

# CONTROL Y FOMENTO DE LA AGRICULTURA EN LOS ESTADOS UNIDOS: EL SOSTENIMIENTO DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS

**SUMARIO:** I. *Introducción.*—II. *El problema económico:* 1. *Pérdida de mercados exteriores.*—2. *Decreciente demanda interna.*—3. *Producción excesiva.*—4. *Crecientes costes de producción.*—5. *Disparidad entre precios agrícolas e industriales.*—III. *La historia legislativa:* 1. *Los precedentes.*—2. *El «New Deal»:* A) *La «Agricultural Adjustment Act» y sus normas complementarias.*—B) *La «Farm Credit Act» y sus normas complementarias.*—IV. *Los sistemas de precios actualmente en vigor:* 1. *Programas de sostenimiento de precios:* A) *La fijación de los precios mínimos.* a) *Productos agrícolas no básicos;* b) *Productos agrícolas básicos.*—B) *El mantenimiento de los precios mínimos.* a) *Préstamos;* b) *Compras;* c) *Control directo de la producción.*—C) *La disposición de surpluses.*—2. *El tratado internacional sobre el trigo.*—3. *Los «Section 32 programs».*—4. *«Marketing Agreements».* 5. *«Supply Program».*—6. *Consumer Subsidy Programs».*—7. *Organización Administrativa:* A) *La «Commodity Credit Corporation».*—B) *La «Production and Marketing Administration».*—V. *El Plan Brannan:* 1. *Finalidad.*—2. *El sistema de sostenimiento:* A) *Determinación de rentas a sostener.*—B) *Mantenimiento de las rentas.*—C) *Requisitos del sostenimiento.*—3. *Las limitaciones del programa.*—VI. *Conclusión.*

## I.—INTRODUCCIÓN.

Es difícil dibujar un cuadro completo del conjunto de causas de las que ha surgido y circunstancias en las que ha emergido y se ha desarrollado el titulado «farm problem» hasta llegar a constituir, junto con el creciente dominio de los mercados industriales por gigantescas concentraciones de capital y la casi irresistible presión de las organizaciones sindicales por salarios más elevados, uno de los puntos de más intensa preocupación pública en los Estados Unidos. Esta preocupación se ha traducido, especialmente a partir de la gran depresión de los años 1930 (1) y siguientes, en una formidable masa de disposiciones le-

---

(1) La depresión iniciada durante el período presidencial de Herbert Hoover, 1928-1932, aunque afectando a todos los sectores de la Economía, alcanzó de lleno a la Agricultura; los precios de los productos agrícolas, ya débiles desde 1920, se hundieron vertiginosamente en los años 1930, 1931 y 1932 cuando la depresión, al afectar a la industria, disminuyó grandemente la demanda de productos agrícolas. Aun a riesgo de generalizar en una situación de hecho extremadamente compleja, puede afirmarse que paro forzoso y precios y demanda decrecientes de productos agrícolas fueron los fenómenos claves de la «great depression».

gislativas y administrativas; de ellas, muchas aparecidas con el carácter de medidas de emergencia; algunas, iniciando programas que querían ser de carácter general y larga duración temporal; unas, obtenidas fácilmente ante la presión de las circunstancias económicas; otras, tras largas y enconadas luchas políticas de la Administración con el Congreso, o de los representantes de los distintos intereses y grupos de presión dentro del Congreso; bastantes, culminadas por un mayor o menor éxito, no pocas fracasadas y algunas hasta completamente contraproducentes en sus efectos.

El estudio de toda esa compleja serie de normas jurídicas y de las situaciones de hecho por aquéllas contempladas, es de sumo interés, porque, de un lado, el problema de la agricultura en los Estados Unidos dista aún mucho de estar resuelto, y los nuevos intentos de solución forzosamente han de entroncarse con los que los han precedido en el tiempo, y de otro, es sugestivo el panorama presentado por el despliegue de fuerzas de gobierno en un continuado y gigantesco esfuerzo por dominar un trascendental problema económico.

## II.—EL PROBLEMA ECONÓMICO.

El problema económico de la agricultura americana, concisamente expresado, es el siguiente: baja rentabilidad económica de las explotaciones agrícolas; existencia de un gran desnivel entre las rentas de los capitales invertidos en plantas industriales o establecimientos mercantiles y las inversiones hechas con fines productivos en predios agrícolas (2). Tal baja «farm income» obedece a un conjunto de causas, entre las que son decisivas las que a continuación se enumeran:

- 1) Pérdida de mercados extranjeros.
- 2) Decreciente demanda interna.
- 3) Producción en exceso de la demanda efectiva.
- 4) Crecientes costes de producción.
- 5) Disparidad entre precios agrícolas e industriales.

1. *Pérdida de mercados extranjeros.*—Los Estados Unidos han venido acusando desde hace mucho tiempo un progresivo decrecimiento en

---

(2) Este fué el problema que empezó a apuntar hacia el año 1920, se agudizó durante la depresión de 1930 y años siguientes y existe en la actualidad; el Brannan Plan (1949) trata de ser (con palabras de su autor) un «realístico comienzo» dirigido a «cerrar el abismo entre rentas agrícolas y no agrícolas»; la necesidad o el deseo de dar a los agricultores una «justa participación» en la total renta nacional se halla en el fondo de todos los programas y proyectos gubernamentales.

sus exportaciones de productos agrícolas y ganaderos, sólo interrumpido en las situaciones anormales generadas por la primera y segunda guerra mundiales y por la actual situación de emergencia; esta disminución es esencialmente debida a:

a) Los elevados costes de producción norteamericanos; en este extremo el dilema puede ser expresado así: o los Estados Unidos aceptan la necesidad de exportar y de competir en los mercados mundiales, con lo cual las exportaciones han de ser subsidiadas, dado que el precio exterior de los productos agrícolas básicos es notablemente inferior al interno en los Estados Unidos, o, por el contrario, se cortan las exportaciones, lo cual, a su vez, forzosamente ha de traducirse o en una continuada acumulación de surpluses, para los que no se divisa perspectiva alguna de salida (sin contar, además, con que la posibilidad de almacenamiento no existe para los numerosos productos agrícolas perecederos en cortos plazos o sólo almacenables a costes absolutamente antieconómicos) (3), o en un drástico programa de reducción en la producción, antieconómico en sí mismo y, probablemente, social y políticamente impracticable en la cuantía exigida por las circunstancias.

Por supuesto, puede argüirse que la discrepancia entre precios exteriores e interiores se debe a que estos últimos son públicamente soportados y mantenidos a niveles anormalmente altos; la respuesta es que el soporte interno de precios es absolutamente necesario en tanto subsista la ya citada desventajosa relación con los precios de los productos industriales.

b) Conjugado con lo expuesto en el apartado anterior, la fuerte competencia de otros países productores; la supremacía mantenida por los Estados Unidos en ciertas ramas de producción industrial, no existe en absoluto en lo referente a productos agrícolas y ganaderos. Argentina, Australia, Canadá, Francia y Rusia, por no citar sino los casos más notables, dominan los mercados mundiales en considerable medida y su dominio parece asegurado en tanto sus bajos costes de producción les permitan mantener precios por debajo del nivel interno norteamericano.

c) A todo ello se suma aun la escasez de dólares de los países posiblemente importadores, debida a causas que exceden del ámbito de este estudio entre las cuales ha sido, en numerosas ocasiones, resaltada la existencia de rígidas tarifas aduaneras que, protegiendo la industria americana contra la competencia exterior, minimizan las importaciones y,

---

(3) Los productos que o son perecederos o sólo pueden almacenarse a elevado coste (notablemente frutas, verduras, tubérculos, ganado, leche, mantecas, huevos, aves de corral) exceden con mucho en importancia a los productos almacenables; su venta constituye, aproximadamente, el 75 por 100 de los ingresos del campo norteamericano.

consiguientemente, las existencias de moneda americana en manos extranjeras.

