

CAPÍTULO 1

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

La agricultura en Estados Unidos y otros países ha estado fuertemente regulada durante décadas. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, han tenido lugar cambios importantes en las políticas agrícolas en todo el mundo. Hay una creciente consciencia de que los programas agrarios proteccionistas son caros y enemigos del progreso económico, que tienen pocos efectos sobre la rentabilidad a largo plazo de la producción y que diferentes programas funcionan frecuentemente con objetivos opuestos. Las incongruencias entre los programas agrarios de EE.UU. y el libre comercio han sido puestas de manifiesto, tanto en recientes tratados comerciales internacionales (por ejemplo, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio [GATT] y el Acuerdo de América del Norte de Libre Comercio [NAFTA]), como en las dos más recientes leyes agrarias de EE.UU. —la Ley Federal para la Mejora y Reforma de la Agricultura (FAIR) de 1996 y la Ley de Seguridad Agraria e Inversión Rural de 2002 (citadas en este libro como la Ley Agraria de 1996 y la Ley Agraria de 2002, respectivamente).

La ley agraria de 1996 fue saludada por algunos como representativa de un importante cambio en los programas de productos básicos en EE.UU. Esta llamada Ley de Libertad de Cultivo, que estuvo en vigor durante siete años, desmanteló en gran medida los programas más costosos de apoyo a los precios de productos agrarios y permitió a los granjeros llevar a cabo cultivos programados con pocas restricciones a la plantación. Algunos sugirieron que, sin embargo, la Ley FAIR marcó el comienzo del fin de la implicación del gobierno en la agricultura de EE.UU. Sin embargo, la experiencia de la agricultura de EE.UU. bajo la Ley FAIR no fue congruente con lo previsto. Los agricultores ganaron flexibilidad en sus decisiones a la hora de plantar. Sin embargo, debido en parte a los bajos

precios de varios importantes productos, en los últimos años se aplicaron importantes asignaciones para ayuda de emergencia, y los costes para los contribuyentes de EE.UU. resultaron ser mucho mayores de los previstos cuando se puso en vigor la Ley Agraria de 1996.

La recientemente puesta en vigor Ley Agraria de 2002 (la Ley de Seguridad Agraria e Inversión Rural), retiene en gran medida la flexibilidad en las decisiones de plantación aplicadas en la Ley FAIR. Sin embargo, más allá de ello, la ley de 2002 revierte a las políticas pre-FAIR. Se han restablecido los precios-objetivo, se han ampliado sustancialmente las asignaciones para muchos programas FAIR, se han designado nuevos grupos de productores para recibir pagos del gobierno y hay amplias expectativas de que los costes para los contribuyentes sean los mayores en que se haya incurrido nunca bajo los programas agrarios de EE.UU.

Los recientes acuerdos comerciales y cambios de política que se describen en este libro significan que la agricultura de EE.UU. está ahora más estrechamente ligada que en el pasado a otros sectores de la economía nacional y a los mercados mundiales de productos agrarios. Ciertamente, los efectos del comercio internacional, junto con las políticas monetarias y fiscales del gobierno federal, pueden ser ahora más importantes para los granjeros de EE.UU. que las políticas específicamente diseñadas para la agricultura.

En pocas palabras, no puede considerarse el sector agrario de forma aislada. En muchos aspectos, puede considerarse la economía agrícola como un microcosmos de toda la economía. Es decir, las actividades económicas en la agricultura son similares a las de otros sectores de toda la economía. En consecuencia, en cualquier evaluación de los efectos de las diversas políticas agrícolas, es necesario entender cómo está coordinada la actividad económica en una economía de mercado. En primer lugar, deberíamos considerar las funciones que hay que llevar a cabo en cualquier tipo de sistema económico y la forma de llevar a cabo estas funciones en una economía de mercado moderna.

I. FUNCIONES DE UN SISTEMA ECONÓMICO

Las funciones de un sistema económico son muy generales, independientemente del sistema político y la organización económica.¹ En primer lugar, hay un problema de la estructura de la producción. Es decir, hay que determinar las cantidades producidas de maíz, trigo, leche, carne de vacuno, textiles, automóviles, acero y todos los demás productos. En

segundo lugar, algo que está estrechamente relacionado, hay que asignar los recursos de la tierra, trabajo y capital a la producción de los diferentes productos. En la agricultura, la producción de las cosechas y de ganado está raras veces restringida a una sola tecnología. Por ejemplo, los productores de cereales pueden reducir la superficie de cultivo utilizando más herbicidas y plaguicidas. Además, incluso con una tecnología dada, la cantidad más rentable de cualquier input depende, generalmente de los precios relativos de los inputs.

