

TEORIA ECONOMICA Y POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

Por
JOAQUIN ALBERTO MILLAN GOMEZ (*)

UN artículo reciente de López Blanco (1987) plantea el comportamiento del empresario agrícola ante condiciones de incertidumbre, y señala algunas posibles causas de ineficiencia. De su análisis extrae conclusiones respecto a la política de estructuras agrarias. En esta nota comentamos algunos errores e imprecisiones que creemos existen en el trabajo de López Blanco.

En primer lugar, observamos un desajuste entre la formalización teórica y el alcance de las conclusiones obtenidas por López Blanco. Así, señala que muy raramente hará referencia a conceptos de eficiencia «macroeconómicos o de equilibrio general» (pág. 211); sin embargo, hace juicios sobre el Estado, el mercado, «comportamientos... claramente antisociales», y sobre justicia social (argumento segundo de la conclusión 8, y conclusiones 9, 10 y 14; págs. 239-240). En realidad, es preciso recurrir a consideraciones de este tipo ya que gran parte del trabajo de López Blanco es el desarrollo formal de un enunciado de Barceló que, como demostramos en esta nota, es al cien por cien un juicio de valor.

A continuación demostramos como las conclusiones de López Blanco (y de Barceló) descansan sobre una tautología, por lo que carecen de interés para el «mundo real», y contienen un serio

(*) Profesor Titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. E.T.S.I.A. Universidad Politécnica de Madrid.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 141 (enero-marzo 1988).

error conceptual, en clara contradicción con la teoría neoclásica de la producción. Finalmente, unas consideraciones acerca de los aspectos positivos y normativos de la teoría económica, siempre confusos en el trabajo de López Blanco, permitirán diversas interpretaciones del «problema» de las estructuras agrarias.

El análisis de López Blanco se basa en los siguientes enunciados: «la aversión al riesgo no supone ineficiencia empresarial en un mundo con información escasa y costosa y lleno de incertidumbres» (Barceló, 1986, pág. 36).

«La presencia del riesgo en sus múltiples formas puede explicar, aun en el caso de que los empresarios sean económicamente eficientes, la baja demanda agregada de trabajo que se produce en la agricultura andaluza» (López Blanco, conclusión 5, pág. 238).

Es curioso observar como dos enunciados absolutamente vacíos de contenido pueden conducir a propuestas políticas tan definidas y precisas como las obtenidas por sus autores. Tal como utilizan el término «eficiencia» Barceló y López Blanco, *cualquier* decisión es eficiente. Si la teoría económica define la eficiencia en producción como la obtención de un output dado al mínimo coste, o, de forma equivalente, la obtención del máximo producto con un coste dado, hay que admitir en dichas definiciones un significado claro y preciso. Una actividad de producción es eficiente si representa la combinación y el uso de recursos que maximiza el beneficio. Si se admite con Barceló y López Blanco, que una determinada actividad puede ser eficiente sin maximizar beneficios (por aversión al riesgo, o por cualquier otra justificación que discrecionalmente se acuerde) es evidente que no quedan argumentos para considerar ineficiente ningún proceso. De la tautología «cualquier actividad, maximice o no beneficios, puede ser eficiente» no podemos esperar ningún contenido económico. Por consiguiente, el análisis de López Blanco y Barceló es un puro juicio de valor.

La teoría neoclásica ha sido generalmente más crítica. Así, Alchian (1950) pudo señalar que, bajo incertidumbre, incluso maximización de beneficios pierde su significado como guía para elegir entre decisiones alternativas. Sin duda, la teoría económica debe explicar el comportamiento (Robbins [1935] de los agentes que toman decisiones de producción y, en este marco se sitúa el análisis

de López Blanco, pero el problema entonces es distinto: es un problema de utilidad esperada. Dado que el análisis dentro de la teoría de la producción es inadecuado para el problema de la elección en situaciones de incertidumbre de precios, éste se plantea en una línea de análisis alternativa. Pero, aún siendo correcto el análisis en términos de utilidad esperada que realiza López Blanco, es insuficiente para determinar si la demanda agregada de trabajo en la agricultura andaluza es baja o no, ya que en ningún momento se plantea cuál debe ser tal demanda agregada de trabajo, como consecuencia del desarrollo teórico. En este aspecto, el planteamiento teórico de López Blanco queda muy por detrás del de Epstein (1978), en el mismo problema de comportamiento del productor ante incertidumbre de precios, en un marco de utilidad esperada. Epstein obtiene conclusiones de estática comparada de la demanda de los factores de producción, teniendo en cuenta diferencias en los coeficientes de aversión al riesgo y en las características de sustitución (o complementariedad) de los diferentes factores de producción variables y cuasifijos.