2. *Decreciente demanda interna.*—La depresión, según ya quedó expuesto, fué especialmente dura para los agricultores norteamericanos; una demanda interna de productos agrícolas, ya de por sí notablemente inferior a la oferta, se vió aún más reducida a medida que la depresión fué alcanzando zonas más amplias y generando un creciente paro forzoso con la consiguiente reducción o desaparición, en muchos casos, de las rentas de trabajo, fundamental fuente de ingresos de los «low income groups» que constituyen la masa fundamental de consumidores de productos agrícolas.

No obstante, este decrecimiento de la demanda fué vencido al vencerse en bloque la depresión; pero aun subsiste el verdadero y mucho más grave problema de fondo, es a saber:

3. *Producción en exceso de la demanda efectiva.* — Suponiendo la existencia de una demanda interna por productos agrícolas completamente normal y no afectada por una situación general de decaimiento económico, aun queda en pie este hecho verdaderamente básico y esencial: en relación con los más de los productos agrícolas la producción de los Estados Unidos es notablemente superior al consumo; en frase de un profesor norteamericano: «El problema de hallar adecuadas salidas comerciales para la actual capacidad productiva de la agricultura americana continúa irresuelto. Si los mercados exteriores continúan desapareciendo, si no se produce un crecimiento en la demanda interna para mercancías agrícolas que llene el vacío, y si nuevos desenvolvimientos técnicos en métodos de cultivo continúan siendo introducidos, llegará a ser evidente que unos cuantos agricultores cultivando unos pocos acres serán probablemente capaces de abastecer los mercados abiertos a los productos (agrícolas) americanos.»

Aunque desorbitando la situación para hacerla claramente aparente y comprensible, las transcritas líneas muestran en todo su rigor las hondas raíces del problema agrícola en los Estados Unidos; problema cuya solución quizá exija un reajuste total de la economía del país y cuyo origen probablemente se halla en la primacía que ante los ojos del poder público, y ante los de la nación en general, han tenido los intereses y las empresas industriales (4).

---

(4) En este punto e incidentalmente es curioso consignar cómo los intereses agrícolas han sido tradicionalmente pobremente representados y peor defendidos en los órganos legislativos americanos; hecho tanto más notable cuanto que la mayoría de los Estados agrícolas es abrumadora y capaz de asegurar un control absoluto en el

4. *Crecientes costes de producción.*—La agricultura americana es una agricultura altamente mecanizada; aquí se halla la razón fundamental de su extraordinaria (y completamente desproporcionada para el consumo interno, según se expuso más arriba) capacidad productiva. Los costes de mano de obra, pese al alto nivel general de salarios, son relativamente bajos; los de maquinaria y fertilizantes, también relativamente, desproporcionadamente elevados, según se verá inmediatamente.

Lógicamente, el equilibrio con los costes ha de alcanzarse a través de una creciente productividad; pero ésta, a su vez, exige la existencia de una demanda elástica y también continuamente creciente, lo que viene a ser, justamente, el polo opuesto de la situación de la demanda interna americana para productos agrícolas. El labrador americano ha sufrido más de una vez la desagradable experiencia de ver cómo su creciente rendimiento se ha traducido en un decrecimiento, cuando no en un hundimiento vertical, de precios.

A los costes de producción que pudieran denominarse ordinarios o normales, han venido a sumarse los motivados por la necesidad de conservar el suelo cultivable no sólo contra los fenómenos naturales, especialmente las asoladoras avenidas del Misisipí y sus tributarios, sino contra la repetición de idénticas cosechas en los mismos terrenos que ha forzado a costosos cambios de métodos de cultivo y de productos cultivados en un intento de abandonar las «soil-depleting crops».

5. *Disparidad entre precios agrícolas e industriales.*—Los costes de maquinaria y materiales empleados en la producción agrícola americana exceden con mucho los costes de mano de obra y esta desproporción se va ensanchando a medida que se incrementa la mecanización de los campos y se mejoran los métodos de cultivo. La «ratio» maquinaria-materiales a mano de obra, que fué, aproximadamente, la de 3,6 a 1 para el período 1924-1929, era ya la de 5,1 a 1 para el período 1937-1941 (5).

---

Senado (mucho más importante que la Cámara de Representantes en la mecánica legislativa norteamericana) y, posiblemente, en la elección presidencial. En realidad, hay que esperar al año 1920, tras la depresión que siguió al alza de precios de la primera guerra mundial, para que se dibujen las líneas del llamado «Farm Bloc», formado por senadores y representantes de Estados predominantemente agrícolas sin distinción de partidos políticos; hoy el «Farm Bloc», sólidamente apoyado por numerosas y potentes asociaciones de agricultores (el «Grange», «The National Grange Orden of the Patrons of Husbandry», la «Farmers' Union», «The National Farmers' Educational and Cooperative Union of America», el «Farm Bureau», «The American Farm Bureau Federation», «The National Council of Farmer Cooperatives») constituye un auténtico y organizado grupo de presión en el panorama político norteamericano.

(5) Las proporciones están tomadas de los datos oficiales tenidos en cuenta para calcular el «parity index», base de los programas de sostenimiento de precios. Según

Quiérese decir con ello que la producción agrícola es de una sensibilidad extremada respecto de los precios de maquinaria de cultivo, vehículos de motor, fertilizantes, material de construcción, etc., que representan un porcentaje tan elevado de sus propios costes. Y el problema es el de que el precio de los elementos productivos ha venido siendo tan anormalmente alto (y el precio de los productos agrícolas tan anormalmente bajo) que en numerosas ocasiones, y alcanzando sectores tan amplios de la agricultura norteamericana como para poder referirse a ella en general, las explotaciones agrícolas no han podido no ya conseguir una rentabilidad económicamente justa («fair return») sino ni siquiera cubrir los costes de producción.

De nuevo tropezamos aquí con un problema, ahora el de los precios de los productos industriales, imposible de abordar so pena de distraer completamente la atención del que es aquí objeto directo de estudio; habría que analizar todo el fenómeno de concentración capitalista industrial en los Estados Unidos, la progresiva desaparición de mercados libres y competitivos para ser sustituidos por otros con precios fijados por monopolios y combinaciones oligopolísticas; habría que trazar toda la tremendamente compleja y discutida legislación anti-trust desde la «Sherman Act» de 1890 y quizá desde las primeras decisiones antimonopolísticas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (6).

estos datos, el porcentaje de gastos promedios y totales para una explotación agrícola norteamericana es el siguiente:

	1924-29	1937-41
Productos usados para subsistencia.....	41,2	44,0
Productos usados para producción.....	36,4	41,2
Impuestos ... ..	5,7	3,8
Intereses de hipotecas y otros gravámenes sobre el suelo (excluidos impuestos) ... ..	6,5	3,0
Salarios ... ..	10,2	8,0
	100,0	100,0

(6) Esta historia, que comienza en 1877, cuando una celeberrima decisión del Tribunal Supremo (*Munn versus Illinois*, 94. U. S. 113, 1877) recogiendo viejos precedentes del Common Law Británico declaró «affected with a public interest» el negocio de almacenamiento de granos controlado en forma de oligopolio por varias empresas en la ciudad de Chicago, rechazando la determinación arbitraria y monopolística de precios de almacenamiento, y declarando que «cuando la propiedad privada es dedicada a un uso público queda sujeta a regulación pública», esta historia, repetimos, se halla aun en pleno desarrollo y constituye uno de los más sugestivos y ricos campos de estudio en la realidad jurídico-pública americana.

### III.—LA HISTORIA LEGISLATIVA.

Esbozaremos aquí brevísimamente los primeros intentos de abordar el problema agrícola durante la segunda «Era republicana» (aproximadamente, desde el final de la primera guerra mundial hasta el comienzo del primer período presidencial de F. D. Roosevelt; más exactamente, de 1920 a 1932) y el programa agrícola general de la Administración englobado en el «New Deal», para dedicar después el centro de nuestra atención al estudio de los programas actualmente en vigor y del Brannan Plan; los primeros, por cuanto constituyen la realidad sobre la cual se hallan hoy montados los precios y mercados agrícolas, e indirectamente la producción misma; y el segundo, por cuanto pretende ser un nuevo enfoque del problema, planeado para su vigencia indefinida y previo un cuidadoso análisis de los resultados derivados del cúmulo de disposiciones dictadas hasta el año 1949.