En tercer lugar, hay que dividir la tarta económica, es decir, hay que distribuir la renta de alguna forma. Sin embargo, hay que resaltar que la riqueza no está meramente dada, ni tampoco hay una cantidad fija de renta a distribuir. En su lugar, en las sociedades libres, los individuos crean riqueza mediante trabajo, cooperación e ingenio. La distribución de la renta no es una actividad aparte, sino más bien una parte integral del proceso productivo —los individuos responden a los sistemas de incentivos que recompensan el esfuerzo suplementario.

En cuarto lugar, si se quiere que tenga lugar el progreso económico, hay que mantener, poner al día y quizá ampliar las instalaciones de capital. Si los ingresos esperados de una actividad capital-intensiva son menores que los costes, es probable que se desmantele las instalaciones productivas. Y si se quiere que haya nuevos bienes y servicios, los incentivos tienen que ser suficientes para inducir a los productores a asumir los riesgos. Como la productividad depende de la cantidad de capital por trabajador, el mantenimiento y la expansión de las instalaciones de capital está estrechamente relacionada con el crecimiento económico.

Finalmente, hay que «racionar» los bienes y servicios, en el sentido de ajustar el consumo al stock dado, tanto en un momento determinado como a lo largo del tiempo. Algunos bienes, tales como los cultivos agrícolas, se producen estacionalmente y hay que almacenarlos si se quiere que los bienes estén disponibles durante todo el año. Sin embargo, independientemente de que la producción sea estacional o tenga lugar durante todo el año, la naturaleza misma de los bienes económicos significa que son escasos y tienen que ser racionados en cualquier momento.

II. EL SISTEMA DE MERCADO VERSUS LA DIRECCIÓN CENTRAL

Hay que llevar a cabo las funciones económicas que acabamos de describir en cualquier tipo de sistema económico. Básicamente, hay solo dos métodos de organización económica en una economía moderna, el

sistema de mercado y la dirección central.² Aunque la aplicación total de la planificación como un principio de coordinación, como mostramos más adelante en este capítulo, sea totalmente inaplicable, todo sistema económico del mundo moderno lleva consigo algún nivel de planificación central en diversos grados. Sin embargo, no hay ningún sustitutivo de los mercados competitivos para descubrir, coordinar y transmitir información a lo largo del sistema de producción y comercialización. Debido a ello, una economía moderna requiere libertad económica y competencia en el mercado, de la misma forma que la ciencia requiere libertad y competencia intelectual para progresar.³ De esa forma, como se muestra a lo largo de este libro, la planificación central, ya sea o no total, es más probable que cree y proteja el poder y privilegio monopolístico que el que fomente la actividad económica.

Hay abundantes pruebas que muestran que el tipo de sistema político y económico utilizado para conseguir la cooperación económica y social puede afectar en gran medida al bienestar humano. Los incentivos económicos y los derechos privados de propiedad son tan importantes en la agricultura como en otras actividades. Por ejemplo, antes de la desintegración de la Unión Soviética, la mayor parte de la tierra propiedad del Estado estaba organizada como granjas colectivas, en las que la relación entre la producción y remuneración del trabajador era, en el mejor de los casos, tenue. Sin embargo, una cantidad desproporcionadamente alta de los alimentos en la Unión Soviética se producía en pequeñas parcelas de tierra alquiladas por el Estado a agricultores, en las que se les permitía cultivar alimentos y criar animales, tanto para su uso propio, como para la venta. Se estimaba que estas parcelas privadas que formaban menos del uno por ciento de la tierra agrícola en la Unión Soviética suministraban aproximadamente un tercio de la producción agraria total.⁴

Esta relación observada entre incentivos empresariales y productividad no es exclusiva. Sven Rydenfelt analizó las crisis económicas en quince países socialistas, incluyendo Cuba, Tanzania, China, y la Unión Soviética. Rydenfelt mostró cómo las políticas socialistas, independientemente de la geografía, población o recursos naturales, minan el más importante recurso económico: el empresario.⁵

En un sistema de mercado o de propiedad privada, los precios realizan las funciones económicas de coordinación descritas en la sección anterior. Por medio de los mercados se trasmite y coordina la información acerca de las condiciones de la oferta y la demanda. Por ejemplo, cuando el precio esperado de las habas de soja aumenta respecto al precio del maíz, los agricultores desplazan más tierra a la producción de habas de soja.

