights approach») (13) supone una vía sugestiva que aún no ha dado frutos instrumentales, fuera de las reglas normales del sentido común. Sin embargo, cabe señalar que este tipo de análisis está tomando la orientación clásica basada en el supuesto de la maximización de la utilidad (y no beneficios monetarios únicamente) de los individuos, pero dentro de relaciones y restricciones de propiedad y apropiación que les imponen costes en sus decisiones. Así, utilizando un ejemplo de la obra citada, se puede explicar y predecir mejor el funcionamiento de una gran corporación industrial, considerando a ésta como un marco institucional donde operan los intereses conflictivos de los directivos, accionistas, trabajadores, consumidores y

(13) Furubotn, E. G. y Pejovich, S.: «Property rights and Economic Theory: A survey of Recent Literature». *The Journal of Economic Literature*, Dic. 1972.

Estado, y no como una unidad de decisión que exclusivamente maximizara los objetivos de sus propietarios. Por ejemplo, los directivos, que son quienes toman la mayor parte de las decisiones, intentarán apropiarse los beneficios de la sociedad en términos de prestigio, utilidades no monetarias, sueldos, etc., valorando a la vez el coste de ser despedidos por la junta de accionistas cuando obren demasiado en detrimento de los intereses de éstos. El resultado es que la sociedad no maximiza dividendos, como se supone en la empresa clásica, sino una resultante de los objetivos de los diferentes grupos implicados en ella.

En los proyectos agrícolas el caso es análogo. Existen intereses contrapuestos o coadyuvantes canalizados a través de unas instituciones. El comportamiento del Estado y sus diferentes organismos y personas implicadas en el proyecto en cuestión, de los agricultores propietarios, de los agricultores empresarios, de los trabajadores fijos o jornaleros, de los intermediarios, de los consumidores, dependerá de los incentivos y penalizaciones que imponga el marco institucional. No se pueden obtener los mismos resultados con una cooperativa de productores que con una sociedad anónima o que con empresas pequeñas autónomas. No es lo mismo que el agricultor promueva y participe en las obras de una puesta en riego, a que sea el Estado quien centralice las decisiones. No se obtendrán los mismos beneficios sociales si se comercializa una misma cantidad de producto a través de un MOPA que a través de mayoristas y corredores, etc. Los mismos recursos y la misma tecnología pueden dar lugar a diferentes producciones, según quien toma cada decisión en el proceso y según quien paga los costes y se apropia los beneficios. La rentabilidad social depende de las instituciones y, por tanto, su análisis ha de incluirse en la evaluación de proyectos o de medidas de intervención pública.

SUMMARY

This article deals with some problems of application of benefit-cost analysis to agricultural projects. Generalisation could be made to other areas. The main proposition is that government intervention is not only

a technical and economic question but also an institutional one. Traditional techniques of project evaluation have considered mainly the first aspect, neglecting the adequateness of institutions to produce incentives and pains to individuals so as to channel their behaviour towards social goals, in fact considered otherwise in the socio-economic evaluation.

The article concentrates its comments in some special forms of intervention in Spanish agriculture, previously explained.

RESUME

Cet article s'occupe de quelques problèmes d'application de l'analyse des coûts et avantages aux projets agricoles. Les commentaires pourraient être généralisés à d'autres domaines. La proposition principale est que l'intervention de l'Etat n'est pas seulement une question technique de calcul économique mais aussi une question institutionnelle. Les techniques traditionnelles de l'évaluation de projets ont considéré principalement le premier aspect, en négligeant l'adéquation des institutions pour établir des pénalités et stimulants aux individus pour canaliser leur comportement vers des objectifs sociaux, qui par ailleurs son en fait considérés dans l'évaluation socio-economique.

L'article concentre les commentaires sur des formes spéciales d'intervention de l'Etat dans l'agriculture espagnole, qui sont expliquées auparavant.