1. *Los precedentes.*—La historia de la agricultura norteamericana en el largo período de tiempo que se extiende desde la Guerra de Secesión hasta la depresión de 1920, es una de formidable desenvolvimiento, de roturación y puesta en explotación de enormes extensiones de terreno y de continua intensificación y mejoramiento de los métodos de cultivo. Aunque sometida, claro es, a las oscilantes curvas de los ciclos económicos, la agricultura de los Estados Unidos se desarrolla próspera desde 1860 hasta la primera guerra mundial y aun en el bienio 1918-1919 parece alcanzar la cumbre de su prosperidad.

Los hitos legislativos de este período son la creación en el año 1862 del Departamento (Federal) de Agricultura y la promulgación, en el mismo año, de la «Homestead Act» (20 de mayo), revolucionaria disposición que abrió los territorios del Oeste, originalmente de dominio público, a ocupación por los particulares, y la «Land Grant College Act» (2 de julio), por la cual se ceden terrenos de dominio público a los Estados para el establecimiento de escuelas y colegios agrícolas. Más adelante, la «Hatch Act» (1887), implanta un sistema federal de subvenciones a la investigación en materia agrícola, y la «Smith-Lever Act» (1914), recogiendo la experiencia de unos intermitentes «agentes» que venían actuando desde 1902, instituye los «county agents» como base territorial para la administración de la ayuda federal a la agricultura y, prácticamente, como centros locales delegados, aunque ampliamente descentralizados y autónomos, del Departamento Federal de Agricultura. Finalmente, el año 1916 ve el nacimiento de un incipiente sistema federal de Bancos Agrícolas.

Los años de la guerra 1914-18 son de un extraordinario optimismo (7) y contemplan una nueva expansión de la agricultura americana. Ante la perspectiva de cuantiosos beneficios nuevos terrenos son roturados, costosa maquinaria comprada y puesta en funcionamiento y metálico es tomado a préstamo a altos intereses para subvencionar todo este desarrollo. Y en esta situación sobreviene el colapso de precios de 1920; la depresión de la postguerra acaeció, por tanto, en las peores condiciones posibles para la agricultura: con una producción artificialmente expandida y con el agricultor en calidad de deudor. Apresurada e infructuosamente fueron promulgadas la «Capper-Volstead Act» (1922) y la «Cooperative Marketing Act» (1926) promoviendo la formación de Cooperativas agrícolas y la «Agricultural Credit Act» (1923) proporcionando facilidades crediticias a los agricultores.

En 1929 la «Agricultural Marketing Act» (8) crea el «Federal Farm Board», al que se autoriza y se provee de los fondos precisos para hacer préstamos a los agricultores con objeto de que éstos pudieran almacenar y retirar del mercado los surpluses que influían en la depresión de precios. Pese a lo cual, la situación se fué agravando hasta llegar a ser angustiosa a partir de 1930, cuando la depresión se generaliza y empieza a invadir la industria.

2. *El «New Deal»*.—Insistimos en que en este apartado estamos haciendo un breve apuntamiento de las principales medidas legislativas y administrativas; en lo referente al «New Deal», la observación es doblemente necesaria por la masa de disposiciones, de un lado, y, de otro, porque tales medidas son en sustancia las que hoy se hallan en vigor y con tal carácter serán examinadas más detenidamente en el apartado IV.

A.—La «Agricultural Adjustment Act»; sus modificaciones y disposiciones conexas.

Promulgada en 12 de mayo de 1933 la tan conocida y popular A. A. A., constituyó la clave del «New Deal» con relación a la agricultura, y en

---

(7) Las necesidades de las fuerzas armadas contribuyeron notablemente a la generación de este optimismo, al crear una anormal demanda de productos agrícolas y alza de precios; por vía de ejemplo, el precio del trigo subió de 93 céntimos (de dólar) el bushel en 1913 a 2,76 dólares en 1919; el del algodón, de 13 a 28 céntimos la libra, en el mismo periodo.

(8) Esta ley fué adoptada siguiendo las sugerencias contenidas en el «report» de



su versión de 1938 (9), es la base de los actuales sistemas de soporte de precios.

La idea central de la «Agricultural Adjustment Act» fué «restablecer para los productos agrícolas un nivel de precios tal que proporcionara a los agricultores un poder adquisitivo equivalente al poder adquisitivo de que habían disfrutado» durante un período (de agosto de 1909 a julio de 1914) que se tomaba como base. El sistema esencial para conseguir este fin: el control de la producción. Y los métodos para desarrollar el sistema muy variados, pero predominando entre todos los compromisos aceptados por los agricultores ante el Gobierno de reducir las extensiones cultivadas o los rendimientos de las mismas a cambio de recibir del segundo beneficios y seguridades de índole diversa, tales como directos préstamos en metálico, préstamos en mercancías, compra pública de surpluses, etc. Los costes del programa eran, en parte, soportados por impuestos que gravaban las manufacturas basadas en los productos cuyos precios eran soportados.

En 6 de enero de 1936 la decisión del «Hoosac Mill Case» echó por tierra la «Agricultural Adjustment Act» al declarar inconstitucionales sus disposiciones en materia de impuestos e, indirectamente, las referentes a control de extensiones cultivables; el poder legislativo reaccionó rápidamente promulgando en 29 de febrero del mismo año la «Soil Conservation and Domestic Allotment Act» (10), insistiendo en la finalidad de mantener la rentabilidad de las explotaciones agrícolas al nivel del período base (que continuó siendo el 1909-1914 ya citado) pero combinando ahora los auxilios a los agricultores con compromisos de parte de éstos de seguir apropiadas prácticas tendientes a la conservación del «top soil» y de abandonar o reducir los cultivos de las «soil depleting crops» (11).

---

la «Business Men's Commission on Agriculture», establecida para el estudio general de los problemas agrícolas. Ya entonces había aparecido la que había de ser y aun es a la vez aspiración y consigna política del Farm Bloc: el dar a la agricultura «a fair share of the national income», una justa participación en la renta nacional.

(9) La original Agricultural Adjustment Act fué declarada, en parte, inconstitucional en una discutida decisión del Tribunal Supremo (el «Hoosac Mills Case», *Unites States versus Butler*, 297 U. S. I, 1936) sobre la que más adelante volveremos.

(10) Esta ley había sido precedida en 1935 por la «Soil Erosion Act» que declaró ser política nacional «proveer permanentemente por el control y la prevención de la erosión del suelo cultivable y, consiguientemente, conservar los recursos naturales, controlar las inundaciones, evitar el agotamiento de reservas de agua, mantener la navegabilidad de ríos y estuarios, proteger la salud y el dominio públicos y remediar el paro forzoso».

(11) Por supuesto, lo que la «Soil Conservation and Domestic Allotment Act» trata de conseguir, por vía indirecta para salvar la tacha de inconstitucionalidad, es lo mismo que la «Agricultural Adjustment Act» se propuso directamente: el control

El sistema de la Ley de 1936 fué inefectivo como medio de control indirecto de la producción, y en 1937 volvió a presentarse nuevamente el problema de los gigantescos surpluses y el riesgo de la caída de precios, penosamente soportados hasta entonces por las disposiciones de la «Agricultural Adjustment Act» de 1933. En consecuencia, en 16 de febrero de 1938 fué promulgada la nueva «Agricultural Adjustment Act».

En su edición de 1938 (y contándose ya, probablemente, con la existencia de jueces más «liberales» en el Tribunal Supremo y no tan decididamente opuestos a las revolucionarias medidas del «New Deal» como lo fueron los que pusieron las primeras decisiones) (12), la «Agricultural Adjustment Act» vuelve decididamente al sistema de control de superficies cultivables, haciendo depender de la reducción de las mismas la concesión de los auxilios gubernamentales en sus distintas modalidades, si bien teniendo ahora en cuenta en las asignaciones de terrenos a cultivar la naturaleza de los cultivos y, muy especialmente, si éstos eran o no esquiladores del suelo (13).