De forma similar, las variaciones de los precios relativos de los inputs producen sustituciones en sus usos. Al aumentar el precio del trabajo con respecto a los precios de la maquinaria y equipo, los agricultores sustituyen trabajo por capital. La sustitución de trabajo y tierra por capital en la agricultura de EE.UU. ha llevado a un importante aumento de la producción por unidad de trabajo utilizado.

Las rentas individuales están determinadas, tanto por el control de los recursos productivos, como por el uso que se hace de ellos. La expectativa de beneficios da a los individuos un incentivo para emprender una actividad empresarial con riesgo y algunas de las decisiones que tiene que tomar el individuo implican, frecuentemente, adoptar compromisos entre los ingresos y el riesgo. Los usos de los recursos que rindan mayores ingresos en la producción y comercialización agrícola, implican mayores riesgos, tal y como sucede en los mercados financieros.

El valor presente de la renta esperada en cualquier momento del futuro viene determinado por el tipo de descuento. Cuanto más alto sea el tipo de descuento, menor será el valor presente de la renta percibida en cualquier periodo del futuro. Por tanto, un aumento del tipo de descuento reduce el valor de mercado de un activo que rinda un flujo de renta esperado. Por ejemplo, si el uso de una determinada máquina aumenta los beneficios en 100 dólares al año, el precio de mercado de la máquina será menor cuanto más alto sea el tipo de descuento. De esa forma, el tipo de interés —el precio del crédito— es una variable fundamental en las decisiones de inversión que afectan a los recursos duraderos, incluida la tierra y los equipos de capital.

El sistema de precios también lleva a cabo el racionamiento de los bienes y servicios, tanto en el periodo actual como a lo largo del tiempo. Los programas agrícolas de EE.UU. han sido azotados durante mucho tiempo por superávits económicos. La existencia de un superávit económico persistente (o déficit) es una prueba de que no se permite que el mecanismo de precios cumpla la función de racionamiento. El precio también es importante para racionar los bienes a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la cantidad de maíz almacenada con motivo de la cosecha depende de la diferencia entre su precio en el momento de la cosecha y el precio esperado después del almacenamiento. Un agricultor solo almacenará maíz si el incremento esperado del precio es lo suficientemente alto para que compense el almacenamiento más los costes del interés.

Una de las características más interesantes del sistema de mercado es que es automático e inconsciente. No se ha creado deliberadamente el mecanismo del mercado, y nadie asigna a sus participantes sus papeles

o dirige sus funciones. Como dice Frank Knight, «Nadie ha elaborado nunca un plan para tal sistema o anhelado su existencia; no hay en ningún sitio un plan para ello, ni en ningún papel, ni en la mente de nadie y nadie dirige su funcionamiento». ⁶ Dicho en forma algo diferente por F.A. Hayek, los mercados, siendo espontáneos en su origen, son el producto de «la acción humana, pero no del designio humano». ⁷

Una intuición clave de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith es que se consigue la cooperación social por medio del sistema de precios en un mercado descentralizado como si estuviese dirigida por una «mano invisible». La cooperación económica tiene lugar al tomar parte los individuos en un intercambio voluntario. Sin que nadie dé un orden, los individuos se ven inducidos a utilizar su conocimiento y cooperar entre sí de formas que son ampliamente beneficiosas, pero que permiten a los participantes individuales en el mercado tomar la decisión «correcta» aunque puedan tener una información muy limitada. Por ejemplo, el ama de casa de la Ciudad de Nueva York, reduce el consumo de jugo de naranja cuando aumenta el precio. Independientemente de que sepa que ha disminuido la producción por una helada en Florida, está incentivada a ahorrar en el consumo de producto. De forma similar, los productores de naranjas y los individuos implicados en la producción de los inputs utilizados en la producción y comercialización de naranjas se ven también inducidos a cooperar por medio de un intercambio voluntario mutuamente beneficioso. ⁸ La teoría de la economía de mercado descentralizado muestra cómo se logra un orden económico global que utiliza una gran cantidad de información que no está concentrada en mente alguna, sino que existe solo como el conocimiento independiente de millones de personas diferentes. ⁹

III. PRECIOS DE MERCADO Y SOCIALISMO DE MERCADO

La alternativa a este sistema descentralizado de mercado es el *socialismo* (definido como la propiedad por el gobierno de los medios de producción) o alguna otra variante de planificación central que no se apoye en las señales de los precios de mercado. Si no se utiliza los precios como señales, tiene que utilizarse algún tipo de dirección central que implique coerción para organizar la actividad económica.

