

El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características (*)

DONATO FERNANDEZ NAVARRETE
*Catedrático de Estructura Económica
Universidad Autónoma de Madrid.*

I. INTRODUCCION

1. Objetivo del trabajo

El presente trabajo pretende resumir los principales aspectos de la política agraria —en particular la que incide directamente en los precios y las rentas de los agricultores— seguida por EE.UU. desde los años treinta hasta mediados de los ochenta, tarea que, como el lector puede suponer, no es fácil. Pero cualquier aproximación al estudio de dicho modelo es útil tanto por tratarse de la primera potencia agraria mundial como por la larga experiencia en su aplicación.

Desde la óptica de las Comunidades Europeas, que durante los últimos 20 años están envueltas en una importante crisis

(*) Este trabajo es una descripción histórica, parte de otro más extenso, que sobre el tema en cuestión he desarrollado en la Universidad de Missouri-Columbia entre agosto y diciembre de 1987. Los primeros resultados del mismo fueron presentados en un seminario convocado al efecto por el Departamento de Economía Agraria de dicha Universidad, siendo beneficiario, por consiguiente, de los comentarios que sobre el mismo se efectuaron.

He contraído una deuda de especial gratitud, de la que deseo dejar constancia expresa, con los Dres. Harold Breimyer y Whitney Hicks, a los que dicho trabajo debe mucho. Igualmente deseo hacerla extensiva al Comité Conjunto Hispano-Norteamericano que financió la estancia.

de su Política Agraria Común (PAC), el modelo americano también es interesante por las enseñanzas que ofrece. Curiosamente, existe un desconocimiento mutuo bastante generalizado de las políticas agrarias aplicadas en cada caso, lo cual origina frecuentes malentendidos.

2. Contextualización general

En una publicación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) se resume, a mi modo de ver de forma bastante precisa, la problemática de la agricultura de EE.UU. durante el período objeto de estudio:

«Los programas de apoyo a los precios han cambiado comparativamente poco en sus 50 años de existencia. Fueron establecidos para reconducir el problema perenne de la agricultura americana: la capacidad de los agricultores para producir más de lo que puede ser consumido en el mercado interno o vendido al exterior. Como recientes eventos han demostrado, este problema permanece en parte debido a cambios en la tecnología y en la estructura agraria. Los objetivos de 1933 —proteger los ingresos de las explotaciones y controlar los excedentes de producción— son los mismos de hoy. De todas formas, ha existido una evolución significativa. Los primeros programas de apoyo a los precios, especialmente los que se establecieron después de la II Guerra Mundial, supusieron un alto nivel de apoyo y de control obligatorio de los productos afectados tras su aprobación por los agricultores. Desde principios de la década de 1950, la tendencia ha sido aproximarse más a los precios de mercado y que los programas de reducción de superficie fuesen voluntarios.

Los pasados 20 años también han supuesto cambios en el entorno político y económico en el que la política agraria se ha desenvuelto. Los agricultores han perdido la mayor parte de su poder político y su número ha descendido constantemente. Cada vez en mayor medida han tenido que aliarse con otros grupos en el Congreso para

sacar adelante sus propuestas y han tenido que aceptar modificaciones en los programas a requerimiento de los intereses urbanos. Las reformas en el trámite presupuestario realizadas por el Congreso a mediados de los años 1970 también han tenido su impacto en la legislación agraria. La agricultura ha incrementado su actividad exportadora, lo cual ha hecho que los precios sean más volátiles e impredecibles. Los cambios en la dimensión de las explotaciones también han tenido implicaciones para la política agraria. Las explotaciones americanas han pasado por muchos ciclos económicos en los que coyunturalmente la demanda ha sido superior a la oferta; pero se han visto sucedidos por otros con excesos de oferta y bajos precios. Esto es lo que ha ocurrido en las décadas pasadas y actualmente la agricultura americana tiene de nuevo problemas de excedentes. También, como frecuentemente en el pasado, la política de los mercados se enfrenta a la dura tarea de conseguir el equilibrio entre oferta y demanda y elevados ingresos de las explotaciones mientras esperan el control y los gastos del Gobierno¹.

Desde los años treinta hasta el presente, el control del mercado agrario norteamericano se viene haciendo a través de unas reglas perfectamente establecidas entre la autoridad pública (el Departamento de Agricultura) y los propios interesados (los agricultores). La política aplicada depende, en cada caso, del tipo de producto y de las condiciones que ofrezca el mercado interno y externo.

