
*Consuelo Varela Ortega**

Economía mundial y políticas agrarias

INTRODUCCION

Este conjunto de artículos gira en torno a la problemática del aislamiento y desconexión de las políticas agrarias nacionales de la economía mundial, y su efecto sobre el comercio mundial de productos agrarios. El papel que debe jugar el sector agrario en la economía mundial y la necesidad de integrar las políticas agrarias nacionales en un contexto internacional fiel reflejo de un mundo en crisis.

Aunque los análisis discurren por vías diferentes, todos los autores manifiestan que gran parte de los desequilibrios e incertidumbres que presiden el comercio internacional de productos agrarios reflejan la inestabilidad de otros mercados como el monetario, el mercado de capitales o las fluctuaciones de los tipos de cambio. Esta inestabilidad creciente conduce al diseño de políticas agrarias proteccionistas que a su vez condicionan las relaciones de intercambio entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo con el consiguiente deterioro del proceso de desarrollo de estos últimos y el aumento de la interdependencia e inestabilidad en el comercio mundial.

Se analiza también cómo la única forma de romper este círculo es arbitrar políticas agrarias coordinadas en el

(*) Profesora Titular de Estructura y Economía Agraria. E.S.J.A.
— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

escenario internacional que reflejen claramente sus objetivos y sus estrategias y que se basen en un conjunto equilibrado de medidas que no procedan en exclusiva del campo de la política de precios. En la coordinación de estas políticas se analiza también el papel destacado de las instituciones nacionales y supranacionales, el de los agricultores como grupo de presión en la toma de decisiones de política y el de los economistas agrarios en el diseño de las mismas.

**INTEGRACION DE LA AGRICULTURA
EN LA ECONOMIA NACIONAL Y MUNDIAL:
CONSECUENCIAS PARA LAS POLITICAS
AGRICOLAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO.—
ALAIN DE JANVRY**

El tema central de este artículo discurre dentro de la línea del papel que debe jugar el sector agrario en el diseño de las estrategias de política económica de los países en vías de desarrollo. Más concretamente, el autor centra su atención en los efectos que determinadas políticas agrarias pueden tener sobre el proceso de desarrollo de este conjunto de países. Estos defectos son la mayoría de las veces contradictorios. El estudio cuidadoso de estas contradicciones es, en esencia, la base para el diseño de políticas agrarias, la previsión de sus consecuencias y como resultado de ello, la selección de los instrumentos más adecuados para una estrategia de desarrollo que asegure el abastecimiento de alimentos en estos países.

Sin embargo, la selección de medidas de política agraria a la que se enfrentan los países del Tercer Mundo está sustancialmente condicionada por la integración creciente del sector agrario tanto en la economía nacional como en la internacional. Este escenario da lugar a situaciones de interdependencia e incertidumbre que caracterizan a la agricultura mundial de hoy. Las causas son la salida al mercado de los excedentes de producción, la expansión del comercio internacional de productos agrarios, y la consiguiente dependencia alimentaria de los países del Tercer Mun-

do. Por otro lado, la inestabilidad de los precios de los productos agrarios en el ámbito nacional que a su vez depende en gran medida de los movimientos de capital y de las fluctuaciones del tipo de cambio en el ámbito internacional.

Dentro de este marco de referencia se analizan las distintas opciones de política agraria, no con ánimo de dar soluciones definitivas, sino con intención de proporcionar una base articulada de razonamiento para la toma de decisiones.

El artículo sigue un hilo conductor explícito de modo que su análisis discurre a lo largo de cuatro líneas básicas de razonamiento que recogen los efectos de las estrategias de política agraria. Estas son en esencia: 1.- Análisis temporal. Efectos a corto y largo plazo. 2.- Análisis sectorial. Efectos de las pautas de desarrollo desequilibrado intersectorial. 3.- Análisis inter-clase o efectos sobre los distintos estratos de la población. 4.- Análisis de la combinación de medidas de Política Agraria.

La política de precios, como uno de los instrumentos característicos de política agraria, se analiza en su vertiente contradictoria en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Como base para este análisis, se utilizan los resultados obtenidos en modelos cuantificables de equilibrio general. En ellos se pone de manifiesto el conflicto entre los objetivos redistributivos a corto y largo plazo cuando se aplica este tipo de políticas.