#### B.—La «Farm Credit Act» y sus disposiciones complementarias.

Sobre la base del sistema de Bancos Agrícolas creados por la «Federal Farm Loan Act» de 1916, la «Emergency Farm Mortgage Act» de 12 de mayo de 1933 postpuso por cinco años los pagos de capitales de préstamos vencidos y debidos por agricultores, al propio tiempo que redujo los tipos de interés al 4,5 por 100 (más tarde fueron nuevamente reducidos al 3.5 por 100); una Corporación pública, ya existente desde el período presidencial de Hoover, la «Reconstruction Finance Corporation», fué autorizada para hacer préstamos a los agricultores para la redención de gravámenes hipotecarios.

---

de la producción. Las cosechas definidas como esquiladoras de los terrenos fueron casi exactamente las mismas que antes habían sido sujetadas a reducción en las extensiones cultivables, esto es, aquellas cuyos considerables surpluses más contribuían a la depresión de los precios.

(12) Conocido es que la enconada oposición del Tribunal Supremo al *New Deal* hizo pensar a Roosevelt, y así lo expresó éste públicamente, en la necesidad de enmendar la Constitución para limitar sus poderes en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

(13) La «Agricultural Adjustment Act», de aplicación general a los más de los productos agrícolas, se vió complementada por disposiciones especiales aplicables a determinados productos; las más importantes de estas normas son la «Sugar Act» (1948), la «Bankhead Cotton Control Act» (1934) y la «Kerr-Smith Tobacco Control Act» (1934).

La «Farm Credit Act» de 1933 estableció un amplísimo y general sistema de préstamos a la agricultura, especialmente de préstamos a corto plazo, complementarios de los a largo plazo, que ya venían siendo concedidos con arreglo a la legislación de 1916, y un completo conjunto bancario para préstamos a las Cooperativas de agricultores. Por supuesto, todos estos préstamos fueron establecidos a intereses bajos, lo que contribuyó a proporcionar a la agricultura dinero abundante y barato procedente no sólo de fuentes públicas, sino de los bancos y organizaciones privadas forzados a disminuir sus propios precios de préstamos para competir con los establecidos por el Gobierno.

Como complementaria de la «Farm Credit Act» fué promulgada en 1937 la «Bankhead-Jones Farm Tenant Act», presidida por el deseo de facilitar a los arrendatarios y aparceros el acceso a la propiedad de los terrenos cultivados (14).

#### IV.—LOS SISTEMAS DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS ACTUALMENTE EN VIGOR.

Es en este apartado donde intentamos centrar el primordial interés de nuestro estudio; si previamente nos hemos detenido a examinar rápidamente los problemas de fondo de la agricultura norteamericana y la historia de las disposiciones legislativas tendientes a su resolución, ha sido para proporcionar el adecuado fondo a la presente parte central. En ella, de un lado, restringiremos nuestros análisis al estudio, ya de por sí complejo, de los sistemas de control y soporte de precios, dejando a un lado, aunque incidentalmente nos podamos referir a ellos, los referentes a crédito agrícola y conservación del suelo cultivable; de otro, no haremos tanto referencia a las disposiciones legislativas como a la sustancia de los programas, procurando presentar un sistemático cuadro de los mismos.

Por «programa de precios» ha de entenderse, en general, el ordenado conjunto de disposiciones legislativas y medidas y actos administrativos tendientes a la protección de los precios recibidos por los agricul-

---

(14) El problema del absentismo de los propietarios comenzó a inquietar seriamente al poder público norteamericano cuando un estudio de un Comité nombrado por el Presidente («Committee on Farm Tenancy») reveló que, en 1935, aproximadamente, un 42 por 100 de los agricultores en los Estados Unidos lo eran en concepto de arrendatarios o aparceros, frente a un 25 por 100 en 1880. La «Bankhead-Jones Act» no fué complementada por las consignaciones presupuestarias precisas para realizar los préstamos para la adquisición de terrenos que eran su base, quizá porque las cantidades a consignar hubieran debido ser cuantiosas.

tores en la venta de productos agrícolas; tales precios pueden ser protegidos a través de un directo o indirecto sistema de soporte o por procedimientos distintos. En el primer caso, nos hallamos ante un peculiar programa de precios; el programa de «soporte o sostenimiento de precios» (15).

Pues bien; los programas de precios actualmente en vigor y operantes hoy en mayor o menor medida en los Estados Unidos son los siguientes:

- 1.º Programas de sostenimiento de precios.
- 2.º El Tratado Internacional sobre el trigo.
- 3.º Los «Section 32 programs».
- 4.º «Marketing Agreements».
- 5.º «Supply Program».
- 6.º «Consumer Subsidy Programs».

Posiblemente la terminología parecerá confusa; posiblemente porque está aplicada a una realidad asimismo compleja e intrincada; hemos preferido conservar en toda su pureza los términos americanos, porque ellos son los que ha de encontrar el estudioso en las fuentes originales a las que forzosamente habrá de acudir en materia como ésta en que la bibliografía en español es sumamente reducida.

#### 1.º *Programas de sostenimiento de precios.*

«Price-support program» es aquel que establece y trata de mantener un determinado precio mínimo para un cierto producto agrícola.

Expresados están en tal definición los dos problemas esenciales a examinar:

A.—Cuáles son y cómo se establecen los precios mínimos.

B.—Cómo y por qué procedimientos se mantienen los precios ya fijados.

Más un tercero derivado del anterior,

C.—La disposición de surpluses.

#### A.—*La fijación de los precios mínimos.*

En todo estudio o publicación americana, este problema aparecerá

---

(15) La distinción es importante si se quiere seguir con fidelidad la legislación norteamericana; en ella y, sobre todo, en el lenguaje oficial del Departamento de

denominado como el problema de los «parity prices», o sencillamente como el problema de la «parity».

Se parte de la base de que el precio que ha de mantenerse en un programa de sostenimiento de precios de un producto agrícola es el «parity price» o un determinado porcentaje del mismo.

Y «parity price» de un producto agrícola es el precio al que éste debe ser vendido para proporcionar al vendedor una cantidad de metálico cuyo poder adquisitivo sea el mismo que la venta de la misma cantidad del mismo producto le hubiera proporcionado si lo hubiera vendido en un período de tiempo que se toma como base.

El sistema consiste, pues en sustancia y en general, en elegir un período de tiempo en el pasado en el cual se considera que los precios de los productos agrícolas fueron normales y económicamente justos; examinar qué capacidad económica proporcionaron estos precios al agricultor, y fijar para la actualidad un precio que dé al agricultor esta misma capacidad económica o un determinado tanto por ciento de la misma.

Las operaciones por las que se llega a la fijación del «parity price» son distintas según el tipo de producto agrícola cuyo precio se trata de soportar; a este efecto, es preciso distinguir entre productos agrícolas no básicos y productos agrícolas básicos.

a) *Productos agrícolas «no básicos»* (16 y 17).

El «parity price» se calcula como sigue para cada producto:

1.º Se calculan los precios promedios recibidos por los agricultores

---

Agricultura, aparece una clara separación entre los términos «price program» (que abarca, en general, toda medida encaminada a la protección de precios, desde la compra directa de surpluses de cosechas por el Gobierno hasta el «International Wheat Agreement»), y «price support program» (comprendido dentro del anterior como una modalidad especial del mismo y referido al mantenimiento de precios mínimos, «floors», para determinados productos).

(16) Para determinados de estos productos agrícolas y ganaderos «no básicos» el sostenimiento de precios es obligatorio para la Administración; tales son, concretamente, leche, leche en polvo, mantequilla, ciertos tipos de queso y determinados derivados no grasos de la leche, patatas, lana, miel, linaza, huevos, cerdos, avena, etc. Para otros productos «no básicos», el secretario de Agricultura puede discrecionalmente decretar el sostenimiento de precios de una determinada cosecha, atendiendo a las disponibilidades de fondos, cuantía de la oferta en relación con la demanda, carácter perecedero del producto en cuestión y posibilidad y deseo por parte de los productores de acomodar en el futuro la cuantía de su producción a la demanda efectiva.