Las sucesivas leyes agrarias, por lo general para un período de cuatro años, diseñan la política a seguir en el corto y medio plazo. La situación de la demanda determina el grado de ajuste que en cada caso es necesario realizar en la oferta y en el sostenimiento de las rentas agrarias. Para ello se utilizan dos grandes mecanismos: uno interno, que opera a través del control de la oferta y la regulación oficial de precios; y otro exter-

¹ Department of Agriculture (USDA), «History of Agriculture Price-Support and adjustment program, 1933-84», *Agriculture Information Bulletin* 485, diciembre 1984, pág. 44.

no, que coordina la compatibilidad del sector agrario exterior con la política interna.

El mecanismo interno es, con mucho, el más importante. Contempla, de una parte, el control de la oferta con el fin de limitarla y de esta forma posibilitar que el agricultor obtenga en el mercado un precio remunerador para sus productos; y de otra, se fijan precios oficiales para disminuir el riesgo y garantizar unos determinados ingresos. La financiación de esta política la realiza la Commodity Credit Corporation (conocida como CCC).

Este esquema general es el que se viene aplicando en EE.UU. desde los años treinta con independencia de que los instrumentos de control de oferta y de demanda —los programas— hayan ido cambiando con el transcurso de los años según las exigencias de la coyuntura del mercado.

El mecanismo de control interno se complementa con el externo mediante subvenciones a las exportaciones y con barreras de entrada a las importaciones. Además de este programa de carácter general, existen otros más específicos que también tienen, de forma directa o indirecta, un impacto muy considerable en los ingresos y condiciones de vida de los agricultores: seguro de cosechas; ayudas públicas para la electrificación e instalación de teléfonos rurales; desarrollo de la investigación; asesoramiento y elevación del nivel educativo y profesional de los agricultores; protección y ayuda al consumo interno, etc².

Este complejo sistema de apoyo público al sector agrario absorbe cuantiosos recursos presupuestarios. Entre los años 1950-54 y 1980-82 el gasto público agrario se ha multiplicado —en dólares corrientes— por 11. Su peso en el presupuesto federal es superior al que tiene dicho sector en el PIB.

En suma, la Administración Pública presta una gran atención al sector, por considerarlo estratégico para los intereses nacionales.

² Limitamos nuestro trabajo únicamente a los programas federales.

II. EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS

Varios son los enfoques que pueden adoptarse al abordar el análisis de la política agraria que viene desarrollando Estados Unidos en las últimas décadas. Uno de ellos, el que aquí se sigue, lo hace desde la óptica de los grandes cambios que se han producido en la aplicación de los correspondientes programas teniendo siempre presente que existe un diseño de política desde los años treinta que aún se mantiene y previsiblemente lo seguirá haciendo por muchos años.

Pueden distinguirse dos grandes fases en el desarrollo del modelo de política agraria seguido por Estados Unidos. La que transcurre desde la década de los años treinta hasta comienzos de los setenta y la que arranca de esta última fecha y aún prosigue.

La primera se caracteriza por el objetivo de paridad de precios y rentas, utilizando como instrumentos los controles de oferta (de forma obligatoria o voluntaria) y los precios de compra garantizados. En la segunda fase, se abandona el concepto de paridad, que pasa a ser sustituido por el coste de producción; se continúan aplicando igualmente controles de oferta (normalmente programas voluntarios de retirada de tierras de la producción), y también la regulación oficial de precios, si bien en este último caso con una importante novedad: se adopta el mecanismo de los pagos deficitarios. Otro cambio importante que también tiene lugar en esta segunda etapa estriba en la gestión de los stocks: mientras que en la primera eran gestionados y financiados por la CCC, en la segunda la gestión es privada —la realizan los agricultores—, pero la financiación continúa siendo pública.

El desarrollo histórico del modelo ha sido conflictivo porque conflictivos y contradictorios son sus objetivos: pretender a un mismo tiempo garantizar precios elevados a los agricultores y reducir la oferta no son cosas fácilmente compaginables cuando la productividad se incrementa constantemente; como tampoco lo es el tratar de compatibilizar elevados precios al agricultor y bajos para el consumidor, etc. En fin, el conflicto también ha existido en los propios programas de control de oferta: la Administración ha tendido a que éstos fuesen obligatorios y los agricultores han defendido los programas volunta-

rios (y, a ser posible, que no se viesen afectados a la baja los precios garantizados).