El mismo efecto contradictorio aparece en los programas de subvención de alimentos cuyo análisis se basa también en los resultados de simulaciones de modelos de equilibrio general. Estos apuntan, para conseguir un crecimiento equitativo, la diversificación de la inversión pública. Por un lado mantener de forma selectiva los programas de subvención de alimentos hacia los estratos de población menos favorecidos, y por otro, realizar inversiones en sectores intensivos en mano de obra y con un alto potencial productivo.

Estos efectos contradictorios de la política de precios han tratado de paliarse por medio de intervenciones estatales que con frecuencia han llevado al estancamiento de la producción y a la pobreza en los países menos desarrollados. Sin embargo el problema central estriba en que los instrumentos de política son demasiado escasos y los objetivos demasiado numerosos. Reducir estos últimos deja de lado el problema del bienestar social. Aumentar los primeros significa dejar que la política de precios cumpla en exclusiva su mejor papel, es decir, el servir de guía para la asignación eficiente de los recursos. Al mismo tiempo que se arbitrarían otro tipo de medidas de carácter estructural para afrontar los problemas de bienestar social.

Otro de los elementos de análisis es la disyuntiva entre las alternativas de inversión en industria o agricultura, como pauta de desarrollo para los países del Tercer Mundo.

El papel que han jugado las inversiones en el sector agrario en el crecimiento y el bienestar de los países en desarrollo ha sido ya objeto de atención en trabajos anteriores. Sin embargo, los resultados de los modelos de equilibrio general que se recogen en este artículo demuestran como la reasignación de recursos hacia inversiones en infraestructura agraria produjo un crecimiento sostenido del PNB y una redistribución de la renta.

No obstante, se señala de forma explícita que la clave del éxito de este tipo de estrategias de desarrollo no está en aplicar en exclusiva políticas de sostenimiento de precios para fomentar la producción. Bien al contrario, se trata de combinar las medidas de fomento de la productividad del sector agrario, controlando los efectos de la adopción de nuevas tecnologías, con otro tipo de medidas de carácter estructural y redistributivo en tierra, de carácter laboral y de formación de capital humano. Este proceso deberá además discurrir paralelo a un desarrollo del sector industrial acompasado con el aumento progresivo de la demanda interior.

Las diferencias intersectoriales son ejemplo muy frecuente en los procesos de crecimiento que han seguido muchos de los países en vías de desarrollo. A este tema se le

dedica también atención, haciendo énfasis en la necesidad de proteger a la población rural más negativamente afectada por este proceso de desarrollo desigual. Con esta intención se indican posibles soluciones dentro de la misma línea que preside el desarrollo temático de este artículo, es decir, la combinación de distintos instrumentos de política agraria, y la necesidad de canalizar los ingresos públicos (derivados de la entrada de divisas de los sectores exportadores en auge) hacia inversiones en proyectos agrarios que intensifiquen el proceso productivo.

Por último, la discusión se centra en los problemas alimentarios, tanto desde el punto de vista de la seguridad en el abastecimiento de alimentos como en el impacto y la canalización de los programas de ayuda alimentaria.

El primer aspecto se analiza en su doble vertiente de nivel y variabilidad y se aboga por la necesidad de combinar distintos instrumentos de política agraria para asegurar el abastecimiento de alimentos a los distintos grupos sociales, para lo cual se requiere un paquete de medidas no exento de complejidad. Este incluye la combinación óptima de producciones de alimentos para consumo interno o para exportación (estas últimas más especulativas y por tanto sujetas al nivel de riesgo e incertidumbre que pueda en cada momento afrontarse), estabilización de precios vía políticas arancelarias apropiadas, programas de subvenciones para grupos sociales desfavorecidos, etc.

El análisis de los programas de ayuda alimentaria se circunscribe dentro del enfoque temporal y en él se cuestionan las críticas habituales a este tipo de programas, es decir que su único objetivo es dar salida a los excedentes de producción de los países desarrollados. El tema central estriba en la confusión frecuente de considerar la entrada de alimentos baratos no como un componente más de la política de seguridad alimentaria sino como un sustituto. Así un mismo instrumento, según se canalice, puede producir efectos contrarios. En el primer caso, la ayuda alimentaria se canaliza como fuente de ingresos que en última instancia financian la expansión de la producción interior y aumentan el grado de autosuficiencia. En el segun-

do, no serviría más que para competir y posteriormente casi eliminar la producción nacional aumentando así la dependencia alimentaria con los riesgos que ello comporta.