Aquí se observa que el análisis aplicado de López Blanco carece por completo de fundamento empírico:

- a) ¿Es el objetivo de los agricultores andaluces el propuesto en el modelo, o tienen una función de utilidad definida sobre distintos atributos?
 - b) ¿Cuáles son las características tecnológicas de la producción agrícola en Andalucía? ¿Cómo es la utilización de los diferentes factores de producción si se produce una variación en los precios relativos o se altera sustancialmente el stock de otros factores de producción? Realmente, es de lamentar la carencia de trabajos rigurosos acerca del comportamiento de los agricultores y de la estructura de la producción agrícola en nuestro país, pero no por esto se debe permitir que cualquier hipótesis pueda servir para el diseño de políticas, o descalificación de las mismas, sin una reflexión de sus objetivos y posibles consecuencias.
-

Por otro lado, López Blanco comete un error de concepto sorprendente, ya que ha definido de forma correcta las eficiencias técnica y asignativa:

1. Cuando señala en su conclusión 4 que sólo es posible distinguir entre explotaciones eficientes e ineficientes *técnicamente*.
2. Sobre todo en su conclusión 5: «Otra causa, que opera simultáneamente con la anterior, de esta baja demanda de trabajo es la posible ineficiencia técnica de los empresarios» (pág. 238).

En el primer caso (conclusión 4) puede tratarse sólo de un problema de interpretación del significado de la ineficiencia técnica que se presenta en un trabajo empírico, con relación al estricto significado teórico de la ineficiencia técnica (1). Sin embargo, es interesante presentar la interpretación ortodoxa del concepto. Stigler (1978) señala que una utilización de factores que no maximiza el beneficio no puede ser considerada ineficiencia técnica, ya que la función de producción contiene *todos* los factores, incluyendo la capacidad empresarial. Un productor siempre se sitúa sobre su frontera de producción (eficiencia técnica), por lo que la «ineficiencia», de existir, debe ser asignativa. En concreto, Stigler desconfía, asimismo, de la ineficiencia asignativa (error en la percepción de los precios relativos), ya que más probablemente lo que existe es un objetivo del empresario distinto de la maximización del beneficio. Así, si el objetivo del empresario es obtener beneficio eliminando incertidumbre de precios, o bien obtener beneficio minimizando los problemas laborales, entre otros muchos objetivos posibles, la asignación de factores no coincide con la maximizadora de beneficio. Stigler argumenta que es erróneo hablar de ineficiencia, ya que se debe hablar de un error del análisis en la composición del output del productor: el output no es observable.

La anterior argumentación es, evidentemente, poco operativa y constituye una debilidad de la, por otro lado, admirablemente formalizada teoría neoclásica de la producción. Sin embargo, pre-

(1) Véase al respecto, Forsund et. al. (1980).

viene contra aplicaciones erróneas de la teoría, precaución ésta que no toma López Blanco. Los conceptos de finca bien o mal llevada, de buen o mal agricultor, no tienen equivalente inmediato en la teoría económica. Para la teoría neoclásica de la producción, un agricultor de baja formación técnica, o de poca capacidad empresarial, es un factor de producción de escasa calidad, pero que actúa eficientemente desde un punto de vista técnico si aprovecha su (escasa) potencialidad. Son inmediatas las enormes consecuencias de carácter institucional de este resultado, y no van a ser tratadas aquí.

Así se comprende el sentido de la «ineficiencia técnica» que se obtiene en los estudios empíricos: los resultados obtenidos por un productor se comparan con lo que debía haber obtenido según el marco de referencia estimado por el analista.

Esta es una explicación personal sobre la que puede haber desacuerdo. Con ella se trata de hacer compatibles los resultados de los trabajos empíricos y los de la teoría de la producción. La explicación se basa en la dificultad de valorar adecuadamente la calidad de los factores de producción: los trabajadores son diferentes, las tierras tienen diferencias de calidad, los empresarios difieren en capacidad y nivel de información, etc.

Este es un problema extraordinariamente difícil, tanto desde el punto de vista teórico como en su aplicación. Yotopoulos (1974) presenta unas consideraciones similares con mayor profundidad; sin embargo, su trabajo defiende una interpretación de «función de producción media» que parece compartir el concepto de «empresa representativa» de Marshall, y que desapareció de la teoría económica a raíz de la crítica de Robbins (1928).

De lo anterior se desprende que la «eficiencia técnica» que se obtenga de datos empíricos es algo que guarda relación exclusivamente con los datos y el problema planteado por el analista, sin que se puedan extraer conclusiones en cuanto a comportamientos «internos». Las consecuencias de este resultado se comentan en el apartado siguiente.

En el segundo caso (segunda parte de la conclusión 5), el error en la utilización del término eficiencia técnica es inequívoco. La demanda de cualquier factor de producción, según la teoría neoclásica, es función de los precios relativos de los factores y los pre-

cios o cantidades de output, según se plantee un problema de maximización de beneficio dados los precios de factores y productos, o un problema de minimización de coste, dados los precios de los factores y los niveles de productos. Así pues, cualquier error en la demanda de factores será ineficiencia asignativa, y en ningún caso ineficiencia técnica, como señala López Blanco.