De ahí que períodos de estabilidad y de equilibrio en los mercados se hayan visto sucedidos por otros de crisis de excedentes que se han resuelto recurriendo de nuevo al control y a la consiguiente financiación pública, con lo que, a la postre, los programas de oferta han sido, en general, poco eficaces para cumplir su cometido.

1. Controles de oferta y precios de compra: la paridad (1933-72)

La intervención pública en el sector agrario ha existido desde tiempos remotos, pero por lo general se había limitado a la política externa. En su versión moderna, de amplio apoyo y dirección del sector, dicha intervención comienza en los Estados Unidos en 1933 en el contexto del New Deal del presidente Roosevelt como un instrumento más de lucha contra la crisis económica que se desencadena en 1929³.

El profesor de la Universidad de Missouri, Harold Breimyer —reconocido especialista en política agraria de su país y colaborador como experto en la trascendental Agricultural Adjustment Act de 1938—, señala al respecto:

«Los primeros programas agrarios del New Deal fueron promulgados por una simple razón. Los agricultores eran pobres. Muchos eran desesperadamente pobres. Durante una década los programas agrarios habían propalado el auxilio a las explotaciones, un socorro de bajos ingresos y de miseria»⁴.

³ Desde finales de la década de los veinte, los agricultores comenzaron a reivindicar precios garantizados para los principales productos que, como mínimo, cubriesen los costes de producción. La Agricultural Marketing Act de 1929 creó un fondo de 500 millones de dólares para compra de excedentes, pero un informe del Congreso del año siguiente reconocía el escaso éxito de este plan y recomendaba que se tomasen medidas para controlar la superficie cultivada o la cantidad de productos vendida en los mercados.

⁴ Breimyer, Harold F., «U.S. Farm Policy in a World dimension: The setting in 1983», College of Agriculture de la Universidad de Missouri-Columbia, *Special Report* 305, 1983, pág. 7.

En este contexto comienzan las actuaciones. Desde 1933 a 1938 es un período de implantación y ajuste de la nueva política que comienza con la famosa «Agricultural Adjustment Act» de 1933. Es famosa por dos razones: la primera, porque contiene el armazón de las medidas que en el futuro se iban a tomar, y la segunda, porque sería declarada inconstitucional en 1936 al estimar el Tribunal Supremo que restringía la libertad de empresa⁵.

De ahí que, con frecuencia, suela tomarse como inicio de la nueva política agraria el año 1938. En dicho año fue promulgada la (segunda) «Agricultural Adjustment Act» que recoge el esquema básico de la de 1933 y también incorpora aspectos importantes de la «Soil Conservation and Domestic Act» de 1936, que contemplaba programas voluntarios de reducción de superficie.

Esta última había sido aprobada por el Congreso con toda urgencia para dotar al Gobierno de instrumentos legales de control de los que había quedado desprovisto a raíz de la inconstitucionalidad de la ley de 1933.

Los dos ingredientes que en el futuro van a informar la política agraria norteamericana son, por una parte, la regulación oficial de precios y, por otra, el control de la oferta. El objetivo pretendido era el lograr la paridad de precios (concepto que es introducido por la ley de 1933) y de rentas (que lo fue por la «Soil Conservation...» de 1936)⁶. De objetivo, la paridad pasará más tarde a convertirse en el «...más específico instrumento para determinar los niveles de apoyo a través de los *loans rates*, intervención directa u otros más selectivos»⁷.

⁵ USDA, «History of Agriculture Price-Support...» *op. cit.* págs. 3 a 15.

⁶ La paridad de precios fue definida como el nivel que éstos deberían alcanzar para que el agricultor obtuviese el mismo nivel de adquisición que el alcanzado durante el período tomado como base (el comprendido entre agosto de 1909 y julio de 1914, excepto para el tabaco, que fue el período 1919-29). La paridad de ingresos se definió igualmente como un índice que relacionaba el poder de compra de los ingresos netos obtenidos por el agricultor con los obtenidos por los trabajadores de otros sectores durante el citado período base. Los años 1909-14 son considerados como la edad de oro del sector agrario norteamericano tanto por la estabilidad de precios como por el equilibrio entre las rentas agrarias e industriales.

⁷ Teigen, Lloyd D., «Agricultural Parity: Historical Review and Alternative Calculations», *Agricultural Economic Report* n.º 571. Economic Research

La paridad ha sido un objetivo ideal que, como casi todos, difícilmente puede lograrse. Esto es justo lo que ha sucedido en la política agraria de Estados Unidos. Como instrumento, ha desempeñado un papel de primer orden hasta los años setenta (y aún hoy se continúa utilizando para fijar los precios de los productos lácteos).