Este tipo de programas tienen, según el autor, un enorme potencial en los mercados internacionales, es decir, pueden crear efectos renta considerables en los países en desarrollo que aumenten la demanda de importación de cereales para consumo humano y cereales pienso, producidos en los países desarrollados.

En este sentido el autor discrepa con la interpretación frecuente de que los programas de ayuda alimentaria son utilizados para dar salida a los excedentes de producción de los países desarrollados en lugar de para fomentar el desarrollo de los menos desarrollados. Y en esta línea concluye con el optimismo de ver armonizadas las estrategias de política de los distintos grupos de países.

POLITICAS AGRARIAS NACIONALES, EXCEDENTES E INESTABILIDAD INTERNACIONAL.— JAN DE VEER

En este artículo se analizan las medidas de política agraria de los países industrializados, la consiguiente acumulación de excedentes y su relación con la escasez de alimentos de los países en vías de desarrollo. Dentro de estas medidas de política agraria se analiza la política de precios, su impacto en las economías nacionales y su repercusión en los mercados internacionales de productos agrarios.

El análisis temático del artículo discurre a lo largo de tres líneas conectadas secuencialmente entre sí. Primero se analiza la política de precios en el ámbito nacional tratándose aspectos estructurales del factor trabajo, tierra y bienes de capital. Después se amplía al horizonte internacional, estudiando los impactos sobre el comercio mundial, el desarrollo agrario y los problemas de inestabilidad de los mercados agrarios y por último se trata la integración del sector agrario en la economía internacional.

La política agraria de los países desarrollados, su capacidad explotadora de excedentes productivos es un factor determinante para la política de los países en desarrollo puesto que condiciona las relaciones de intercambio. Además en estos países la agricultura es no sólo una fuente esencial de ingresos sino también de empleo. En este sentido, los problemas de escasez a los que se enfrentan estos países son sobre todo de índole distributiva más que productiva. Por eso, las estrategias de política agraria que se adopten en los países en vías de desarrollo no son sólo un instrumento para asegurar el abastecimiento de alimentos sino también para la redistribución del ingreso.

La acumulación de excedentes en los países industrializados junto con el retraimiento de la demanda interior ha producido enormes problemas presupuestarios. Esta situación ha llevado a revisar las medidas de política agraria, fundamentalmente la política de precios. No obstante, este tipo de política sigue utilizándose con asiduidad si bien se acompaña de medidas complementarias de relativa eficacia.

La discusión del artículo se centra entonces en los efectos de la política de sostenimiento de precios a los productos agrarios. Su relación con la estructura de las explotaciones se discute en base a que este tipo de política beneficia a las explotaciones de mayor dimensión y más eficientes. Su relación con el factor trabajo se centra en que el impacto de los precios es indirecto y a través del acceso a bienes de capital que ahorran trabajo en las explotaciones. El efecto de los precios sobre el factor tierra también se analiza, pero el autor se cuestiona la validez de la hipótesis de que precios de sostenimiento altos para los productos agrarios tienden a hacer subir el precio de la tierra y que ambos factores tienden a producir un ahorro factor tierra y por tanto inducen el desarrollo tecnológico para intensificar el proceso productivo. En cuanto a los bienes de capital, el autor considera, al igual que en la adopción de nuevas tecnologías, que la política de precios de sostenimiento altos ha podido servir de elemento inductor de su desarrollo pero que en la actualidad el proceso es irreversible. Es decir, es impensable que la política de precios

por sí sola pudiera hacer frente a una disminución brusca de los precios. El proceso de ajuste sería más lento y además requeriría medidas complementarias para paliar los efectos negativos sobre las rentas agrarias y sobre la distribución interregional de la producción.

El impacto de las políticas de sostenimiento de precios agrarios de los países industrializados sobre los mercados internacionales, se analiza sobre la base de que los efectos desestabilizadores producidos en el mercado internacional se trasladan a los países en vías de desarrollo. El proteccionismo o aislamiento de los mercados internacionales de los países industrializados junto con su capacidad para financiar su exportación de excedentes, muchas veces en forma de ayuda alimentaria, reduce las posibilidades de desarrollo y expansión de los países menos desarrollados.

