
LA POLITICA DE PRECIOS AGRARIOS Y LA EQUIDAD

Por Luis Vicente Barceló

1. LA POLITICA DE PRECIOS AGRARIOS Y LOS OBJETIVOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD

La política de precios agrarios es ante todo como nos lo indica Watson (1) un instrumento de política económica general que persigue el objetivo de redistribución de la renta en un sentido más equitativo. También puede intentar satisfacer, y de hecho satisface en todos los países en que se la ha utilizado, otros objetivos como la estabilización, el autoabastecimiento y la defensa de los consumidores, objetivos que o tienen un carácter extraeconómico o de lo contrario deberían englobarse en uno sólo denominado eficiencia. Equidad y eficiencia son, pues, los dos objetivos fundamentales de política económica general a los que se subordinan los objetivos de la política agraria para cuyo cumplimiento la política de precios agrarios constituye el instrumento fundamental de actuación en gran parte de los países occidentales y, especialmente, en la C. E. E. y en España.

El concepto de eficiencia, definido con mayor o menor grado de abstracción, no ha suscitado interpretaciones divergentes, ya que todas ellas se inspiran o pueden adaptarse al concepto de óptimo de Pareto. Este concepto viene a significar que una asignación de recursos (factores productivos o bienes producidos) es eficiente en la medida en que para favorecer a alguien, a partir de ella, sea necesario perjudicar a algún otro. Aunque aparentemente resulte una idea de tipo perogullo (2) el criterio sirve para dos cosas: a) descartar todas aquellas situaciones ima-

(1) Watson: *Política económica*, Gredos, Madrid, 1965.

(2) Wicksell: *Lectures on Political economy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1961.

ginables que no lo cumplen y b) establecer las condiciones marginales que deben cumplirse para gozar del atributo de óptimo.

En ausencia de efectos externos y bienes públicos, y siempre que se cumplan algunas condiciones relativas a las curvas de indiferencia de los consumidores y a las isocuantas de los productores, la solución de equilibrio general competitivo resulta Pareto-óptima: porque cumple con aquellas condiciones marginales y porque no podía ser de otro modo según indica la propia racionalidad al intercambio, como señala Wicksell. Con efectos externos y bienes públicos, las condiciones marginales a satisfacer son otras diferentes a las que resultan del intercambio competitivo. De ahí que esté justificada la acción del Estado, tanto en un caso como en otro, para restablecer la optimalidad. Los liberales puros tan sólo aceptan «in extremis» la intervención del Estado para la provisión de bienes públicos ya que en aplicación del Teorema de Coase, los efectos externos tienden a internalizarse siempre que se establezca una legislación apropiada de los derechos de la propiedad (3).

El juego de impuestos y subvenciones, principales figuras fiscales en que se instrumenta la intervención del Estado a través del Presupuesto e instrumento en que se apoya la política de redistribución de la renta, debe de prestar especial atención al objetivo de la eficiencia en la asignación de los recursos para cuya satisfacción deben de cooperar (caso de los efectos externos) o al menos procurar diverger lo menos posible (v. g.: a través de impuestos sobre la renta en lugar de impuestos sobre consumos específicos).

Análogamente, la política de precios agrarios constituye un instrumento de política económica general que atiende al objetivo fundamental de equidad; que se basa en el empleo coordinado de impuestos (a los productos de importación), subvenciones (a los productos nacionales), compras y ventas directas del Estado (stock regulador) y legislación reguladora del marco institucional (fomento de las asociaciones de productores agrarios); y que debe procurar apartarse lo menos posible del otro gran objetivo fundamental cual es el de la eficiencia.

Para este último fin, la técnica marshalliana del excedente del consumidor ampliamente discutido por Hicks, juntamente con el concepto de excedente del productor con el que Mishan hizo lo propio, permiten medir, en el discutible contexto del análisis del equilibrio parcial, la cuantía de las ganancias o pérdidas de bienestar (eficiencia) de la sociedad, es decir, los grados de divergencia cuantitativos de una situación no óptima respecto de la situación Pareto-óptima, lo que permite com-

(3) Coase, R. H.: «The problem of social cost», en *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, octubre 1960.

parar las situaciones no óptimas entre sí con el fin de elegir las menos divergentes. Es en este contexto de análisis donde cabe situar las aportaciones de Nerlove (4) y Wallace (5) y también otras muchas como las de Waugh, Oi, Massell, Turnovsky, Subotnick, Houck, Helmberger, Weaver, Schmitz, Hazell, Scandizzo y también Jossling y Ritson (6).