La introducción del concepto de paridad de precios y de rentas obligó a un considerable desarrollo estadístico (para calcular, para cada producto en concreto, los índices de precios pagados y recibidos por los agricultores), lo que permite hoy contar con un material de primer orden para el estudio de la política agraria de EE.UU. Dicho concepto ha sido revisado en varias ocasiones a lo largo de su historia para dar entrada a variables no contempladas con anterioridad: índices de salarios, productividad, etc.⁸

Desde el principio se ligaron los programas de apoyo a los precios con los de control de oferta y esa ligazón se ha mantenido hasta el presente (por primera vez, la «Food Security Act» de 1985 ha hecho un intento parcial de separarlos). El precio garantizado —que se fijaba en un determinado porcentaje de la paridad— se establecía a través de préstamos —concedidos por la CCC al agricultor a bajo interés— conocidos como *loan level* o *loan rate*, que, de no ser amortizados en el período estipulado, se convertían en el precio de compra oficial del producto correspondiente.

Para beneficiarse del apoyo de los precios era necesario —y continúa siéndolo— cumplir una serie de requisitos, el más importante de los cuales es el de someterse a los programas de control de oferta. Dicho control revistió desde los años treinta dos modalidades: contingentación de la superficie cultivada (*acreage allotment*), y contingentación de la cantidad vendida en el mercado (*marketing quotas*). Esta última ha ido normalmente, pero no necesariamente asociada a la anterior

Service. USDA, pág. 2. Este autor señala que el concepto de paridad se debe a George N. Peek, quien lo expuso por primera vez en un seminario sobre política agraria celebrado en 1922, patrocinado por Wallace, Secretario de Agricultura.

⁸ En 1948, por ejemplo, se introdujo el índice de salarios de trabajadores por cuenta ajena y también se cambió el período base, que pasó a ser de 1910-14. Taigen, Lloyd E. «Agricultural parity...» *op. c.* págs. 4-11.

(en ambos casos se requería la aprobación de los agricultores mediante referéndum).

Pero el período que transcurre entre 1933 y 1972 no ha sido homogéneo en la aplicación de esta política. Pueden distinguirse una serie de subperíodos que vienen marcados principalmente por el comportamiento de la demanda. Así, entre 1933 y 1938, se procede a un duro reajuste; de 1939 a 1953, las condiciones bélicas y de desabastecimiento mundial aconsejaron incrementar los precios garantizados a niveles muy próximos a la paridad y paralelamente se relajaron las medidas de control; desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los sesenta la elevada productividad generó de nuevo excedentes que hubo que corregir mediante las clásicas medidas de control de oferta, por lo general, obligatorias.

De forma más precisa, se resumen a continuación las características más destacables de los citados subperíodos.

a) *Implantación de la política de control (1933-38)*

Los años treinta son especialmente significativos para el ensayo del nuevo modelo. Los primeros productos sometidos a control en 1933 fueron trigo, algodón, maíz y tabaco —entre los vegetales— y vacuno de leche y porcino —entre los animales—. En 1934, a la lista anterior se añadieron cebada, centeno, sorgo, cacahuets, lino, etc. Otros productos considerados como no básicos —caso de las frutas y hortalizas— también fueron sometidos a control de oferta, aunque de forma mucho más flexible (mediante acuerdos que permitieran el acceso al mercado en fechas y cantidades adecuadas).

Fueron importantes los efectos a corto plazo sobre los ingresos de los agricultores de este complejo programa: los ingresos se elevaron en un 50 por 100 entre 1932 y 1935, pero ello obligó a drásticas reducciones en el cultivo de trigo, arroz, tabaco, etc., productos sobre los cuales recayeron los controles más severos.

b) *Subperíodo bélico (1939-53)*

Entre 1939, inicio de la II Guerra Mundial, y 1953, fin de la de Corea, no existieron problemas importantes en el sector agrario de EE.UU. A pesar de que el Gobierno, dadas las circunstancias excepcionales, consideró que por motivos de seguridad nacional la producción debía mantenerse alta —para lo cual se elevaron los precios garantizados a los productos básicos a niveles en torno al 90 por 100 de la paridad—, la elevada demanda interna y el desabastecimiento exterior —principalmente en Europa— hicieron prácticamente innecesario el recurso a los controles de oferta. La agricultura de este país vivió de nuevo uno de los momentos de prosperidad más importantes de su historia.