Por lo visto anteriormente, se puede concluir que no es posible descalificar una política de reforma de estructuras agrarias exclusivamente en base a la teoría de la producción. En todos los casos es la función objetivo del agente económico que debe tomar las decisiones la que impone sus particulares criterios de eficiencia económica. Si la actuación de los agentes económicos individuales no coincide con el óptimo social, la sociedad normalmente adopta medidas regulatorias, en todos los sectores de la economía (2). Se trata, en definitiva, de un problema político.

La teoría económica interviene dentro del marco institucional establecido. No tiene sentido aplicar criterios de optimalidad de Pareto cuando los resultados de la actuación de los agentes económicos individuales no pueden conducir a dichas situaciones de optimalidad por diferir las hipótesis de partida y carecer de un procedimiento (un algoritmo) de relacionar las distintas ordenaciones de preferencias que permitan un equilibrio.

Muy posiblemente, la actuación de los agentes económicos que intervienen en la agricultura (empresarios, trabajadores, técnicos, consumidores, administración) se representa de forma más adecuada por medio de un juego no cooperativo. En tal caso, el equilibrio resultante difícilmente será un óptimo paretiano. Es fácil pensar en situaciones que conducen al equilibrio de Nash en el denominado dilema del prisionero: los trabajadores (sindicatos agrarios) adoptan medidas de fuerza, que disminuyen la producción, y los empresarios adoptan orientaciones productivas de poco beneficio y poco empleo. Una coordinación entre ambos colectivos no se produce porque ningún colectivo obtiene ventajas de modificar su actuación unilateralmente. Medidas impuestas por

(2) Piénsese en la reconversión industrial, o en la regulación del sector eléctrico. En ambos casos, aunque las medidas políticas son distintas, se ha justificado la intervención del Estado atendiendo a la estructura de costes observada en la industria.

la Administración pueden resultar en una situación más satisfactoria para todos (3).

Sin duda, son posibles otras muchas formas de justificar la intervención de la Administración en la reforma de las estructuras agrarias, como se ha hecho tradicionalmente (4). El problema fundamental, la elección del output social, queda, en su mayor parte, dentro de terrenos políticos. Desde esta perspectiva, la teoría económica vuelve a jugar un papel importante.

Tomemos, como hacen López Blanco y Barceló, el caso de la Reforma Agraria en Andalucía. En lugar de proceder a una descalificación desde la teoría de la producción, que no ha lugar, se pueden plantear muchas, y muy interesantes, cuestiones: ¿es compatible la Reforma Agraria de Andalucía con las restantes políticas agrarias o generales que se adoptan o se sufren (C.E.E.) en España y Andalucía?, ¿responde la Ley de la Reforma Agraria Andaluza a una representación satisfactoria del interés social de la comunidad andaluza?, ¿las medidas técnicas adoptadas en el desarrollo, seguimiento y cumplimiento de la Ley son adecuadas para una aproximación al óptimo social? La respuesta a estas cuestiones supondrá un notable incremento de productividad de los economistas agrarios españoles.

BIBLIOGRAFIA

ALCHIAN, A.: «Uncertainty, Evolution and Economic Theory», *Journal of Political Economy*, n.º 58, 1950, págs. 211-221.

BARCELÓ VILA, L. V.: «El papel de la Política Agraria en la actual crisis económica mundial», *Agricultura y Sociedad*, n.º 35, 1986, págs. 9-47.

DASGUPTA, P. S., y HEAL, G. M.: *Economic Theory and Exhaustible Resources*, Cambridge U.P., Cambridge, 1979.

EPSTEIN, L.: «Production Flexibility and the Behaviour of the Competitive Firm under Price Uncertainty», *Review of Economic Studies*, n.º 45 (2), 1978, págs. 251-261.

(3) Sobre diferentes conceptos de equilibrio en economía y sobre el dilema del prisionero, se pueden consultar Dasgupta y Heal (1979, cap. 2) y Luce y Raiffa (1957).

(4) Véase, por ejemplo, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1953 y las varias leyes de fincas mejorables, entre otras muchas intervenciones de la Administración.

FORSUND, F. R.; LOVELL, C. A. L., y SCHMIDT, P.: «A survey of Frontier Production Functions and of their Relationship to Efficiency Measurement», *Journal of Econometrics*, n.º 13, 1980, págs. 5-25.

LÓPEZ BLANCO, M.: «Eficiencia Económica y Reforma Agraria en Andalucía», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 139, 1987, págs. 209-243.

LUCE, R. D., y RAIFFA, H.: *Games and Decisions*, John Wiley & Sons, New York, 1957.

ROBBINS, L.: «The Representative Firm», *Economic Journal*, n.º 38, 1928, págs. 387-404.

ROBBINS, L.: *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2.ª ed., Macmillan, London, 1935.

STIGLER, G. J.: «The Xistence of X-Efficiency», *American Economic Review*, n.º 66 (1), 1976, págs. 213-216.

YOTOPOULOS, P. A.: «Rationality, Efficiency, and Organizational Behavior through the Production Function, darkly», *Food Research Institute Studies*, Stanford University, 13, 1974, págs. 263-274.