(17) La fórmula que a continuación se va a exponer (conocida como «new pa-

en la venta del producto en cuestión durante los diez años anteriores a aquel para el que se trata de fijar el «parity price»; los precios son calculados mes por mes dentro de cada uno de estos años.

2.º Se calculan los índices de los precios recibidos por los agricultores durante el mismo período de tiempo; para la formación de estos índices el período base (índice igual 100) es el comprendido entre enero de 1910 y diciembre de 1914.

3.º El período mensual promediado (1.º) es dividido por el índice de precios mensual promediado (2.º), obteniéndose así lo que se llama «precio ajustado al período base» («adjusted base period price»).

4.º El precio ajustado al período base es ahora multiplicado por el índice de los precios *actualmente* pagados por el agricultor (18), para cuyo índice el período 1910-1914 es también considerado período base. El resultado de esta multiplicación es el «parity price» (19).

rity») fué establecida por enmiendas introducidas en 1948 y 1949 en la «Agricultural Adjustment Act» de 1938.

(18) En el cálculo de los índices de precios pagados por el agricultor se tienen en cuenta todo género de gastos, incluidos los puramente personales al lado de los causados por la explotación agrícola en sí misma; a cada concepto de los englobados en el índice se le asigna un determinado tanto por ciento o porcentaje de influencia en el índice global. Por vía de ejemplo, para el período 1937-41, los conceptos tenidos en cuenta y porcentajes asignados a los mismos fueron los siguientes:

<i>Productos usados por el agricultor para su subsistencia:</i>	
Alimentos (incluido tabaco).....	16,7
Vestido.....	8,6
Automóviles y repuestos de los mismos .....	6,9
Vivienda .....	1,9
Muebles .....	4,0
Otros complementos de la vivienda .....	5,9
	44,0
<i>Productos usados para la producción agrícola:</i>	
Piensos .....	10,2
Ganado.....	5,3
Motores.....	5,2
Vehículos de motor .....	5,2
Maquinaria agrícola .....	4,5
Material de construcción y vallado .....	2,7
Fertilizantes .....	3,1
Equipo (excluidos los apartados anteriores) .....	3,3
Simientes .....	1,7
	41,2
Impuestos .....	3,8
Intereses de hipotecas .....	3,0
Salarios .....	8,0
	80,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>100,0</b>

(19) Por ejemplo: El precio medio mensual recibido por la venta de cerdos en

(Todas las operaciones descritas conducentes a la fijación de los «parity prices» son efectuadas por el Departamento de Agricultura «Bureau of Agricultural Economics».)

b) *Productos agrícolas «básicos».*

Las enmiendas de 1948 y 1949 a la «Agricultural Adjustment Act» de 1938 establecen la llamada «new parity» para todo género de productos agrícolas cuyos precios hayan de ser mantenidos; pero, para los llamados básicos (trigo, maíz, arroz, cacahuet, algodón y tabaco), las mismas enmiendas establecen la norma especial de que el «parity price» calculado con arreglo a las mismas no puede ser inferior al que hubiera resultado de aplicar la fórmula anterior a las enmiendas.

Ello obliga al cálculo de los dos tipos de precios para elegir el que, en definitiva, resulte más elevado y presta aún actualidad a la conocida como «old parity», con arreglo a la cual los precios se calculan sencillamente multiplicando el precio promediado del período base (que en este caso es el comprendido entre agosto de 1909 y julio de 1914) por el índice de precios actualmente pagados por el agricultor (1910-1914 igual 100) entre cuyos conceptos, por cierto, no se incluyen los salarios (20).

B.—*El mantenimiento de los precios mínimos.*

Los «parity prices» fijados como ha quedado expuesto, o un determinado porcentaje de los mismos (el 90 por 100 por lo general) son

el período 1940-49 fué 15,20 dólares las cien libras; el precio índice promedio mensual recibido durante el mismo periodo de tiempo fué 202 (1910-1914 = 100).

$$\frac{15,20 \times 100}{202} = 7,52, \text{ precio ajustado al período base.}$$

El índice de precios pagados por el agricultor en enero de 1950 fué 249 (1910-1914 = 100).

$$\frac{7,52 \times 249}{100} = 18,70, \text{ «parity price» en enero de 1950.}$$

(20) Según quedó expuesto para los productos no básicos, sólo juega la «new parity»; pero siempre que el precio calculado con arreglo a la misma no sea inferior al 95 por 100, 1950; al 90, en 1951; al 85, en 1952, y así, sucesivamente, del precio calculado con arreglo a la antigua fórmula. Esta es la llamada «transitional parity».

mantenidos a través de una variedad de procedimientos, sustancialmente :

- a) Préstamos.
- b) Compras.
- c) Control directo de la producción.

a) *Préstamos.*

El funcionamiento de los préstamos como mecanismo de sostenimiento de precios es extraordinariamente sencillo. El agricultor que obtiene un préstamo del Gobierno (21) sobre sus productos, lo obtiene al previamente determinado «parity price»; llegado el momento del vencimiento puede optar entre,

—Hacer el pago del capital en metálico, más un 3 por 100 del mismo en concepto de interés, o

—Entregar el producto sobre el que recibió el préstamo; esta entrega en especie tiene los mismos efectos liberadores que el pago en metálico.

Como es lógico, el agricultor opta por la segunda solución siempre que en el mercado no puede encontrar para su producto salida a precio igual o superior al «parity price» o al porcentaje soportado del mismo. En este supuesto, el préstamo se transforma en realidad en una compra indirecta por el Gobierno del producto soportado *al precio soportado*, con lo que queda cumplida la finalidad del sistema.

Los préstamos son hechos sobre productos agrícolas fácil, permanente y no costosamente almacenables, tales como granos secos, algodón y tabaco.

b) *Compras.*

No hace falta insistir en cómo la compra de productos por la Administración a precios de antemano fijados de acuerdo con el nivel general de vida (que esto y no otra cosa son los «parity prices») sostiene los propios precios; de un lado, proporciona al agricultor una salida segura para su producto, y de otro, tiende a elevar los precios del mismo producto en el mercado libre al retirar de éste los surpluses.

Las disposiciones legislativas conceden amplias facultades a las agencias administrativas sobre la forma de llevar a cabo las compras a precios

---

(21) A través de la «Commodity Credit Corporation»; más adelante se expone brevemente la organización administrativa.



soportados, y, de hecho, la variedad es grande, aunque parece generalizado el sistema llamado de «acuerdo de compra» («purchase agreement»), en el cual el Gobierno (a través de la «Commodity Credit Corporation») se obliga a adquirir una cantidad de producto que el agricultor fija de antemano; sin embargo, éste queda en completa libertad de vender cantidad por debajo de la pactada y aun de no vender nada en absoluto. Por supuesto, el que el agricultor venda o no al Gobierno depende aquí también de que el precio en el mercado sea inferior o superior, respectivamente, al públicamente sostenido.

El procedimiento de compra es usado para mercancías no almacenables; aunque lo cierto es que, en su variedad de acuerdos de compra, es empleado para todo género de productos.

c) *Control directo de la producción.*

Cuando ni préstamos ni compras (ni los demás programas que a continuación se estudiarán) bastan para sostener los precios se hace preciso acudir a un verdaderamente drástico sistema de control: la reducción de la producción de la mercancía cuyo exceso amenaza con derrumbar los precios o con forzar al Gobierno a una continuada y cuantiosa compra de surpluses.

La «Agricultural Adjustment Act» y sus enmiendas de 1948 y 1949 disponen que «marketing quotas» han de ser establecidas siempre que las existencias de maíz, algodón, trigo o arroz alcancen determinados volúmenes (la ley especifica cuáles son estos volúmenes). Cuotas para la producción de cacahuet y tabaco han de ser fijadas en todo caso.

«Marketing quota» es, sencillamente, la cantidad, cuota, de un cierto producto agrícola que se estima necesaria y suficiente para proveer a las necesidades del consumo de un cierto período de tiempo. La «National Marketing Quota» es determinada por el Departamento de Agricultura, traducida en superficie cultivable y esta superficie dividida («acreage allotment») sucesivamente entre Estados, condados e individuales explotaciones agrícolas.