Las cosas cambiaron cuando las circunstancias excepcionales impuestas por las condiciones bélicas cesaron, ya que volvieron a aparecer las amenazas de excedentes.

c) *Excedentes, flexibilización de precios y otras medidas (1954-72)*

Ante el cambio de las circunstancias, la Administración Eisenhower tomó una serie de medidas: proclamó cuotas de mercado para el trigo, algodón, tabaco y cacahuetes, y de superficie para el maíz; redujo para todos ellos los precios de garantía de compra; y, por primera vez, las exportaciones de excedentes fueron consideradas como un objetivo básico de la política agraria: el 10 de julio de dicho año fue aprobada la Ley Pública-480, el instrumento más efectivo para dar salida a los excedentes agrarios y abrir nuevos mercados en el exterior⁹.

El cuadro se completaba con otra medida importante: la

⁹ La Ley Pública 480 comprende tres grandes líneas de actuación que se corresponden con sus Títulos I, II y III. El título I trata sobre la concesión de créditos a largo plazo para adquirir productos agrarios de EE.UU.; el II, de las donaciones a otros Gobiernos y a través de agencias privadas por razones de emergencia pública; el III contempla ayudas adicionales para desarrollar actividades en los países pobres.

creación, en 1956, del Banco del Suelo (Soil Bank). La finalidad de dicho Banco era la de reducir la superficie cultivada, lo que podía hacerse bajo una doble modalidad: bien pasando las tierras a reserva (*acreage reserve*) o bien a conservación (*acreage conservation*). Esta segunda parte del programa entronca con la vieja ley de 1936 de «Soil Conservation...», por la cual los agricultores podían destinar de forma voluntaria parte de la superficie cultivada a usos de conservación, percibiendo a cambio un pago directo¹⁰.

Ante los generosos beneficios del programa, muchos agricultores dejaron de cultivar sus tierras. Ciertamente, fueron las de peor calidad, pero de todas formas, explotaciones enteras dejaron de cultivarse¹¹.

No obstante las medidas citadas, la Administración Kennedy, se encontró, en 1961, con una difícil papeleta: los excedentes se habían elevado a cotas importantes como resultado del constante crecimiento de la productividad. Se intentó volver a los controles obligatorios de los años treinta, pero hubo una fuerte oposición de los agricultores cerealistas, que ganaron el referéndum convocado por el Gobierno para el trigo. Si bien los controles continuaron siendo voluntarios, el Gobierno redujo los precios de compra con la finalidad de primar las exportaciones. A cambio de ello, los agricultores fueron compensados con pagos directos que en cierta forma constituyen el antecedente de los actuales pagos deficitarios.

Combinando reducciones de producciones, apoyo a las ex-

¹⁰ La primera de las modalidades del Banco del Suelo, tierras en reserva, se diferenciaba de los problemas anteriores en que las tierras que se acogiesen a la misma habían de permanecer incultas. En 1957, cerca de 9 millones de has. formaban parte de las tierras en reserva. Ante las críticas que se desataron por su elevado coste y escasa eficacia para reducir excedentes, esta parte del programa fue suspendida en 1958. La segunda de las modalidades contempladas, la de conservación, exigía que las tierras que entrasen a formar parte de dicha categoría habrían de hacerlo mediante contrato por un período que oscilaba entre 3 y 10 años. En 1960 esta segunda parte del programa sumaba más de 11 millones de has.

¹¹ Los costes más elevados del programa fueron los correspondientes a los años fiscales 57-59: 2.129 millones de dólares. A partir de 1960 dichos costes se redujeron drásticamente, como pone de relieve el trabajo de Clayton, Kenneth y otros, *Government policy in support of domestic agriculture: costs and benefits*, Economic Research Service, USDA, enero, 1981, págs. 3-5.

portaciones, pagos directos a los agricultores y ampliando el consumo interno a las capas sociales más pobres —caso de los Foods Stamps, entre otros programas—, la Administración Kennedy logró reducir de forma drástica los excedentes manteniendo al propio tiempo los precios regulados a un nivel próximo al del mercado mundial.

Con Nixon la situación varió poco. Tal vez sea destacable que los programas de reducción de superficie se flexibilizaron mucho más, debido a que las exportaciones comenzaron a ser la gran válvula de escape de la agricultura norteamericana¹².