Ahora bien, aunque el concepto de eficiencia no ha suscitado interpretaciones divergentes, no puede decirse esto mismo respecto del concepto de equidad que en los últimos quince años ha sido objeto de estudio teórico por parte de un conjunto de autores que han dado un cierto impulso a una rama de la Economía a la que denominan Economía Normativa y en la que se incluyen las aportaciones de Arrow, Graaf, Foley, Varian, etc. (7), y que rompe con la tradicional concepción pigouviana de equidad, que se basaba en considerar una situación socioeconómica tanto más equitativa cuanto menos desigualmente repartida se encuentre la distribución de la renta y la riqueza.

2. LOS DOS CONCEPTOS DE EQUIDAD

En la «Economía del Bienestar» resulta frecuente referirse a Pigou como uno de los fundadores que sostenía el principio de igualdad de la función de utilidad marginal de la renta «entre los hombres» (1920) (8), que posteriormente reformuló en 1951 como la igualdad de la función de utilidad marginal de la renta «entre clases sociales» (9). Tanto en una versión como en otra de este principio se sigue la conclusión de que la transferencia de renta desde los ricos a los pobres, al incrementar la utilidad de los pobres en mayor cuantía que la reducción de utilidad de los ricos, se traduce en un incremento de bienestar. La equidad y la eficiencia se presentaban como dos objetivos absolutamente compatibles. La equidad era igualdad y esta conducía a la eficiencia o al menos resultaba compatible con ésta, ya que las infinitas soluciones Pareto-

(4) Nerlov, M.: «The Dynamics of supply», John Hopkins Press, 1958, citado por Curry, Murphy and Schmitz, «The concepts of economic surplus and its use in economic analysis», *The Economic journal*, diciembre 1971.

(5) Wallace, T.: «Measures of social costs of agricultural programs», *Journal of Farm Economics*, 1962.

(6) Puede verse una panorámica en Barceló: «El principio constitucional de la economía de mercado y la política de mercados agrarios en España», *Agricultura y Sociedad*, núm. 21, 1981.

(7) Barberá Sánchez: *Justicia, equidad y eficiencia*, Hacienda pública española, 1978.

(8) Pigou: «Comparisons of real income», *Economía*, 1943.

(9) Pigou: «Some aspects of welfare economics», *American Economic Review*, 1951.

óptimas resultarían susceptibles de ser ordenadas según el criterio de equidad pigouviano.

En 1938, Robbins desplegó su ataque contra Pigou al afirmar con gran fuerza persuasiva el principio de imposibilidad en las comparaciones interpersonales de utilidad (10). Como ha señalado Dobb, su éxito obedecía al alivio que suponía para los economistas burgueses quitar a las teorías de Pigou sus provocativos preceptos igualitarios (11). Se sentaban así las bases sobre las que se construiría posteriormente la así llamada «Nueva Economía del Bienestar» de Kaldor-Hicks (12) basada en los criterios de compensación que, ante las críticas de Scitovsky (13) primero y Samuelson (14) después, habían de conducir al abandono de los criterios de compensación y a su sustitución por la función de bienestar social que, sin embargo, cedería ante el teorema de imposibilidad de Arrow (15).

Ahora bien, la «Nueva Economía del Bienestar» iba a caracterizarse por su abandono del criterio de equidad y su polarización en torno al concepto de eficiencia. Quizá ante el fracaso conceptual primero de la línea de Kaldor-Hicks y después de la de Samuelson, la Economía del Bienestar no pigouviana, fiel al principio de la imposibilidad de realizar comparaciones interpersonales de utilidad, volvió a reconsiderar el objetivo de equidad. La línea habría de consistir en ofrecer una definición de equidad en la que estuviera ausente la comparación implícita o explícita de las utilidades de los sujetos.

Es así como surge, en 1967, la definición de equidad de Foley (16) que se basa en la ausencia de envidia. Una asignación de recursos es equitativa si en ella ningún individuo envidia a otro, con independencia de las características objetivas del vector de consumo de los sujetos, es decir, con independencia de su mayor o menor grado de igualdad. Evidentemente, la asignación igualitaria será equitativa, toda vez que nadie envidiará a otros si a ese otro le corresponde un vector de consumo idéntico. Pero lo importante es que puede haber asignaciones que, no

(10) Robbins, L.: «Interpersonal comparison of utility», *The Economic Journal*, 1938.