Aun señalada públicamente la necesidad de la cuota, su efectiva implantación se hace depender de la voluntad de los agricultores interesados; a tal efecto se celebra un referendium, siendo preciso el voto favorable de dos tercios de éstos para que aquélla pueda devenir efectiva y obligatoria. Después de aprobadas las cuotas pueden ser suspendidas o suprimidas por el Secretario de Agricultura, en los supuestos de emergencia nacional o de crecimiento de la demanda exterior.

Proclamada y efectiva la cuota, si bien ninguna sanción de tipo pe-

nal ni gubernativo se vincula a la producción en exceso de la correspondiente a la superficie asignada, la Sección 401 (c) de la enmienda de 1949 a la «Agricultural Adjustment Act» dispone que «el cumplimiento por el productor con las superficies asignadas, fines de producción y actividades mercantiles (incluidas las «marketing quotas» cuando estén autorizadas por ley) prescritas por el Secretario (de Agricultura) puede ser exigido como condición para recibir los beneficios de sostenimiento de precios». Sobre esta base está montada la distinción entre agricultores «cooperadores» y «no cooperadores»; los segundos, o no reciben o reciben notablemente reducidos los beneficios de la política de «price support» en cualquiera de sus modalidades (22); por supuesto, esta amenaza de negar el soporte de precios, que se traduce en la imposibilidad de vender toda la cosecha o parte notable de ella a la Administración o en la de recibir préstamos redimibles en especie, es, por lo general, suficientemente fuerte para prevenir la evasión de las restricciones impuestas por la cuota.

### C.—*La disposición de surpluses.*

Las mercancías acumuladas por la «Commodity Credit Corporation» a través de sus actividades de «price support» son lanzadas por ésta al mercado en momentos propicios; la ley, bien amplia en este punto, apenas contiene más de estas dos limitaciones de la actividad administrativa: 1.<sup>a</sup> De carácter general: «al determinar su política de ventas de productos agrícolas básicos o de productos no básicos almacenables, la «Commodity Credit Corporation» ha de cuidar de establecer precios, términos y condiciones que no desalienten o impidan a comerciantes y fabricantes de productos manufacturados la compra y mantenimiento de inventarios normales de la cosecha corriente y actual de la mercancía en cuestión.»—2.<sup>a</sup> De carácter concreto: «La Commodity Credit Corporation» no puede vender ningún producto agrícola básico o no básico almacenable a precio inferior a aquel al que el producto en cuestión fué soportado, más un 5 por 100 de tal precio, más el razonable porcentaje de gastos de administración.» Pero esta prohibición tiene una copiosa serie de excepciones: ventas para nuevos usos; ventas de productos sustancialmente deteriorados o en peligro de deterioro; ventas

---

(22) Por ejemplo, en el caso de préstamos, los agricultores no cooperadores (y son tales los que ponen en el mercado cantidades de producto superiores a la cuota que les haya sido asignada) sólo reciben préstamos equivalentes al 50 o al 40 por 100 de los recibidos por los cooperadores en relación al mismo producto.

para exportación; ventas de lana, en todo caso; ventas de cacahuet y otras semillas oleaginosas con destino a la extracción de aceites, etc.

Además de estas ventas que pudiéramos llamar al público u ordi- rias; tanto el Secretario de Agricultura como la «Commodity Credit Corporation» están legalmente autorizados para:

1.º Proporcionar al «Munitions Board» o «a cualquier otra agencia federal», «en los términos y en las condiciones que en cada caso sean más ajustados al interés público», los productos que sean precisos para su intercambio con otros no producidos en los Estados Unidos.

2.º Proporcionar los mismos productos, en cuanto existan remanentes, a título de donación o regalo y sin pago alguno, salvo los de carga y transporte, a las siguientes instituciones y por el siguiente orden:

—«School lunch programs», «Bureau of Indian Affairs» e instituciones de beneficencia públicas, federales, estatales o locales.

—Instituciones de beneficencia privadas para la asistencia de personas necesitadas dentro de los Estados Unidos.

—Instituciones de beneficencia privadas fuera de los Estados Unidos.

Los «price support programs» constituyen la clave del sistema entero de «price programs»; por ello, la atención que dedicamos a los programas que a continuación se exponen deja de ser tan detallada.

## 2.º *El Tratado internacional sobre el trigo.*

Desde el punto de vista general, el «International Wheat Agreement» tiene como finalidad asegurar mercados, para los países exportadores, y existencias, para los importadores, de trigo a precios equitativos y estables. Bajo sus cláusulas y a lo largo de sus cuatro años de vigencia (de 1949-50 a 1952-53) los países exportadores (23) suministrarán un máximo de, aproximadamente, 456 millones de bushels de trigo anualmente a los precios máximo de 1,80 y mínimo de 1,50 (1,40 en 1950-51, 1,30 en 1951-52, 1,20 en 1952-53) dólares americanos (24) el bushel a los países importadores (25).

(23) Australia, Canadá, Estados Unidos y Francia.

(24) La moneda elegida como base del acuerdo fué el dólar canadiense (Canadá es el más fuerte de los países exportadores). Los precios están referidos a mercancía puesta en almacén en Fort William-Port Arthur, Canadá.

(25) Arabia Saudita, Austria, Bélgica, Brasil, Bolivia, Ceylán, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, India, Irlanda, Israel, Italia, Libano, Méjico, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Suecia, Suiza, Unión Sud-africana y Venezuela.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos el Acuerdo constituye una salida para sus surpluses. Indirectamente funciona como un mecanismo de «price support», siempre que el precio interno en los Estados Unidos es superior al pactado en el Acuerdo; el subsidio (a los agricultores), representado por esta diferencia de precios, es hecho efectivo por la «Commodity Credit Corporation», que es reembolsada a través de consignaciones en el presupuesto federal (26).

### 3.º Los «Section 32 programs».

La Sección 32 de la «Public Law», núm. 320 (74.º Congreso, año 1935), autoriza al Secretario de Agricultura a canalizar los surpluses de productos agrícolas «hacia útiles salidas» en los Estados Unidos y en el extranjero. La enmienda de 1949 a la «Agricultural Adjustment Act» ordenó que los programas comprendidos en la Sección 32 fueran referidos principalmente a productos agrícolas perecederos.

Los programas concretamente autorizados en la Sección 32, son los siguientes:

A.—«Diversion Programs», encaminados a atenuar el consumo doméstico de productos agrícolas incrementando el mismo en las familias de escasas posibilidades económicas.

B.—«Export Programs», dirigidos a incrementar las exportaciones mediante abono de subsidios a los exportadores como compensación de las pérdidas en que en aquéllas hayan podido incurrir.

C.—«Re-establishment Programs», ampliamente concebidos para hacer pagos de subsidios «en conexión con la normal producción de cualquier producto agrícola (perecedero con arreglo a la Ley de 1949) para consumo doméstico» (27).

---

(26) En el mensaje presidencial remitiendo al Congreso el proyecto de presupuesto para el año fiscal 1951-52, la cantidad a entregar a la «Commodity Credit Corporation» por este concepto se cifra en 117 millones de dólares.

(27) Al amparo de esta Sección 32 ha sido desenvuelto el curioso «food stamp program»; en él las personas acogidas a los sistemas públicos de beneficencia compran unos cupones («orange stamps») que son canjeables por cualquier género de artículo alimenticio; al hacer la compra de estos cupones reciben, además, sin pago alguno, unos segundos cupones («blue stamps») canjeables por aquellos productos alimenticios respecto de los que el Departamento de Agricultura haya señalado la existencia de surpluses.

Como se ve, las mercancías entregadas a cambio de los «blue stamps» son sencillamente un auxilio gratuito del Estado a las personas acogidas a la Beneficencia pública.

Un programa similar, si bien más complicado, fué desarrollado durante el año fiscal 1941 para disponer de los surpluses de algodón.

4.º «Marketing Agreements» (28).