La cuestión de si el socialismo es una alternativa viable a la empresa privada ha sido discutida con ardor entre los teóricos de la economía durante gran parte del siglo veinte. ¹⁰ En los años 1930, los teóricos socialistas Oskar Lange y Abba Lerner y destacados economistas argumentaron que

los planificadores centrales pueden determinar unos precios del producto y los factores racionales desde el punto de vista económico y el patrón eficiente de producción en ausencia de propiedad privada.¹¹ Demostraron que *dados* datos cruciales sobre los recursos disponibles, posibilidades de producción y preferencias del consumidor, una comisión central de planificación puede emular los precios de mercado y determinar al patrón más apropiado de producción. Sin embargo, Ludwig von Mises y F.A. Hayek demostraron que, aunque el socialismo de mercado puede no ser lógicamente contradictorio, es prácticamente imposible debido a problemas de información.¹² La planificación central para estimular la actividad económica, afirmaron, no es operativa porque no pueden obtenerse los datos necesarios. El enfoque del socialismo de mercado prescinde simplemente de un problema económico crucial —el descubrir y utilizar eficientemente el conocimiento. En realidad, la información necesaria para llevar a cabo este tipo de planificación central *no* está dada a los planificadores. Además, como demuestran los argumentos que se exponen más adelante, no hay ninguna forma conocida de que la dirección central pueda obtener la información.

Las ideas de Mises-Hayek no han sido incorporadas en la corriente principal de la teoría económica, e incluso economistas premiados con el Nobel dejaron de reconocer durante muchos años el talón de Aquiles del colectivismo —la información.¹³ Estas ideas acerca de la incapacidad de los planificadores centrales de hacer frente a los problemas de información no son hoy menos relevantes que hace medio siglo. Además, los problemas de información son igual de importantes para la regulación parcial, como la del sector agrario, como lo son para la dirección central de toda la economía —en donde las pruebas empíricas dejan pocas dudas de que esos problemas son insuperables.

El empate nuclear de la Guerra Fría permitió que el «mayor experimento económico de la historia» transcurriese virtualmente sin trabas durante cinco décadas.¹⁴ El Este, en donde se impuso el colectivismo por la fuerza, fue el «grupo experimental», y Occidente, con su sistema de propiedad privada, constituyó el grupo de control. A finales de los 1980, incluso Robert Heilbroner, el bien conocido defensor del socialismo democrático, admitió que en el debate acerca de la viabilidad del socialismo, Mises y Hayek tenían razón.¹⁵ Hay ahora un consenso en que es imposible una planificación con éxito sin propiedad privada y los precios de mercado asociados a ella. Sin estas señales, no hay posibilidad de calcular los costes o ingresos y no hay ninguna forma de determinar los productos más valorados.

La muerte del socialismo ha desacreditado la «política a lo grande», o planificación central a nivel nacional, pero no ha reducido el atractivo de la «política reducida» o planificación económica parcial.¹⁶ Antes de seguir considerando los problemas en relación con la adquisición y utilización del conocimiento que son inherentes a una planificación no total, recapitulemos primero brevemente las condiciones de eficiencia marginal de la economía del bienestar convencional.

IV. CONDICIONES DE EFICIENCIA MARGINAL Y POLÍTICA PÚBLICA

Las condiciones de eficiencia marginal de la economía del bienestar describen las relaciones que deben prevalecer para maximizar el bienestar social. Lo típico es que se deriven estas condiciones bajo el supuesto de competencia perfecta —que requiere que ambos lados del mercado sean tomadores de precios, «mercados perfectos» con transacciones y comunicación sin costes y equilibrios e información instantánea.¹⁷ Los tomadores de precios son participantes en el mercado que no compran o venden lo suficiente de un bien o servicio como para influir sobre el precio de mercado. El modelo de competencia perfecta prescinde de varias «imperfecciones del mercado, incluyendo el monopolio, la información imperfecta y las externalidades. Bajo estas condiciones altamente idealizadas, el comportamiento optimizador por parte de los individuos y empresas da lugar al patrón más productivo de uso de los recursos para toda la economía.¹⁸

Las condiciones estándar de eficiencia marginal describen las relaciones que tienen que existir entre los consumidores, entre las empresas para la utilización de los inputs y en los mercados del output. Estas condiciones de eficiencia tienen el potencial de ser útiles a los que toman las decisiones en la agricultura y otras áreas como una «lógica de decisión». Los principios son relevantes, por ejemplo, en los problemas de gestión agraria, tales como el encontrar la cantidad más rentable de nitrógeno por acre en la producción de maíz, o determinar la combinación de menor coste de cereal y ensilado para obtener (digamos) cien libras de leche de las vacas lecheras. Una gran parte del trabajo realizado por los economistas agrarios se ocupa de estas condiciones de eficiencia marginal y se ha demostrado la utilidad de estos principios optimizadores en muchos contextos diferentes de producción y comercialización.