(11) Dobb: «A note on index numbers and compensation criteria», *OEP*, 1956, volumen 8.

(12) Kaldor: «Welfare propositions in Economics», *The Economic Journal*, 1939.

(13) Scitovsky: «A note on welfare propositions in Economics», *RES*, vol. 4, núm. 1.

(14) Samuelson: «The measurement of real income», *Oxford Economic Papers*, 1950.

(15) Arrow: *Social choice and individual values*, Wiley, 1963. Existe traducción castellana del Instituto de Estudios Fiscales.

(16) Foley: «Resource allocation and the public sector», *Yale Economic Essays*, 1967.

siendo igualitarias, sean en cambio equitativas. En efecto, si representamos en una caja de Edgeworth una economía 2×2 (dos bienes y dos sujetos) como en la figura adjunta, diremos que un punto como el x es equitativo si su simétrico (x') respecto del punto que representa la asignación igualitaria (centro de gravedad de la caja) no queda por encima de ninguna de las curvas de indiferencia (correspondientes a cada uno de los sujetos) que pasaban por él.

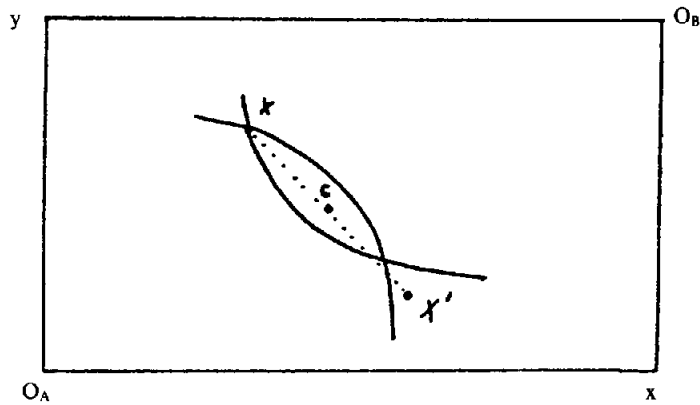


Figura 1

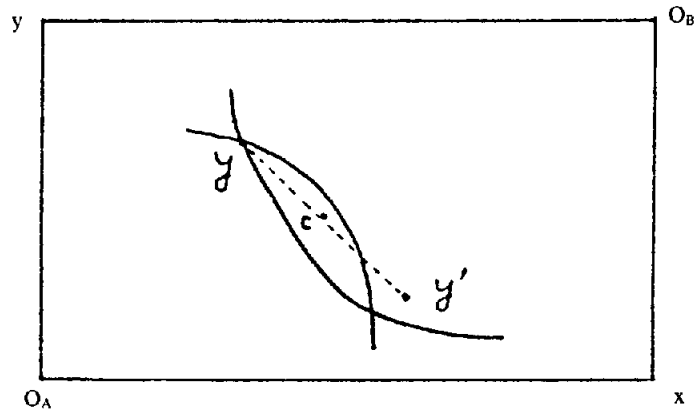


Figura 2

En efecto, A (B) no envidiará a B (A) en x ; ya que, caso de consumir igual que B (A), como en el punto x' , se encontraría en una curva de indiferencia inferior.

Contrariamente, si el simétrico y' de un punto como el de la figura 2 queda por encima de alguna de las curvas de indiferencia de alguno de los dos sujetos diremos que el punto y no es equitativo.

En efecto, en el punto y , A envidiará a B; ya que, caso de consumir igual que él, como ocurre en y' , se situaría en una curva de indiferencia superior. En cambio B no envidiará a A en el punto y toda vez que en el caso de consumir igual que él, como en el punto y' , se situaría en una curva de indiferencia inferior.

A partir de aquí, la investigación teórica posterior tendente a analizar la compatibilidad de los objetivos de equidad y eficiencia y de los resultados del mecanismo competitivo de asignación de los recursos, ha demostrado que (7):

A) En una economía de intercambio, 1) siempre existirán asignaciones que sean a la vez equitativas y eficientes y 2) el equilibrio competitivo no garantiza que se alcance una asignación equitativa, aunque se parta de una asignación ya equitativa, a menos que dicha asignación de partida sea la igualitaria.