Los «marketing agreements» y, junto con ellos, las «marketing orders», son complejas instituciones cuya finalidad primordial parece ser la de establecer y mantener en ordenadas condiciones los mercados para determinados productos y subproductos agrícolas; con este motivo, tanto los acuerdos como las órdenes controlan la calidad de los productos, la cantidad en que deben ser producidos y en qué deben ser remitidos desde las áreas de producción a las de consumo, la disponibilidad de surpluses; establecen el almacenamiento de reservas; regulan prácticas mercantiles y, en algún producto concreto (tal es el caso de la leche) fijan los precios mínimos que los intermediarios y distribuidores han de pagar a los productores. Esta descripción de su contenido da idea de su extraordinaria utilidad como instrumento de control y, llegado el caso, de sostenimiento de precios.

Los «marketing agreements» son pactos voluntarios concertados entre el Departamento de Agricultura y uno o varios traficantes de productos agrícolas; obligatorios sólo para los firmantes, los «marketing agreements», suelen cubrir productos tales como frutas (excepto las destinadas a conserva), verduras, tabaco, etc.

Las «marketing orders» son decretadas por el Secretario de Agricultura, a iniciativa propia o de los interesados y previo un complicado procedimiento en el que son trámites fundamentales la audiencia pública y la votación de los afectados. La orden, a diferencia del acuerdo, es obligatoria para todos los afectados dentro del área de producción o de venta a que se refiera y lleva anejas acciones civiles de resarcimiento y criminales contra los violadores. Las «marketing orders» son típicas en el caso de la leche, aunque pueden extenderse a cualquier otro producto cubierto por simple acuerdo.

Tanto los acuerdos como las órdenes no abarcan, por lo general, sino una determinada zona o área territorial de producción o de mercado y se refieren a un solo producto o a varios similares.

5.º «Supply Program».

*Prima facie*, el titulado «supply program», no es un programa de sostenimiento de precios, siendo su esencial finalidad la de proveer a

---

(28) Están fundamentalmente regulados por la «Agricultural Marketing Agreement Act» de 1937, varias veces modificada con posterioridad.

urgentes necesidades, sentidas por países extranjeros, de productos alimenticios agrícolas en general. Sin embargo, su conexión con los programas de precios es indudable, aunque sólo sea por la consideración de que proporciona una nueva salida a los productos agrícolas y facilita la disponibilidad de surpluses por la «Commodity Credit Corporation».

Los productos agrícolas son suministrados a:

1.º La «Economic Cooperation Administration», que, como es sabido, tiene a su cargo la administración del Plan Marshall (el «European Recovery Program» en el lenguaje legislativo) (29).

2.º El Departamento de Defensa, que administra los programas de suministro de productos alimenticios en las zonas ocupadas del Lejano Oriente.

3.º Los Gobiernos extranjeros.

4.º Determinadas organizaciones internacionales de beneficencia, tales como la Cruz Roja o el «International Children's Emergency Fund».

Las operaciones administrativas están a cargo, fundamentalmente, de la «Commodity Credit Corporation», pero no la financiación de las mismas, que es soportada por el Gobierno, agencia, institución, etc., beneficiarias.

#### 6.º *Los «Consumer Subsidy Programs».*

Finalmente, durante la segunda guerra mundial, la «Commodity Credit Corporation» hizo pagos sobre o compró productos agrícolas para revenderlos a pérdida, con la principal finalidad de mantener los precios tope fijados por la «Office of Price Administration»; a través de estas compras se proporcionó a los agricultores el rendimiento económico que se creía necesario para mantener altos niveles de producción sin aumentar los precios a los consumidores.

#### 7.º *Organización Administrativa.*

Aparte, claro es, del Departamento de Agricultura como autoridad general, dos agencias gubernamentales están primordialmente encarga-

---

(29) La Sección 112 (e) de la «Foreign Assistance Act» de 1948 establece que «siempre que el Secretario de Agricultura determine que cualquier cantidad de cualquier surplus de productos agrícolas adquiridos por la «Commodity Credit Corporation» en la administración de sus programas de sostenimiento de precios se halle disponible para su uso en la asistencia a países extranjeros, deberá (el Secretario de Agricultura) ponerlo en conocimiento de los departamentos, agencias u oficinas del

das de la mecánica administrativa de los programas de precios en la agricultura: la «Commodity Credit Corporation» y la «Production and Marketing Administration».

A.—La «Commodity Credit Corporation».

Creada la «Commodity Credit Corporation» como instituto público autónomo en el año 1933, en el año 1939 fué convertida en una rama del Departamento de Agricultura e independizada nuevamente en 1948.

La carta federal de constitución de la Corporación contiene una larga lista de las facultades que se le conceden, que, en esencia, son las propias de toda corporación pública autónoma más las especiales exigidas por la administración de los programas que le están encomendados. Directamente están a su cargo todos los programas que hemos llamado de «price support», el «supply program» y la administración en la parte concerniente a los Estados Unidos del «International Wheat Agreement»; aunque indirectamente intervenga en los más de los programas en conexión con la agricultura.

Es dirigida por un Consejo de Administración, presidido por el Secretario de Agricultura y formado por seis miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, a propuesta y con el consentimiento del Senado.

B.—La «Production and Marketing Administration».

La «Production and Marketing Administration» fué creada en el año 1945, refundiéndose en ella hasta doce antes independientes y dispersas agencias y oficinas del Departamento de Agricultura.

A esta agencia están especialmente encomendados los programas de conservación del suelo cultivable regulados por la «Soil Conservation and Domestic Allotment Act» y numerosas actividades inspectoras, informativas y de investigación científica en conexión con la agricultura. Por otra parte, las oficinas locales de la «Production and Marketing Administration» (Comités de Estado y de Condado), llevan el peso de la administración de los programas de precios, incluidos los a cargo de la «Commodity Credit Corporation».

---

Gobierno encargados de administrar las leyes de asistencia o socorro a países extranjeros»; y tales departamentos, agencias u oficinas deberán, en la máxima extensión posible, comprar o proveer por la compra de tales cantidades del producto agrícola en surplus.

Al frente de la agencia se hallan un administrador y un administrador-delegado, más cuatro «Assitant Administrators», uno para cada una de las ramas de «Production», «Marketing», «Commodity Operations» y «Management».

#### V.—EL PLAN BRANNAN (30).

Expuesto ante el Congreso en 7 de abril de 1949 por su propugnador, el Secretario de Agricultura, Charles F. Brannan, el llamado proyecto o plan Brannan, constituye el más general y meditado estudio de solución del problema agrícola en los Estados Unidos; al propio tiempo pretende ser un sistema de disposiciones y medidas de aplicación indefinida en el tiempo o, al menos, de vigencia sostenida hasta la consecución de lo que parece ser su objetivo básico: el conseguir un adecuado paralelismo entre las rentas agrícolas y no agrícolas, el proporcionar a los agricultores esa «fair share of the national income» por la que vienen clamando desde la depresión de 1920.

—Ante todo —dice el Secretario de Agricultura—, un programa agrícola, cualquiera que sea su naturaleza y carácter, ha de reunir los siguientes requisitos mínimos de política general:

1.º «Debe ser efectivamente útil para el agricultor y su familia.» Por la peculiar naturaleza de la producción a que se dedica, el agricultor, individualmente considerado, carece de control sobre los precios que ha de recibir y de medios de ajustar su rendimiento a las necesidades de la demanda; se halla, por otro lado, sometido a azares naturales que pueden traducirse en la total o parcial pérdida de las inversiones hechas para la obtención de una determinada cosecha; «un programa para ayudarle a enfrentarse con estas básicas dificultades es lo mínimo que debemos procurarle».

2.º «Siendo útil para el agricultor el programa no debe discriminar injustamente contra ningún otro grupo»; no hay por qué artificialmente crear una contraposición entre los en realidad concurrentes intereses del consumidor (que desea una abundante y continua oferta) y del productor-agricultor (que desea estar en condiciones de proporcionar esa continua y abundante oferta).