2. Controles de oferta y deficiency payment: el coste de producción

En el transcurso de la década de los setenta, se producen importantes cambios en el diseño de los programas de política agraria, siempre en el contexto del modelo general de los años treinta. Los principales, bajo mi punto de vista, pueden resumirse en estos tres: modificación del sistema de regulación de precios, control voluntario de la oferta y modificación del sistema de gestión de stock de cereales.

a) Modificación del sistema de regulación de precios

Para la mayor parte de los productos, se sustituyó, en 1973, el viejo mecanismo de precios garantizados en función de la paridad por el de pagos deficitarios (*deficiency payments*). Esto obligó a fijar dos tipos de precios: uno que actuase de techo de garantía (denominado *target price*) y otro de suelo, función que pasó a desempeñar el *loan level*. El *target price* es el que desencadena el mecanismo de pagos deficitarios cuando los precios de mercado se sitúan entre ambos niveles de precios oficiales (techo y suelo).

El nuevo procedimiento de regulación de precios —para hacer compatibles elevados ingresos de las explotaciones, con

¹² USDA, «History of Agricultural price support...» *op. c.* pág. 27. Los programas de reducción de superficies por productos comenzaron a ser sustituidos por otros de carácter más general.

apoyo a las exportaciones y bajos precios internos del consumo de alimentos—, significa el fin de la paridad. En adelante únicamente se tomará en consideración para algunos productos —caso de los lácteos— que no siguen el mecanismo de pagos deficitarios. La paridad pasa a ser sustituida por un índice general del coste de producción que es el resultado de un conjunto de subíndices: piensos, semillas, fertilizantes, energía, mecanización, construcciones rurales, servicios, intereses, impuestos y salarios¹³.

b) Control de la oferta

Para beneficiarse de los pagos deficitarios, es necesario aceptar los programas de control de oferta, que, desde 1970, tienen la consideración de voluntarios. El Secretario de Agricultura determina anualmente qué proporción de la superficie histórica cultivada ha de mantenerse en reserva para poder acceder a los beneficios del mecanismo oficial de precios (obtener préstamos de la CCC y, en su caso, pagos deficitarios).

La predisposición de los agricultores para acogerse o no al programa dependerá de los precios de mercado: si éstos superan a los *target*, la probabilidad de aceptarlo disminuirá, y si sucede lo contrario, aumentará. Desde el punto de vista de la planificación de la oferta, éste es uno de sus grandes inconvenientes. Las oscilaciones de un año a otro han sido considerables: en trigo, entre el 10 y 44 por 100 de la producción; en maíz, entre el 4 y 19 por 100, etc.

c) Gestión de stock

Desde 1977, el agricultor puede gestionar sus propios stocks de cereales generosamente financiados por la Administración. El procedimiento seguido es el siguiente: la CCC con-

¹³ Para apreciar las funciones que desempeña el *loan rate* en uno y otro método, véase Langley, James A. y J. Michael, «Implications of Alternative Moving Average Loan Rate», Economic Research Service, USDA. *Agricultural Economic Report* n.º 538, 1985.

cede al agricultor un crédito a bajo tipo de interés —en realidad es una prolongación, en la amortización, del *loan rate*, aunque formalmente sean diferentes— por un plazo de tres o más años, el primero de los cuales es sin interés; además, la CCC financia el coste de almacenamiento. A cambio de ello, el agricultor se compromete a mantener los stocks hasta que el precio de mercado alcance un determinado nivel conocido como *release price*, a partir del cual cesan estos beneficios, e incluso, si no vende, puede ser requerido para amortizar el préstamo¹⁴.

El período entre 1970 y mediados de los ochenta también puede dividirse en dos fases diferentes: la que transcurre entre 1973 y 1981 y la que arranca de 1982 y aún prosigue.

La década de los setenta fue nuevamente una etapa dorada para el sector agrario de EE.UU. Varios factores contribuyeron a ello: las malas cosechas de cereales en varios países (entre ellos la URSS), la baja cotización del dólar, la fuerte demanda internacional, etc. Los precios internacionales de los productos agrarios se incrementaron y, una vez más, los programas de control de oferta se hicieron innecesarios —aunque sólo hasta 1977—. Por el contrario, la superficie agrícola se incrementó y los agricultores fueron progresivamente endeudándose debido a las buenas perspectivas que ofrecía la agricultura y a los bajos tipos de interés. El precio de la tierra alcanzó cotas históricas en 1981 (como media se triplicó con relación al de 1973).

En 1977, tras cuatro años de bonanza, la Administración Carter hubo de recurrir, una vez más, a los programas de control de oferta. La situación empeoró con el embargo de exportaciones a la URSS en 1980. De todas formas, las exportaciones continuaron hasta lograr la cifra histórica récord de 43.800 millones de dólares en 1981.