B) En una economía productiva puede no existir ninguna asignación que sea a la vez equitativa y eficiente.

El punto A conduce a dudar de la conveniencia del mecanismo competitivo de asignación de los recursos o bien a sugerir algunas políticas correctoras a su libre funcionamiento, al igual que ocurría con la definición de equidad pigouviana, ya que puede conducir a situaciones inequitativas de distribución de la renta. El punto B conduce a la pesimista conclusión de que los objetivos de equidad y eficiencia pueden estar en manifiesta oposición, con independencia del mecanismo concreto de asignación de los recursos.

Los países occidentales, al formular la política de redistribución de la renta y la riqueza, persiguen manifiestamente un objetivo de equidad según la concepción pigouviana.

Las curvas de Lorenz y el coeficiente de Gini son medidas de la desigualdad, que miden al mismo tiempo la inequidad (definida la equidad como igualdad), pero que nada tiene que ver con el concepto de equidad de la nueva corriente de pensamiento.

3. LA POLÍTICA DE PRECIOS AGRARIOS Y LOS DOS CONCEPTOS DE EQUIDAD

La política de precios agrarios es, como ya indicamos anteriormente, un instrumento de la política económica general que persigue ante todo el objetivo de la equidad. Por ello, sus detractores han señalado reiteradamente que resulta inconsecuente con su propio objetivo fundamental de equidad, ya que, si bien es cierto que puede incrementar las rentas agrarias frente a las rentas no agrarias (17), no reduce probablemente el grado de desigualdad en la distribución de la renta toda vez que los grandes terratenientes obtienen de ella unos beneficios superiores a los pequeños campesinos.

Merece la pena, sin embargo, detenernos por un momento en esta cuestión. Dos son las preguntas que debemos formular: a) ¿Es la política de precios agrarios inequitativa dentro del propio sector agrario? y b) ¿Es la política de precios agrarios inequitativa para la sociedad en general?

En cuanto a la primera pregunta, para responderla es necesario recurrir al instrumento conceptual que mide la equidad pigouviana en una economía, a saber: la curva de Lorenz. Pues bien, no resulta difícil demostrar que una política de precios que tenga por objeto elevar el precio de los productos agrícolas deja inalterada la curva de Lorenz construida para el sector agrícola exclusivamente. En efecto, supongamos que de una economía el sector agrario se compone de dos individuos: uno que percibe 100 unidades monetarias y el otro 50 unidades monetarias. La curva de Lorenz para esta sociedad será la que se recoge en la figura 3. El 50 por 100 de la población de menos renta percibe el 33 por 100 de la renta total. Si se doblaran los precios, los ingresos de cada uno de los individuos pasarían a 200 y 100 unidades monetarias, respectivamente. De nuevo ahora la curva de Lorenz sería la de la figura 3, ya que el 50 por 100 de la población de menor renta percibe el 33 por 100 de la renta.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el carácter más o menos equitativo de la política de precios agrarios tomando en consideración la sociedad en general y no sólo el sector agrario, la respuesta viene condicionada por el modo peculiar de realizar esa transferencia de renta desde el sector no agrario hacia el sector agrario. La política de elevación de precios agrícolas se traduce en una pérdida de renta real de los consumidores que se transfiere a los agricultores. La pérdida de los con-

(17) Para una discusión de las condiciones bajo las cuales la política de precios consiga elevar efectivamente las rentas agrarias debe consultarse el artículo de Luis María Linde de Castro: «Algunos Tópicos de la política de precios agrarios», ICE, Mayo 1962.

sumidores se reparte entre estos últimos de manera proporcional al consumo, y no proporcionalmente a la renta. Como el consumo representa un porcentaje menor de la renta a medida que ésta se eleva, el resultado es que va a tener lugar un proceso de redistribución de renta inequitativo en el sector no agrario. Recapitulando, la política de precios es neutral dentro del sector agrario, pero inequitativa fuera de él. ¿Cabe concluir, pues, que el resultado final es que la redistribución dimanante de la política de precios será inequitativa para toda la sociedad en su conjunto? Aunque intuitivamente parece que así es, un ejemplo nos ayudará a comprender que la respuesta no tiene porqué ser afirmativa.

