
UNA NOTA SOBRE LA EFICIENCIA DE LA REFORMA AGRARIA ANDALUZA: ¿DONDE ESTA LA DISCREPANCIA?

José María García Álvarez-Coque (*)

Recientemente hemos asistido a un debate que ha animado el panorama de la Economía Agraria española, tan poco propenso a las réplicas y contrarréplicas. Me refiero al conjunto de trabajos que sucesivamente han intentado contestar al interrogante: ¿la Reforma Agraria Andaluza (RAA) se justifica en aras de la eficiencia económica?

Aunque la polémica haya parecido en cierto modo estéril —por lo que tiene de posterior a la redacción de la Ley de Reforma Agraria Andaluza (LRAA)— el conjunto de críticas y contracríticas a los conceptos de eficiencia vertidos merece una consideración. En efecto, la polémica ha podido crear cierto desasosiego al lector que puede ya no saber qué se entiende por eficiencia ni en qué grado confiar en la ciencia económica como disciplina sistematizada y con un mínimo de acuerdo en el lenguaje a utilizar.

Ello me ha estimulado a redactar esta nota que, sin pretender aclararlo todo, sí defiende la idea de que gran parte del disenso se debe a que los diversos autores dotan al término «eficiencia» de contenidos distintos. Desde este punto de vista, si los diversos enfoques explicitaran claramente la definición del concepto utilizado, quizá se encontrarían con que las fuentes de discrepancia son menores o, en todo caso, dependientes de juicios de valor sobre los cuales la dificultad de consenso es evidente, pero natural.

Con ello no significamos que sea anormal el desacuerdo entre paradigmas rivales. Es más, la rivalidad entre programas de investigación puede estimular el progreso científico. Ahora bien, debe evitarse caer sistemáticamente en la idea de que el desacuerdo implica que una de las partes está equivocada. De acuerdo con Randall, las fuentes de desacuerdo son fundamentalmente de naturaleza metodológica e ideológica. Las diferencias metodológicas conducen a interpretaciones distintas de la evidencia. Con ello, las disputas entre escuelas

(*) Universidad Politécnica de Valencia.

— Agricultura y Sociedad n.º 50 (Enero-Marzo 1989)

no consisten, tanto en problemas de precisión o imprecisión de las respuestas como a que las preguntas son sencillamente distintas.

Así pues, nuestro punto de vista es optimista en el sentido de que creemos que puede salvarse *parte* del desacuerdo metodológico, quedando la ideología como factor principal de controversia. Así coincidimos con Koertge en el intento de introducir una componente de racionalidad que trate de traducir paradigmas aparentemente rivales a un lenguaje común.

En lo que aquí interesa, la cuestión clave es si puede utilizarse un criterio de eficiencia para justificar la deseabilidad de la LRAA. Pero, ¿qué han entendido los diversos participantes por eficiencia?

El argumento inicial de Barceló (1985) y su formalización teórica por López Blanco se basan en un concepto de eficiencia *privada* (no social). Según este planteamiento, el empresario agrícola aparece como una unidad de decisión privadamente eficiente, tomando como dato su aversión al riesgo. Con ello, no cabría justificar la intervención del Estado sobre la base de un comportamiento ineficiente de la empresa (sea la ineficiencia de carácter técnico o asignativo).

No es de extrañar que aflorasen desde el mundo académico las críticas a este enfoque, tachándolo de tautológico, como lo hace Millán. En efecto, si asumimos racionalidad en el empresario averso al riesgo, su comportamiento es «per se» eficiente y, por tanto, el criterio de eficiencia privada no resulta operativo como norma de valoración.

No obstante, tampoco debe sorprender que Barceló (1985) y López Blanco hayan incurrido en la interpretación de la eficiencia desde el punto de vista privado. Como López Blanco señala (p.2): «parece ... decirse en la Ley, que el comportamiento empresarial, basado en la obtención de los beneficios minimizando el riesgo, es el que genera la ineficiencia denunciada». Su interpretación es, por tanto, consecuencia de la profusa utilización del término «grado de eficiencia» para calificar el comportamiento individual, como lo sigue haciendo Sumpsi en un trabajo reciente. Aunque se aclare que se trata de eficiencia *social* (ciertamente definida «ad hoc» y no privada), el lector difícilmente se sustrae a la idea de que el empresario ineficiente (desde la perspectiva de la LRAA) es el que «lo hace mal». Ello ha dado pie a interpretaciones como las de Barceló y López Blanco.