Sin embargo, las condiciones de eficiencia marginal son de relativamente poca utilidad para resolver los problemas de la política pública.

Los datos necesarios para utilizar las condiciones de eficiencia a efectos de la política no están nunca «dados» a una sola persona.¹⁹ El problema económico de conseguir un patrón productivo de uso de los recursos no es un problema de asignar recursos «dados» entre fines «dados». En su lugar, es el problema de cómo asegurar el mejor uso de los recursos conocido por los diversos miembros de la sociedad para fines o propósitos cuya importancia solo pueden conocer esos individuos. Gran parte de la información relevante es altamente especializada con respecto a personas específicas en localizaciones específicas y no se pueden transmitir en forma estadística a una autoridad planificadora. Por ejemplo, el granjero individual tiene un conocimiento exclusivo acerca de las condiciones del suelo de determinados campos, sus localizaciones, las condiciones del mercado local, sus preferencias en la producción de las cosechas y el ganado, y así sucesivamente.

Hayek y Mises, como se ha demostrado anteriormente, pusieron de manifiesto que una generación que la planificación central plantea problemas insolubles. Sin embargo, incluso hoy, el papel de los mercados a la hora de descubrir, coordinar y transmitir información se descarta amplia y frecuentemente y no se lo reconoce de forma total.²⁰ No se ha encontrado ninguna forma de superar los problemas de información inherentes al socialismo de mercado o en los enfoques de planificación central no total. Concretamente, el que toma las decisiones de forma centralizada no puede obtener la información necesaria para resolver los problemas inherentes a la planificación central, ya sea la cuestión la producción de trigo, la planificación del uso del suelo, la política industrial o el socialismo como tal. En cualquier tipo de planificación central, los problemas de información e incentivos impiden que el planificador consiga un patrón de uso de los recursos congruente con las condiciones de eficiencia marginal esbozadas aquí. Los problemas de los incentivos inherentes al proceso de decisión colectiva se discuten en el Capítulo 3.

V. IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA EN LA POLÍTICA PÚBLICA

A pesar de las limitaciones que acabamos de discutir, la economía tiene un importante papel que jugar a la hora de explicar la existencia y efectos de las políticas públicas. En primer lugar, la teoría económica puede ayudarnos para entender mejor el proceso individual de toma de decisiones que resulta en políticas públicas ostensiblemente ineficientes.²¹ ¿Por qué, por ejemplo, el Congreso promulga un programa para el azúcar o los

lácteos que beneficia a un pequeño número de productores a costa del público en general? Como se muestra más tarde, el hecho de que los beneficios de esos programas estén concentrados en un pequeño número de productores pero los costes estén dispersos entre toda la población, es importante para explicar las acciones de los granjeros, consumidores y legisladores relativas a estos y muchos otros programas del gobierno.

En segundo lugar, la teoría económica puede contribuir a mejorar la política pública. La teoría de la elección pública amplía la aplicación de los principios económicos para analizar las acciones individuales en el proceso político. El desafío para mejorar la política pública es desarrollar un marco institucional que induzca a los actores del proceso político a servir al bienestar general, de la misma forma que la «mano invisible» de Adam Smith induce a hacerlo a los participantes en el mercado.

En tercer lugar, la teoría económica puede ayudar a localizar no solo los efectos directos, sino también los efectos indirectos y las consecuencias no intencionadas de políticas públicas tales como sostenimiento de precios, crédito subvencionado y otros programas agrícolas.²² ¿Cuáles son, por ejemplo, los efectos del sostenimiento de precios agrícolas en los precios de la tierra y el output? ¿Por qué un programa de apoyo a los precios aumenta los costes de producción? ¿Por qué los programas del gobierno, una vez iniciados, tienden a crecer, aparentemente con independencia de cómo cambien las condiciones económicas? ¿Cuáles son los efectos de un programa de sostenimiento de precios sobre las importaciones y exportaciones del producto? Al contestar estas y similares preguntas, los capítulos posteriores utilizan la teoría económica para detectar los efectos directos e indirectos de diversos programas y políticas.