Supongamos un sector agrario con dos agricultores con rentas de 500 y 25, y un sector no agrario con 11 individuos de rentas 1.000 uno de ellos y 50 cada uno de los 10 restantes.

La curva de Lorenz de esta sociedad sería la que se recoge en la figura 4 con la letra A. Si la política de precios eleva en un 20 por 100 la renta de los agricultores, el aumento de renta absoluto será de 105: 100 para el agricultor rico y 5 para el agricultor pobre. Si suponemos que no existe coste social en la transferencia, la pérdida de renta para el sector no agrario será de 105. Como la pérdida en términos absolutos es similar para el rico consumidor que para el pobre consumidor, las cifras de renta posteriores a la redistribución podrían ser 990 para el rico, con una pérdida del 1 por 100, y 40,5 para cada uno de los 10 pobres, con una pérdida del 19 por 100. Pues bien, la nueva curva de Lorenz, de la sociedad en su conjunto B, corta a la curva A en los puntos P_1 y P_2 .

La conclusión es que ya no puede afirmarse cual de las dos distribuciones A o B resulta más equitativa. Para dilucidar esta cuestión resulta necesaria la fórmula de Atkinson. Podemos decir, no obstante, a la vista de la figura 4, que la distribución B (con política de precios) es más equitativa en los tramos anterior a P_1 y posterior a P_2 . La distribución A, en cambio, es más equitativa entre P_1 y P_2 . En otras palabras, con la política de precios agrícolas (curva B) hemos conseguido aumentar la participación del más pobre agricultor y disminuir la participación del más rico consumidor, pero hemos perjudicado a los consumidores más pobres y favorecido al agricultor más rico. Sin la política de precios (curva A) sería más ventajosa la situación de los consumidores más pobres y más perjudicial la del agricultor más rico, pero sería peor la situación del agricultor más pobre y mejor la del consumidor más rico.

Cabe plantearse ahora si desde la perspectiva de la definición de equidad como ausencia de envidia resulta equitativa la política de precios agrarios. La respuesta no es sencilla debido al carácter formal de la