Las críticas a estos dos autores (Millán, Romero, Sumpsi) se han lamentado de que se haya recurrido al concepto de eficiencia como elemento descalificador de la LRAA. El más crítico es quizá Romero cuando concluye que «... el concepto de eficiencia asignativa... tal como lo usan Barceló y López Blanco, es un concepto vacío de contenido económico que resulta irrelevante para analizar la racionalidad o irracionalidad subyacente a la RAA pudiendo conducir una aplicación mecanicista de dicho concepto a la justificación de situaciones socialmente peligrosas» (p. 231).

Curiosamente la utilización del concepto de eficiencia por Barceló (1985) y López Blanco se planteó como una crítica a una defensa anterior de la LRAA basada en el criterio de eficiencia, pero esta vez como justificativo de situaciones socialmente deseables. Por ello, mi planteamiento consiste en discutir la operatividad en sí misma del criterio de eficiencia, independientemente de lo socialmente deseable o pernicioso que pudiera resultar y con la sencilla intención de enfatizar la necesidad de un lenguaje común a la hora de valorar estados sociales alternativos.

En mi opinión, el concepto de eficiencia tiene más importancia de lo que parece a primera vista. Situándonos en el contexto de la eficiencia *social* (no privada), el concepto de eficiencia más ampliamente aceptado, el paretiano, ha aparecido como atractivo bien porque evita las comparaciones interpersonales de utilidad, bien porque ha sido presentado, a menudo ingenuamente, como moralmente incontrovertible. Independientemente de que, como señala Buchanan, es cuanto menos dudoso que el principio de racionalidad implícito en la eficiencia paretiana sea un principio moralmente correcto (aceptado), es innegable la influencia de la «eficiencia» como argumento fuerza, políticamente defendible y ajeno a criterios valorativos plenos de connotaciones ideológicas, como ocurriría con el criterio de equidad (aspecto redistributivo de la RA). ¿Qué mejor justificación que la eficiencia para suministrar una aparente racionalidad a la política económica?

Un elemento central de la discusión es, por tanto, el si es defendible la RA sin acudir a juicios ideológicos. Desde este punto de vista, Barceló y López Blanco no abogan en principio en contra de la RA, sino más bien contra la posibilidad de una defensa de la misma exenta de juicios de valor. ¿Hace falta recurrir a confusos conceptos de eficiencia (y dar un barniz de racionalidad a la política económica) o, por el contrario, habrá que echar mano de otros criterios normativos que expliciten los deseos de la sociedad y justifiquen a la vez la intervención del Estado?

Dejando a un lado la eficiencia *privada*, recientemente Barceló (1988a y b) y Sumpsi han trasladado el debate al terreno de la eficiencia *social*. Criterio este último desestimado por López Blanco y que Barceló retoma partiendo del concepto paretiano de eficiencia asignativa en producción. Este señala a una situación como ineficiente cuando, *fijada una dotación de recursos*, es posible encontrar una asignación alternativa que aumente el output de una explotación sin disminuir el de cualquier otra.

Vista así la eficiencia, Barceló señala que las actitudes *desiguales* al riesgo conducen a situaciones ineficientes. En otras palabras, aunque los empresarios actúen racionalmente (sean *privadamente* eficientes) existe un *fallo* de mercado que hace que el producto agregado de todas las empresas no sea el máximo, dada una dotación de recursos. Ello, a juicio de Barceló, podría justificar la penalización «in extremis» de los empresarios menos arriesgados. Ahora bien,

el mismo Barceló (1988a) reconoce (p. 259) que si las aversiones al riesgo son iguales la condición paretiana de eficiencia en producción puede seguir cumpliéndose, aunque la aversión al riesgo fuera elevada.