La integración del comercio internacional de productos agrarios en la economía mundial es otro de los temas de análisis en este artículo. Así, la inestabilidad de los mercados agrarios que ha presidido la última década puede encontrar su origen en las fluctuaciones de otros mercados como el mercado monetario y el mercado de capitales. Los ajustes que han tenido que realizarse en estos mercados han repercutido pues en el comercio de productos agrarios. Este se ha visto afectado a través de los precios de sus productos, la mayoría de las veces precios intervenidos con un peso considerable en los índices de inflación de modo que el impacto ha repercutido también sobre los salarios. Esta situación también ha motivado, a largo plazo, una rigidez al alza de los precios de los productos agrarios que ha frenado el desarrollo del sector agrario en muchos países en vías de desarrollo con el consiguiente aumento de la escasez de alimentos y el deterioro de su balanza de pagos.

Finalmente el artículo analiza la integración del sector agrario en el conjunto de la economía tanto nacional como internacional. El autor apunta la necesidad de analizar los problemas de la agricultura en un contexto global de la economía que integre en su análisis los problemas macroeconómicos, monetarios, de balanza de pagos, mercado de capitales y de otros sectores no agrarios.

En sentido inverso, los problemas que caracterizan el mercado de productos agrarios, como el proteccionismo y el aislamiento de los mercados nacionales del mercado internacional, afectan también a la economía en su conjunto.

No obstante, el autor es pesimista y muestra su preocupación por la falta de coordinación de las políticas agrarias nacionales que está llevando a una distorsión creciente del comercio internacional.

**EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES
EN LA FORMULACION DE LA POLITICA
AGRARIA:
REPERCUSIONES SOBRE EL SECTOR AGRARIO
EN UNA ECONOMIA MUNDIAL EN CRISIS.—
GÜNTHER SCHMITT**

El planteamiento de este artículo se centra en la discusión y el análisis de los fundamentos económicos que subyacen en la toma de decisiones políticas y de como las instituciones configuran esta toma de decisiones. En particular, se analizan los aspectos económicos de las relaciones institucionales como determinantes de las políticas agrarias en las democracias occidentales.

El análisis se enmarca dentro de los postulados de la Nueva Economía Política o el Nuevo Institucionalismo para explicar la toma de decisiones políticas de un colectivo en función del conjunto de costes y beneficios que repercuten sobre el individuo en virtud de dicha actuación.

El punto de partida del análisis es la paradoja de la aparente debilidad de la agricultura como grupo de presión minoritario en las democracias parlamentarias para conseguir atraer a la mayoría del colectivo de votantes a sus intereses y modelar así la política agraria. De hecho, la realidad es que las decisiones políticas de las sociedades democráticas tienden a favorecer a la minoritaria población agraria por medio de medidas proteccionistas, subvenciones, exenciones fiscales, etc. Esta situación conduce a la

elaboración de políticas agrarias que distan de ser las que definirían los economistas agrarios razonando en términos de economía del bienestar.

Esta situación de privilegio paradójico del colectivo agrario se analiza en el artículo abogando por un planteamiento integrado donde tengan cabida todos los elementos de interpretación de esta situación. Es decir, una teoría donde se consideren las interdependencias de todos los agentes e instituciones del escenario político y económico. Teoría que sea capaz de explicar «la mayor eficiencia de la agricultura como grupo frente a otros grupos o colectivos para producir poder político».

Los elementos de esta teoría integrada son un conjunto de desventajas y ventajas para el colectivo agrario. Entre las primeras el autor señala la distribución asimétrica de los ajustes estructurales derivados del crecimiento económico, las diferencias intersectoriales en la distribución de la renta agraria, la escasa movilidad política del colectivo agrario y su dificultad para influir en la selección correcta entre diferentes medidas de política agraria muchas veces contradictorias. Entre las ventajas, el autor hace hincapié en la solidaridad patente de los agricultores como grupo y la relativa homogeneidad de sus preferencias políticas. En este sentido, los argumentos políticos del colectivo agrario, o la ideología agrarista, se trasladan con facilidad a los demás colectivos y se produce una identificación de la mayoría con la minoría agraria. Otro de los elementos esenciales en las ventajas de este grupo es el poder de la burocracia agraria que es muy patente en las democracias parlamentarias. En este sentido es ilustrativo el ejemplo de la CEE como baluarte de la fuerza de las instituciones en la configuración de la política agraria.