Figura 3
CURVAS DE LORENZ PARA EL SECTOR AGRARIO

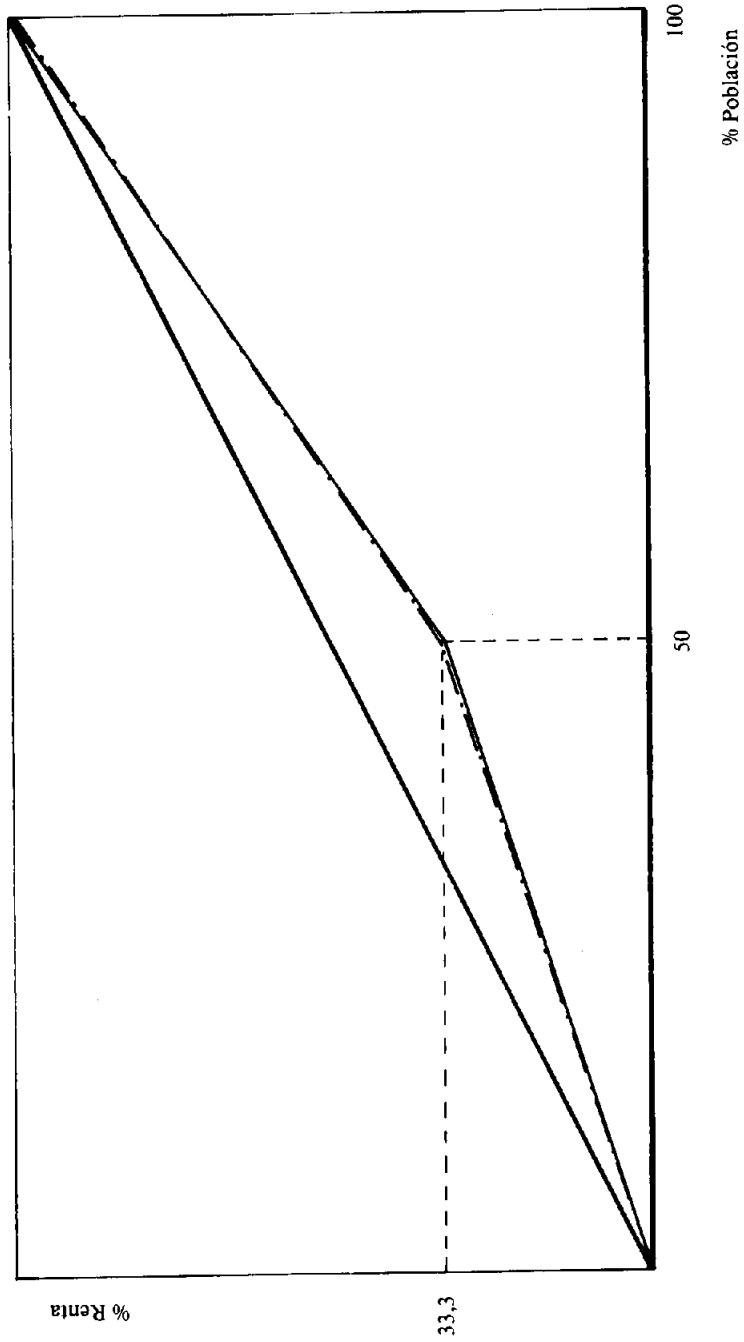
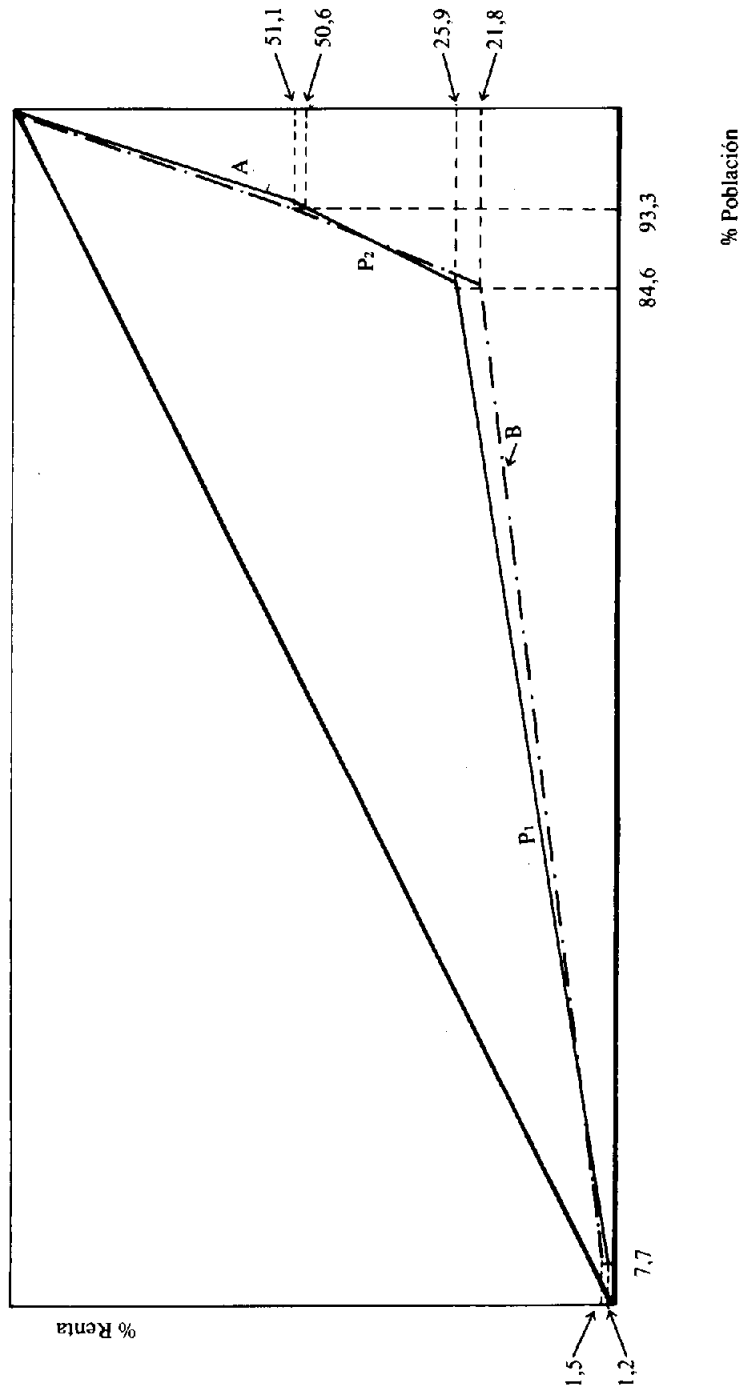