VI. EL PROCESO DE MERCADO: COMPETENCIA Y ESPÍRITU EMPRESARIAL

A la hora de entender los efectos de mercado de los programas agrícolas, tales como sostenimiento de los precios, órdenes de comercialización*, y

* [N. del T.: Una «orden de comercialización» es un instrumento legal autorizado por el Congreso de EE.UU., por la Ley del Acuerdo de Comercialización Agrícola de 1937. Las órdenes de comercialización difieren de los acuerdos de comercialización: las órdenes de comercialización obligan a todos los individuos y empresas que están clasificadas como «gestores» en un área geográfica cubierta por la orden, y los acuerdos de comercialización solo son obligatorios para los gestores que firmen voluntariamente el acuerdo].

así sucesivamente, tenemos que entender cómo funcionan los mercados. A lo largo de este libro, se pone el acento en el mercado como un proceso en el que los precios proporcionan señales a los consumidores y productores.²³ El mercado es un sistema en el que los beneficios y pérdidas esperados influyen sobre las decisiones empresariales. Si la información sobre los objetivos, costes y rendimientos está dada o es conocida con certeza, el espíritu empresarial se reduce a un cálculo mecánico.²⁴ Es importante señalar que las decisiones empresariales bajo las condiciones del mundo real siempre se toman bajo condiciones de incertidumbre; el que toma las decisiones no posee nunca una información completamente exacta sobre los precios, los rendimientos, el tiempo y así sucesivamente. El éxito empresarial no viene determinado por las habilidades matemáticas, sino por la capacidad del que toma las decisiones para evaluar las condiciones presentes y prever las futuras.

En el proceso de mercado, el espíritu empresarial representa el intento vigilante del que toma las decisiones para crear o descubrir y aprovecharse de esa forma de las oportunidades de beneficio de las que todavía no se han percatado los demás. Allí donde los precios de los productos reflejan las fuerzas del mercado y no hay subvenciones del gobierno o «préstamos blandos» para las empresas que fracasan, sobreviven solo las empresas que mejor prevén las condiciones del mercado. De esta forma, las fuerzas del mercado hacen que se alejen los recursos de las empresas menos productivas. La regulación por el gobierno de los mercados de productos e inputs, como se muestra a lo largo de este libro, a menudo ahoga y obstaculiza el proceso de descubrimiento del mercado.²⁵

El enfoque del mercado es totalmente diferente del enfoque convencional de la economía del bienestar, que contrapone el funcionamiento de los mercados reales con la competencia perfecta. Sin embargo, la competencia perfecta no tiene nada que ver con la actividad del mercado del mundo real, porque ningún mercado del mundo real puede cumplir las condiciones exigidas; pero esto no significa que los mercados agrícolas no sean competitivos de una forma que tenga sentido en ausencia de restricciones del gobierno. En el sentido del proceso del mercado, la competencia es inherente a los mercados porque, en ausencia de restricciones arbitrarias, la actividad empresarial sigue la atracción de los beneficios esperados. En consecuencia, la capacidad de entrar en un mercado es el requisito clave para mantener una competencia efectiva como un proceso en el que toman parte los competidores. Además, se supone en los capítulos subsiguientes que las principales restricciones al proceso competitivo de mercado en la agricultura resultan de los pro-

gramas y políticas del gobierno. Se muestra que los programas de apoyo los precios, órdenes de comercialización y otros programas agrarios son incongruentes con la libertad de intercambio, tanto a nivel interno como internacional.

Si se adopta como norma la competencia perfecta, tal y como es el caso en el análisis de la política, en ese caso, el «fallo del mercado» en forma de monopolios, externalidades y problemas de información es inevitable, porque ningún mercado del mundo real puede satisfacer las condiciones de la competencia perfecta. Además, el uso de la competencia perfecta como punto de referencia de las actividades del mundo real ignora las funciones y requisitos de la toma de decisiones empresariales. Aunque los modelos de equilibrio competitivo a largo plazo son útiles como motor del análisis al explicar cómo funcionan los mercados y no puede utilizárselos para obtener normas de la política dirigida a hacer que la asignación sea más eficiente.²⁶

VII. RESUMEN

En cualquier tipo de sistema económico, tienen que cumplirse cinco funciones: (1) determinar qué bienes y servicios hay que producir, (2) organizar la producción, (3) determinar cómo hay que dividir la tarta económica, (4) impulsar el crecimiento económico y (5) racionar los bienes y servicios disponibles, tanto en el periodo corriente como a lo largo del tiempo.

Hay básicamente solo dos métodos para organizar la actividad económica en una moderna economía —el sistema de mercado de propiedad privada y la dirección central; sin embargo, no hay ningún otro sistema conocido para acomodar las preferencias de los consumidores de manera tan completa como se hace por medio de mercados competitivos descentralizados.