Con Reagan, cuyo programa de recorte presupuestario y de liberalización de la economía amenazaba con drásticas medidas para la política de sostenimiento de precios, las cosas han ido mal para el sector agrario. No ha sido el recorte presu-

¹⁴ Knutson, Ronald D. y otros, *Agricultural and Food Policy*, Printice-Hall, New Jersey, 1983, págs. 225. Adicionalmente la CCC tiene sus propios stocks.

puentario que, en realidad, no se ha producido en este sector, el que ha afectado negativamente, sino otros factores de política económica general: para luchar contra la inflación, la Administración Reagan endureció la política monetaria, elevando los tipos de interés; en la presupuestaria, procedió a la reducción de impuestos; y en la exterior, se favoreció la apreciación del dólar, que de hecho ha estado sobrevaluado hasta casi finales de 1987.

Este contexto ha impuesto unas condiciones duras para el sector agrario: el endeudamiento ha seguido incrementándose y originando problemas financieros para amortizar los créditos y pagar los altos intereses; las exportaciones han caído de la indicada cifra de 43.800 millones en 1981 a 31.200 en 1985; y el gasto público en el sector ha tenido que incrementarse para sostener rentas. En 1983, los ingresos netos de los agricultores —12.500 millones de dólares— han sido los más bajos desde 1929.

En resumen, la política agraria a corto plazo de la Administración Reagan ha sido un completo fracaso. Además, ha originado un cúmulo de problemas difíciles de resolver en los años venideros. Aparte los expuestos, la Food Security Act de 1985 contiene, como una de sus novedades, el intento de desligar, aunque sólo sea de forma parcial, el viejo binomio precios de apoyo-control de oferta, que ha encontrado una fuerte oposición en los medios agrarios. Otra importante novedad de la citada Ley (en este caso bastante positiva desde la perspectiva del largo plazo) consiste en diferenciar con nitidez entre programas de reducción de superficie con fines de contención de oferta (*acreage reduction*) de los que tienen como finalidad la conservación de suelos para luchar contra la erosión, salinización de las aguas, etc. (*conservation reserve*)¹⁵.

Por la reducción de superficie por motivos de control de producción el agricultor no percibe ningún pago; es la contrapartida, el requisito necesario, para poder acogerse al sostenimiento de precios (conseguir préstamos y pagos directos, en

¹⁵ En esta exposición sigo de cerca las págs. 1 a 7 del trabajo (aún inédito) del prof. de la Universidad de Missouri-Columbia, David E. Ervin, "Crop-land diversion (set-aside) in the U.S. and U.K. A comparative economic assessment", que amablemente me facilitó y me autorizó a citar.

su caso, de la CCC). La vertiente de conservación reviste forma contractual agricultor-Administración; el plazo es de 10 años y sus fines son específicos de conservación de suelos. Al expirar dicho contrato, las tierras pueden volver a ser cultivadas, siempre que se respete el plan de conservación que haya sido marcado. El programa pretende cubrir unos 40 millones de has. (para el período 1986-90 se han previsto unos 16)¹⁶.

En resumen, desde 1985, la conservación de suelos se ha incorporado como otro de los grandes objetivos de la política agraria de EE.UU., aunque de hecho ya venía haciéndose desde hace varias décadas.

III. A MODO DE CONCLUSIONES: ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL MODELO DE REGULACION

La política agraria de EE.UU. no ha sido neutral. Tampoco lo ha pretendido. Cuando se toman medidas como las expuestas en este trabajo, se intenta influir en una determinada dirección. Las principales consecuencias que las mismas han tenido para el sector pueden resumirse en las siguientes:

a) El sector agrario ha perdido peso en términos de aporte al PIB: de casi un 8 por 100 en 1930, ha descendido a poco más del 2,5 por 100 en 1985. El PIB agrario, medido en dólares de 1982, ha pasado de 64.300 millones de dólares en 1950 a 92.200 en 1985; paralelamente, la población ocupada en el sector lo ha hecho, entre 1930 y 1985, del 21,2 al 2,7 por 100 de la total. Comparando la evolución que en términos relativos han seguido ambas magnitudes es evidente que, desde una perspectiva estructural el sector ha mejorado en el transcurso de los años.