Figura 4
 CURVAS DE LORENZ PARA LA SOCIEDAD EN CONJUNTO



definición de Foley; sin embargo, en cierta medida, sí podríamos decir que la política de precios resulta equitativa. En efecto, si se acepta que el campesino es un sujeto sensible a su nivel absoluto de bienestar y no al nivel relativo (contrariamente a la hipótesis de Duesenberry), la política de precios agrícolas podría conducir a una disminución de las envidias. Pero lo relevante es que si la política de precios agrícolas incrementa las rentas de los pequeños agricultores lo suficiente como para que éstos elijan su vector de consumo óptimo y éste resulta preferible al vector de consumo óptimo de los grandes terratenientes y del resto de la sociedad (sector no agrario), la nueva situación será equitativa y a pesar de ser más desigualitaria se caracterizará por dejar satisfechos a un conjunto de la población, como los agricultores, políticamente agradecidos.

4. CONCLUSION

Se suele afirmar por parte de los economistas que la política de precios agrarios resulta inequitativa porque favorece más a los ricos terratenientes que a los pobres campesinos.

Esta proposición es una de esas afirmaciones intuitivas pero no rigurosas. En efecto, en este artículo hemos distinguido dos conceptos de equidad: el tradicional, basado en la igualdad, y el moderno concepto de Foley, y con ninguno de los dos conceptos resulta incontrovertible la afirmación inicial de que la política de precios agrícolas resulta inequitativa. Más bien al contrario.

Con el concepto de equidad, que hemos llamado pigouviano o de la igualdad, la política de precios resulta neutral dentro del sector agrario, inequitativa para el sector no agrario y, para la sociedad en su conjunto, todo depende de que se conceda más valor a mejorar a los más pobres de la sociedad (los agricultores pobres) y empeorar a los más ricos de la sociedad (algunos consumidores ricos) o si, por el contrario, el objetivo es mejorar a los más pobres consumidores (más numerosos pero menos pobres que los pobres agricultores) y empeorar a los más ricos agricultores (probablemente menos ricos que los más ricos consumidores). Si la preocupación fundamental es mejorar a los más pobres de la sociedad, entonces la política de precios resulta equitativa.

En cuanto al concepto de equidad de Foley, al basarse éste en la ausencia de envidia en el sentido expuesto en este artículo, rompe su relación con la igualdad, y todavía resulta más fácil que con él una política de precios agrícolas resulte equitativa, ya que, al mejorar a todos los agricultores de forma absoluta, los más pobres, que no tenían

acceso a elegir su vector de consumo deseado, pueden pasar ahora a poder obtenerlo, reduciéndose así las envidias y acercándonos a la equidad de Foley concepto construido sobre la base de no aceptar las comparaciones interpersonales de utilidad dentro de la línea de pensamiento de Robbins.

La política de precios agrarios resulta probablemente inequitativa de acuerdo con el concepto de equidad basado en la igualdad de rentas, dentro de la tradición pigouviana. Ahora bien, con una definición de equidad que, fiel al llamamiento de L. Robbins, despoje a la teoría económica de las comparaciones interpersonales de utilidad, tal como la de Foley, la política de precios agrarios resulta probablemente equitativa.

Resulta, pues, comprensible que los Gobiernos de los países occidentales hayan fundamentado la política agraria en la política de precios agrarios. No resulta tan comprensible, en cambio, que algunos economistas muy liberales, que se enojarían de los corolarios económicos basados en las comparaciones interpersonales de utilidad, critiquen la política de precios agrarios por inequitativa (además de ineficiente) cuando es precisamente con su propia definición de equidad como resulta equitativa.

Para terminar queremos dejar bien patente que las consideraciones teóricas realizadas en este artículo no implican en modo alguno que demos la bienvenida a la nueva definición de equidad de Foley. El objetivo era simplemente señalar la contradicción en que incurren algunos economistas, quienes aceptando el principio de no comparabilidad de las funciones de utilidad entre los sujetos y rechazando por tanto los corolarios igualitarios de Pigou, critican la política de precios por inequitativa, cuando en realidad, si acaso resulta inequitativa no es con el concepto de equidad que esos mismos economistas deberían asumir, sino, en todo caso, y con preferencias distributivas determinadas, con el concepto de equidad basado en la igualdad pigouviana.