¿Cuál es el papel de la teoría económica en el análisis de la política? Las condiciones de eficiencia marginal de la economía del bienestar convencional son útiles a la persona que toma las decisiones en cuanto lógica de decisión, pero son de una utilidad limitada en la evaluación de las políticas públicas. Todos los mercados del mundo real fallan al compararlos con la norma de la libre competencia. La alternativa es considerar la competencia como un proceso en el que toman parte los competidores y servirse del proceso de mercado competitivo como una piedra de toque al explicar y evaluar los efectos de las políticas del gobierno en la agricultura. A lo

largo de este libro, se adopta este punto de vista del proceso empresarial del mercado, tanto al explicar las decisiones individuales en cuanto afectan y son afectadas por las políticas públicas, como al rastrear los efectos directos e indirectos de las políticas públicas sobre la agricultura en Estados Unidos.

Pueden considerarse los capítulos restantes de este libro como compuestos por dos secciones diferentes. La primera sección se compone de los capítulos 2 al 5. Estos capítulos proporcionan una información básica sobre varios conceptos fundamentales, incluyendo una discusión de la eficiencia y equidad como criterios para evaluar los programas del gobierno, una discusión de la elección privada versus la colectiva como sistemas alternativos para tomar las decisiones y una discusión bastante general de la economía del proceso político, así como una discusión que aplica los conceptos básicos de la teoría de la elección pública al contexto de la política agrícola. Puede considerarse que la comprensión de los materiales de estos capítulos es un requisito previo para una discusión y análisis más centrado de los programas agrícolas de EE.UU. en los posteriores capítulos.

La segunda sección está compuesta por los capítulos 6 al 20. Estos capítulos se centran directamente en una amplia variedad de cuestiones asociadas a la política agrícola de EE.UU., desde las discusiones acerca del «problema agrícola» básico y la expansión del papel del gobierno de EE.UU. en la agricultura, a unas discusiones y análisis muy detallados de la naturaleza y efectos de los instrumentos de la política pasada y presente utilizados en los programas de los productos. Estos capítulos también incluyen discusiones acerca de la naturaleza y efectos de los programas federales que afectan a áreas de interés tales como el comercio internacional, gestión del riesgo, crédito agrícola, conservación de los recursos naturales, investigación y extensión, e impuestos.

La mayor parte de los lectores con una formación de tipo general encontrará útil leer y contemplar el material expuesto en la primera sección antes de que pasen a la segunda sección con una discusión y análisis más centrados de los programas agrícolas específicos. Sin embargo, los lectores familiarizados con los conceptos expuestos en los capítulos que constituyen un «requisito previo» pueden ver estos capítulos como una barrera de entrada que pueden saltarse directamente para pasar a los capítulos posteriores que tratan directamente de las políticas agrícolas. Los lectores interesados en el proceso de la política pública, pero menos interesados en las políticas agrícolas pueden decidir centrarse solo en los primeros capítulos.

Desde la perspectiva del uso docente, pensamos que muchos estudiantes de las clases de política agrícola en las que enseñamos, apenas han visto gran parte del material de los primeros capítulos y que es útil emplear algún tiempo en los conceptos fundamentales. Tras ello, la segunda sección proporciona detalles institucionales acerca de las políticas agrícolas en unos capítulos relativamente cortos y concisos. Muchos de estos detalles son nuevos para los estudiantes. Sin embargo, de igual o mayor importancia en la segunda sección es nuestro análisis crítico de las diversas políticas desde la perspectiva de los problemas de incentivos e información asociados a las regulaciones y programas del gobierno. Es una cuestión recurrente dentro de nuestra consideración de los programas del gobierno la importancia e implicaciones de la capitalización de los beneficios de los programas en los valores de los activos.

Poco antes de que terminásemos de escribir, se aprobó la Ley Agraria de 2002. Hemos decidido tratar las diversas cuestiones relacionadas con esta nueva legislación de dos formas. En primer lugar, incluimos un apéndice al final del libro que expone con considerable detalle las disposiciones de la nueva ley agraria y cómo están relacionadas con las disposiciones de la Ley Agrícola de 1996. En segundo lugar, en esos capítulos, y cuando es apropiado, hemos incluido secciones suplementarias que discuten la nueva legislación.