Ante una aversión al riesgo elevada (y voy a seguir asumiendo que es la misma para todos los empresarios), la contratación de trabajo sería escasa, aún cuando permaneciéramos sobre la curva de contrato (situación pareto-óptima). Por esta razón no debe extrañar que el concepto de eficiencia paretiana no resulte grato al *ethos* social andaluz y tampoco a autores como Romero (p. 228) y Sumpsi (pp. 27 y 28) que señalan la aparente paradoja de la eficiencia: aumentando progresivamente la aversión al riesgo, podría darse el caso de que pasáramos de una situación eficiente a otra también eficiente, pero con menor empleo de factor trabajo. En otros términos, la caja de Edgeworth se iría «encogiéndose» pero siempre estaríamos situados sobre la curva de contrato.

¿Cómo se resuelve esta paradoja? El camino señalado por Sumpsi es demostrar la incoherencia del razonamiento de Barceló destacando su contradicción frente a otros criterios de eficiencia social distintos del paretiano. Así, se recurre a un «concepto de eficiencia social en el que la función de utilidad a optimizar sería una función de bienestar en la que se considerarían diversas variables de decisión que reflejan los deseos de ... grupos sociales, como los trabajadores agrícolas» (p. 34).

En consecuencia, nos encontramos con dos criterios de eficiencia contrapuestos. Vistas así las cosas, el consenso no es posible ya que el lenguaje no es común. En mi opinión, si el criterio paretiano de eficiencia asignativa (social) no es grato como norma (debido a su eventual «peligrosidad social») puede no ser la mejor solución el atribuir al término eficiencia otra definición «ad hoc» al caso.

De algún modo, la función de bienestar social de Sumpsi emplea el concepto de eficiencia agregativa (Buchanan), que señala un sistema ineficiente cuando no utiliza todos los recursos disponibles. Buchanan destaca como una importante debilidad del criterio de eficiencia agregativa el hecho de que para evaluar un sistema no sólo es importante saber si los recursos productivos están siendo utilizados, sino si están utilizados de la forma más eficiente. Por esta razón parecería mejor subsumir el criterio de eficiencia agregativa bajo el criterio de eficiencia asignativa. Así, el desempleo conllevaría inequívocamente una ineficiencia sólo si poniendo a los empleados a trabajar aumentase la producción de algunos bienes sin reducir las cantidades producidas de otros. Que no es el caso de la LRAA.

La incomensurabilidad de ambos criterios de eficiencia utilizados (agregativa, asignativa) queda todavía más clara si tenemos en cuenta que los estados pareto-óptimos (criterio de Barceló) se observan *independientemente del nivel* de utilización de factores productivos. Por el contrario, Sumpsi

propone una RA cuya finalidad se dirige a *aumentar el nivel* del empleo de recursos (particularmente de trabajo).

Es más, es importante señalar que la ineficiencia puede no ser el único aspecto negativo de una situación de desempleo. Así, la defensa de la RA no necesita, al menos desde un punto de vista moral, del discurso de la eficiencia. El pleno empleo, en este sentido, resulta un objetivo socialmente deseable y ello «podría» justificar la intervención del Estado.

¿Qué criterio de valoración social emplear en nuestro caso? Es una cuestión abierta, aunque yo mantendría, en aras del rigor terminológico, el respetar la definición paretiana de eficiencia (con la posible introducción del principio de compensación). Por otra parte, el mismo Sumpsi da una pista sobre el planteamiento adecuado para tratar la cuestión al hacer alusión a la «función de bienestar social». Así la racionalidad social puede ser reflejada por una función de ordenación de los estados sociales, sobre la base de las preferencias de la sociedad. En este sentido, podría sustituirse la terminología «grado de eficiencia de la explotación» con que se califica a una empresa en la implementación práctica de la LRAA, por la terminología «grado de adecuación a criterios sociales». Se evitará así un confusionismo desde el mundo académico, aunque he de reconocer que la argumentación a favor de la RAA perdería parte de su fuerza política.