El papel de los economistas agrarios en este escenario es otro de los elementos del análisis en el artículo. En cuanto a los fundamentos ideológicos de la toma de decisiones políticas, los economistas agrarios deben, según el autor, considerarlos en el mismo plano que los objetivos económicos puesto que configuran igualmente las preferencias sociales. Este punto de vista, próximo a la vieja tradición

de las ciencias sociales, se aleja de la aplicación tradicional de la teoría del bienestar como método de selección de instrumentos y evaluación de políticas. Esta es la auténtica fuente de conflicto entre políticas agrarias y economistas agrarios.

Por último se analiza el papel de las relaciones institucionales en las decisiones de política agraria dentro de un mundo en crisis. Las políticas nacionales tienen su repercusión en el ámbito internacional como ha quedado patente a través de la dilatada historia de proteccionismo que ha caracterizado al sector agrario. Esto distorsiona los mercados y crea inestabilidades en el abastecimiento de alimentos que progresivamente se trasladan al comercio mundial. Esta situación de crisis sirve entonces de excusa para aumentar el nivel de proteccionismo y éste a su vez acelera la inestabilidad de los mercados internacionales. El papel de las instituciones es en este caso vital como instrumentos de control y prevención de estas situaciones (GATT) pero su eficacia es cada vez menos notable. La reforma necesaria de estas instituciones deberá entonces ir ligada a la reforma de las políticas agrarias nacionales. Sin embargo ambos elementos son muy poco flexibles y buen ejemplo de ello es la CEE donde las instituciones han sido incapaces de frenar las políticas de expansión de la producción, y donde se está produciendo una «renacionalización» de las políticas agrarias con el consiguiente efecto negativo para la integración supranacional.

El autor concluye con una llamada a los economistas agrarios para que apoyen la renovación de las instituciones y el diseño de relaciones institucionales que permitan una toma de decisiones políticas más acordes con la crisis mundial.

**POLITICAS DE PRECIOS AGRARIOS, OBJETIVOS POLITIVOS Y METODOS DE ESTIMACION DE COSTES DE PRODUCCION.—
MELVIN D. SKOLD**

La discusión de este artículo se centra en la validez de utilizar estimaciones de los costes de producción para fijar los niveles de intervención en los precios de los productos agrarios.

La utilización de este método ha sido muy criticada por los economistas agrarios, pero el autor considera que el marco conceptual de esta metodología reviste aún interés. Así, una de las formas de corregir los fallos de este método es considerar y definir con exactitud los objetivos de política que se persiguen en la fijación de los precios intervenidos. Estos objetivos se definen en cuanto a que con ellos se trata de alcanzar la estabilidad en el sector agrario (en precios y rentas) y de fomentar su desarrollo económico. Sin embargo estos objetivos difieren de unos países a otros y con frecuencia carecen de definiciones explícitas.

Según los objetivos de política se inclinen por el fomento a la producción o por la distribución de la renta, las estimaciones de los costes de producción deberán hacerse de forma diferente y recurriendo a distintos tipos de muestreo. Así, en el primer caso, es necesario que estas estimaciones no estén sesgadas por las diferencias estructurales de las explotaciones agrarias y recojan el efecto de los costes responsables del volumen máximo de producción. En el segundo caso, puesto que el objetivo persigue criterios de equidad, las estimaciones de los costes de producción deben diseñarse para captar los costes del elevado número de pequeños productores.

Otra de las formas de corregir los fallos de esta metodología de fijación de precios agrarios es afinar en la valoración y contribución de los distintos *inputs* que se incluyen en las estimaciones de los costes de producción. La discusión se centra en las diferencias entre costes financieros y costes económicos, y la dificultad de asignar el valor adecuado a factores como el trabajo (sobre todo en la agricultura familiar y en la explotación directa) y la tierra.

Por último se discute el papel de los precios y los ingresos en el comportamiento del productor y se analiza la estructura de costes de distintos tipos de productores. Es importante conocer esto para saber como un precio intervenido afecta a la producción o a la distribución, o sea a qué tipo de objetivos de política agraria está respondiendo. Es decir, con frecuencia la diferencia fundamental entre pequeños y grandes productores estriba en que los primeros utilizan un volumen mayor de *inputs* de dentro de la explotación e incurren por tanto en menores costes en efectivo. Así, si los precios intervenidos se fijan estimando todos los costes en efectivo, se producirán, a corto plazo, incentivos a la producción. Y al mismo tiempo, se protegerán las rentas de los pequeños productores que verán aumentar la remuneración de los factores de producción proporcionados por la propia explotación.