NOTAS DEL CAPÍTULO 1

1. Frank H. Knight, *The Economic Organization* (Chicago: University of Chicago Press, 1933).
2. Don Lavoie, *National Economic Planning: What Is Left?* (Cambridge, Reino Unido: Ballinger, 1985).
3. *Ibid.*
4. Milton Friedman y Rose Friedman, *Free to Choose* (Nueva York: Avon, 1980), p. 2.
5. Sven Rydenfelt, *A Pattern for Failure* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1984).
6. Knight, *The Economic Organization*, p. 31.
7. F.A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics, and Economics* (Nueva York: Simon and Schuster, 1967), pp. 96-105.
8. Véase una vívida ilustración de cómo cambios voluntarios posibilitan que miles de personas muy dispersas cooperen unas con otras en Leonard E. Read, «I, Pencil», *The Freeman*, diciembre de 1958, pp. 1-5.
9. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*, pp. 91-92.
10. La discusión de este punto es una adaptación de la de E.C. Pasour Jr., «The Institutional Framework and Agricultural Development: Implications of the Economic Calculation Debate,» *European Review of Agricultural Economics* 19 (1992): 365-75.

11. Oscar Lange y F.M. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism*, compilado por Benjamin E. Lippincott (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1938).
12. Véase selecciones de Mises y Hayek en F.A. Hayek, comp., *Collectivist Economic Planning* (Londres: Routledge, 1935; reimpresión, Londres: Augustus M. Kelley, 1975).
13. En la edición de 1989 de su libro de texto *Economics*, el Premio Nobel Paul Samuelson y W.D. Nordhaus afirman que «la economía soviética prueba que, al contrario de lo que habían creído antes muchos escépticos, una economía de mando socialista puede funcionar e incluso prosperar». P.A. Samuelson y W.D. Nordhaus, *Economics*, 13.ª ed. (Nueva York: McGraw-Hill, 1989), p. 837. En forma similar, el Premio Nobel soviético Leonid V. Kantorovich ignoraba la importancia de los problemas de información al proclamar el uso de enfoques matemáticos a la planificación económica, incluso cuando sonaba la sentencia de muerte para el colectivismo soviético: «Miro con optimismo las perspectivas de la generalización de los modelos matemáticos... en la ciencia económica y en el control económico a todos los niveles. Ellos nos pueden traer una importante mejora de la actividad de planificación, un mejor uso de los recursos, un incremento de la renta nacional y el nivel de vida». L.V. Kantorovich, «Mathematics in Economics: Achievements, Difficulties, Perspectives», *American Economic Review* 79 (diciembre de 1989), 22. En una nota más positive, se concedió en 2001 el Premio Nobel de Economía a George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz por su obra acerca de la economía de la información. Véase un comentario sobre los fallos del trato de estos economistas en relación con la distinción entre información privada descentralizada e información centralizada el gobierno en David R. Henderson, «What the Nobel Economists Missed,» *Wall Street Journal*, 12 de octubre de 2001, p. A14.
14. M. Rothschild, *Bionomics: The Inevitability of Capitalism* (Nueva York: Henry Holt, 1990), p. 334.
15. Robert Heilbroner, «Reflections: After Communism,» *The New Yorker* (10 de septiembre, 1990): 91-99.
16. La terminología se atribuye al Premio Nobel James Buchanan por Charles K. Rowley, «The Limits of Democracy,» en *Property Rights and the Limits of Democracy*, compilado por C.K. Rowley (Brookfield, Vt.: Edward Elgar, 1993), p. 20.
17. Jack Hirshleifer y David Hirshleifer, *Price Theory and Applications*, 6.ª ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1998), p. 410.
18. En el siguiente párrafo se presenta un breve resumen de las condiciones de eficiencia asociadas a la competencia perfecta. Véase una descripción más detallada y explicación de esas condiciones, en Hirshleifer y Hirshleifer, *Price Theory and Applications*, pp. 481-83, u otros textos intermedios de economía de teoría de los precios.
19. F.A. Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), cap. 4.
20. Véase F.A. Hayek, «Competition as a Discovery Process,» en *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas* (Chicago: University of Chicago Press, 1978), pp. 179-90; y Don Lavoie, *Rivalry and Central Planning* (Nueva York: Cambridge University Press, 1985).
21. Israel M. Kirzner, «On the Method of Austrian Economics,» in *The Foundations of Modern Austrian Economics*, edited by Edwin G. Dolan, 40-51 (Kansas City: Sheed and Ward, 1976).

22. *Ibid.*
23. Israel M. Kirzner, *Competition and Entrepreneurship* (Chicago: University of Chicago Press, 1973).
24. *Ibid.*, p. 40.
25. Israel M. Kirzner, *The Perils of Regulation: A Market Process Approach* (Coral Gables, FL: Law and Economics Center, University of Miami School of Law, 1978).
26. James M. Buchanan, *What Should Economists Do?* (Indianapolis: Liberty Press, 1979), pp. 62-63.