Finalmente cabría una posibilidad, aunque discutible, de defender la LRAA sobre la base del concepto de eficiencia. Me refiero a la producción por algunas explotaciones de una externalidad (paro) que disminuye la utilidad de parte de la población (trabajadores agrícolas). En tal caso, podría justificarse una intervención pública (impuesto) que corrigiese el fallo de mercado, consiguiendo que las explotaciones internalicen el coste social de la externalidad y restableciendo así el nivel de producción óptimo social. No obstante, un problema surge cuando se trata de detectar a los responsables de la externalidad (baja tasa de inversión creadora de empleo), lo cual es un problema ético y prácticamente más difícil que si la externalidad fuera, por ejemplo, la emisión de un agente contaminante. En todo caso, aun aceptando esta argumentación, no estoy muy seguro que a una empresa se la deba calificar por su «grado de eficiencia», sino más bien por su «grado de responsabilidad en la externalidad». Una vez más, el rigor terminológico entraría en contradicción con la fuerza del argumento político.

Bibliografía

BARCELÓ, 1985: «El papel de la Política Agraria en la actual crisis económica mundial». *Agricultura y Sociedad*, n.º 35.

- BARCELÓ, 1988a: «Eficiencia y equidad de la Reforma Agraria en Andalucía». *Cuadernos y Debates*, 10. Centro de Estudios Constitucionales, n.º 10.
- BARCELÓ, 1988b: «Sobre la eficiencia de la Reforma Agraria en Andalucía. Una réplica». *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 144.
- BUCHANAN, A., 1985: *Ethics, Efficiency and the Market*. Clarendon Press. Oxford.
- KOERTGE, N., 1979: «La crítica inter-teórica y el desarrollo de la ciencia», en *Lakatos, I. Historia de la ciencia y reconstrucciones racionales*. Tecnos. Madrid.
- LÓPEZ BLANCO, M., 1987: «Eficiencia Económica y Reforma Agraria en Andalucía». *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 139.
- MILLÁN GÓMEZ, L. A., 1988: «Teoría económica y política de estructuras agrarias». *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 143.
- RANDALL, A., 1985: «Methodology, ideology and the Economics of Policy. Why Resource Economists disagree». *American Journal of Agricultural Economics*, 67.
- ROMERO, C., 1988: «La Reforma Agraria en Andalucía y la eficiencia económica: algunas reflexiones». *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 143.
- SUMPSI, J. M., 1988: «La Reforma Agraria en Andalucía». *Cuadernos y Debates*, n.º 10. Centro de Estudios Constitucionales.

RESUMEN

Un tema central del debate sobre la deseabilidad social de la Ley de Reforma Agraria Andaluza (LRAA) ha consistido en su posible incompatibilidad con criterios de eficiencia económica. Las opiniones han sido diversas y el acuerdo escaso. La presente nota defiende la tesis de que buena parte del disenso entre los distintos autores es debido a que se ha dotado a un mismo término, «eficiencia», de contenidos distintos. Así, se revisan los principales argumentos sobre la eficiencia (privada y social) de la LRAA con el fin de intentar traducir paradigmas aparentemente rivales a un lenguaje común. Con ello se aboga por salvar una parte del desacuerdo metodológico, quedando la ideología como fuente principal de controversia.

RÉSUMÉ

L'un des sujets fondamentaux des débats concernant l'opportunité sociale de la Loi de réforme agraire andalouse (LRAA) est celui de son éventuelle incompatibilité avec des critères

d'efficience économique. Les opinions y sont diverses et elles aboutissent rarement à un accord. La présente note soutient que ce dissentiment entre les auteurs résulte du fait qu'il a été donné à un même terme, «efficience», des contenus différents. Ce travail s'efforce, par conséquent, de réviser les principaux arguments portant sur l'efficience (privée et sociale) de la LRAA, afin de traduire des notions, apparemment opposées, en un langage commun. Le but en est de résoudre une partie du désaccord méthodologique, et de laisser l'aspect idéologique comme source principale de controverse.

SUMMARY

One of the central subjects in the debate on the social desirability of the Andalusian Land Reform Law (LRAA) was its possible incompatibility with economic efficiency criteria. There have been varying opinions and little agreement. This note defends the thesis that a large part of the dissension between the different authors arises because the same term, «efficiency», has been applied to different contents. Therefore, the main arguments related to the efficiency (private and social) of the LRAA are revised, with the intention of translating apparently contentious paradigms to a common language. This is a recommendation to overcome part of the methodological disagreement, thus leaving the ideology as the main source of controversy.