Entre 1910 y 1985, sólo en tres ocasiones (1930-34, 1967-70 y 1980-85), y por un corto período, el índice de precios pagados por los agricultores ha superado al de precios percibidos.

b) Los programas de oferta han incentivado el uso del fac-

tor capital. De ahí que la productividad del conjunto de los factores productivos haya seguido un ritmo de crecimiento muy importante, en particular la del trabajo, que ha actuado como factor de expulsión de mano de obra del medio rural, uno de los fenómenos sociológicamente más importantes de EE.UU. en las últimas décadas.

c) Los programas de control de oferta han tenido alguna eficacia a corto plazo, pero no a largo. Han entrado en ellos sobre todo tierras marginales, mientras que los elevados rendimientos de las cultivadas —incentivadas por los propios programas— han compensado sobradamente las reducciones de superficie.

d) La política agraria ha incentivado la competitividad dentro del propio sector. En esa lucha, muchos agricultores han sucumbido o simplemente se han mantenido a nivel de subsistencia. El número de explotaciones se ha reducido de más de 6 millones en 1930 a poco más de 2 en 1985, incrementando simultáneamente la dimensión media de 62 a 184 has.

La política de apoyo ha favorecido, sobre todo, a la gran explotación. Dos consecuencias importantes se han derivado: la primera, una gran discrepancia entre ingresos obtenidos por las explotaciones; la segunda, la progresiva desaparición de la agricultura de tipo familiar. Entre las explotaciones se ha producido, pues, una clara dualidad: más de la mitad de las mismas ocupan poco más del 10 por 100 de las tierras y sus ingresos no superaron los 5.000 dólares anuales; en el otro extremo, el 13,8 por 100 de las explotaciones concentran casi la mitad de las tierras (el 47,5 por 100), y sus ingresos superan los 100.000 dólares anuales.

La debilidad de la estructura de la explotación familiar, que para los parámetros de EE.UU. vendría representada por las que tienen una cifra de negocios comprendida entre 20.000 y 100.000 dólares, afecta, en número, a la cuarta parte y, en tierras, sólo a un tercio¹⁷.

¹⁷ El prof. Breimyer señala entre las principales razones de la progresiva desaparición de la agricultura familiar el avance tecnológico y los beneficios fiscales que obtienen las grandes explotaciones en las inversiones que realizan. Breimyer, Harold F., «The future of family farm agriculture» Department

¹⁶ Ervin, David E., «Cropland diversion...» pág. 7.

e) Los recursos presupuestarios que absorbe el sistema de regulación son cuantiosos. Hasta 1975, el grueso del gasto público federal agrario era destinado a estos programas. A partir de esa fecha, por lo menos en términos relativos, van perdiendo importancia. Como media, cada explotación percibió, en 1950, 857 dólares; en 1970, 3900 y en 1982, 11.678. Pero el sistema ha primado a las grandes explotaciones: en 1985, las que realizaron un volumen de ventas superiores a los 250.000 dólares absorbieron el 32 por 100 de las ayudas públicas. (En 1987, el máximo a percibir por explotación en concepto de *deficiency payment* se ha limitado a 50.000 dólares)¹⁸.

of Agriculture Economic. *Paper* n.º 1985-9. Universidad de Missouri-Columbia.

¹⁸ The Annual Report of the Council of Economic Advisers «Economic Report of the President», U.S. Government Printing Office, Washington, 1987, pág. 153.

La política agrícola europea desde un punto de vista global, con especial referencia a los países europeos del COMECON*

IRÉN PÁLOVICS
TAMÁS UJHELYI

*Instituto de Investigación de Economía Agraria
Budapest (Hungria)*

El potencial económico de Europa es ciertamente considerable; incluyendo a la Unión Soviética, Europa tiene el 25 por 100 de las plantaciones y de la tierra cultivable y el 16 por 100 de la población mundial¹. Debido a determinadas condiciones sociales y económicas, ha tenido durante siglos un impacto significativo sobre la evolución de la economía mundial y, más en concreto, sobre el crecimiento de la producción y el comercio agrícola. La importancia del continente es un fenómeno duradero y tiene sin duda una posición privilegiada tanto en el comercio agrícola mundial como en el desarrollo técnico-tecnológico de la producción agrícola.

La producción agrícola europea se caracteriza fundamentalmente, por un lado, por utilizar una tecnología intensiva centrada en el empleo generalizado de equipos productivos de origen industrial y, por otro, por una elevada proporción de producción animal. La producción por unidad de superfi-

* Tomado de *Resource Adjustment and European Agriculture*, edición de las ponencias presentadas al V Congreso Europeo de Economistas Agrarios, Balatonszéplak, 1987. Traducción de GERARDO A. MEIL LANDWERLIN, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ FAO: *Production and Trade Yearbooks*, Roma.