3.º «El programa debe ser eficientemente administrado, y su coste debe adecuarse a los beneficios que procure a la nación.»

---

(30) Copia del «statement» del Secretario de Agricultura ante el Congreso, en el que se contienen las líneas fundamentales del plan, puede obtenerse del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que ha reimpreso la parte del «Congressional Record», correspondiente a 7 de abril de 1949.



4.º «Debe servir objetivos de política general», tales como seguridad nacional, cooperación con otras naciones en la paz y prosperidad internacionales, mantenimiento de «full employment», etc.

Pues bien, un efectivo programa de producción y estabilización de precios agrícolas, con independencia de que los agricultores sean sus directos beneficiarios, sirve de hecho a las necesidades y utilidad general de la nación por las siguientes fundamentales consideraciones:

a) Previene las grandes depresiones económicas; por supuesto, el declive en los precios agrícolas no es causa única de las depresiones; pero sí es un importantísimo coadyuvante y, en realidad, en casi toda depresión, los precios agrícolas son los que más y más rápidamente se hundien.

b) Construye y mantiene mercados para productos industriales y posibilidades de empleo para la fuerza de trabajo. Y ello cada vez con más intensidad por cuanto la agricultura va creciendo más y más en su importancia como consumidora de mercancías manufacturadas.

c) Precios y rentabilidades estables generan un alto nivel de producción agrícola y con ella, la mayor seguridad de existencia de precios razonables para los consumidores.

d) Bajos precios para los productos agrícolas fuerzan a los agricultores al abandono de sus prácticas de conservación del suelo cultivable en un intento de enfrentarse con aquellos a través de disminución de costes y aumento de superficie cultivada; y ello se traduce en un ruinoso despilfarro de riquezas naturales que no sólo el agricultor sino la nación en general están llamados a padecer.

e) «Un efectivo programa agrícola es esencial para la seguridad nacional.» Una agricultura sana y estable es sencillamente imprescindible para una nación, especialmente cuando ésta ha de enfrentarse con una guerra o una situación de emergencia.

f) Finalmente, un buen programa agrícola puede ser de gran ayuda para estabilizar las comunidades rurales y mantener las oportunidades individuales en un sistema de empresas libres (31). Además no se ha de olvidar que soportes de precios vienen a ser a los agricultores lo que

---

(31) Aparece aquí la preocupación ante el fenómeno de concentración capitalista que va desenvolviéndose en el campo norteamericano. Según el Censo del año 1945 unas 100.000 grandes explotaciones agrícolas, que son menos del 2 por 100 del conjunto numérico de explotaciones, venden una cuarta parte de todos los productos agrícolas que circulan en los mercados de Estados Unidos.

BRANNAN cuida mucho de señalar que el plan debe ser estructurado y administrado de tal forma como para evitar «que el público preste ayuda financiera al continuo desarrollo de extraordinariamente grandes e industrializadas explotaciones»; y que sería un error «permitir a nuestros programas operar de tal forma que facilitaran la concentración del suelo cultivable en un cada vez menor número de propietarios».

salarios mínimos, seguros sociales y pactos colectivos de condiciones de trabajo («collective-bargaining arrangements») son a la fuerza laboral.

Tras este realmente impresionante preámbulo, el Plan Brannan se estructura como sigue, en líneas generales:

### 1.—*Finalidad.*

El fin concreto hacia el que el plan tiende es el de conseguir para los agricultores una renta de producción dotada de un poder adquisitivo que el público, en su propio interés, y el Gobierno, como representante del público, deben mantener. Este «income standard», finalidad del plan, es un «realista mínimo, por debajo del cual es contra el interés de los agricultores y de los consumidores permitir que los precios caigan».

Conviene resaltar que una de las grandes novedades, al menos en la idea de sus elaboradores, del plan es el desplazamiento del punto de vista desde el soporte de precios al soporte de rentas. Y conviene también señalar que tal novedad no es deslumbradora, pues los anteriores y los vigentes programas de precios (no hay más que recordar el básico sistema de los «parity prices» y cómo para determinar éstos se toman en consideración prácticamente todas las posibles fuentes de gasto, incluidas las personales y familiares, del agricultor) siempre han contemplado más o menos directamente el soporte de rentas agrícolas.

### 2.—*El sistema de sostenimiento.*

#### A. *La determinación de las rentas o precios a sostener.*

Se comienza insistiendo en la novedad: «Si algo hay nuevo en lo que aquí se propone es la recomendación de que empecemos nuestras computaciones atendiendo a las rentas como bases sobre las cuales los soportes de precios han de ser montados.»

El nivel de renta («income standard») a sostener cada año se define así: una cantidad de ingresos en metálico derivados de la venta de productos agrícolas que sea igual en poder adquisitivo al poder adquisitivo medio anual de esos mismos ingresos metálicos correspondientes a los diez años anteriores. (32). El cálculo del mismo tiene dos partes:

---

(32) Estos diez años anteriores, *no son* los diez años *inmediatamente* anteriores, sino que se deja un intervalo de dos años entre ellos y aquél para el que el sostenimiento está siendo calculado (el espacio 1939-1948, por ejemplo, es el período base

1.<sup>a</sup> La determinación del poder adquisitivo medio («average purchasing power») de los diez años del periodo base. Para ello se dividen los ingresos globales en metálico de cada año por el índice de precios pagados por los agricultores ese mismo año; y se promedian los diez resultados así obtenidos.

2.<sup>a</sup> La determinación del nivel de renta a soportar («income support standard»). Que se obtiene multiplicando el poder adquisitivo medio ya determinado por el índice de precios pagados por los agricultores en el año para el que se calcula el soporte.

Por supuesto, una vez calculada la renta a soportar ésta ha de ser traducida a precios de productos («schedule of commodity prices»), pues es soportando los precios de éstos como se mantiene aquélla.

### B. *El mantenimiento de las rentas y precios determinados.*

Los concretos procedimientos de soporte son los mismos de que actualmente se usa; préstamos, «purchase agreements», subsidios a la producción, compras directas, «serán utilizados aislada o conjuntamente, de acuerdo con lo que exijan la experiencia y circunstancias». Los dos primeros métodos —se dice— son de preferible uso para productos almacenables y de los que deban mantenerse amplias reservas para estabilización de la producción o para una posible situación de emergencia; el segundo, en cambio, para mantener los precios de mercancías perecederas o almacenables a muy alto coste; el tercero, indistintamente.

### C. *Los requisitos para el sostenimiento.*

En este punto el programa no recata que sus beneficios han de ser correspondidos por una cierta conducta por parte de los agricultores, y que tal conducta será exigida a cada agricultor en particular como condición o requisito para que pueda acogerse a aquéllos. Esta conducta se extiende a:

1.º La observancia de unas mínimas y serias prácticas de conservación del suelo cultivable.

2.º El cumplimiento con o la adopción de cualesquiera programas que sean considerados necesarios para evitar excesos en la producción

---

para el año 1950). La explicación se halla en la necesidad de tiempo y datos para la cuidadosa preparación de las medidas administrativas.

o desórdenes en los mercados (lo que incluye la aceptación de limitaciones en la superficie cultivable, «marketing quotas», «marketing agreements», etc., «que puedan ser adoptados de tiempo en tiempo a través de referéndums o por la autoridad del Secretario (de Agricultura), con arreglo a las leyes»).

### 3.—*Las limitaciones del programa.*

Si, a los ojos de sus autores, el Plan Brannan basará la política de precios «en un realístico nivel de rentas»; animará el comercio de un gran volumen de productos para los cuales la demanda es elástica con relación al precio; prestará un efectivo sostén, del que estaban necesitadas, a las mercancías no almacenables; evitará la concentración en pocas manos de la propiedad territorial productiva agrícola (33); ligará estrechamente los «price supports» con los demás programas agrícolas; si todo esto puede ser alcanzado —se afirma—, ello no quiere decir que el Plan sea una panacea que venga a resolver de golpe todos los problemas agrícolas; tiene sus limitaciones, y ellas son, en esencia:

1.<sup>a</sup> El óptimo sistema pensable de sostenimiento de precios en la óptima pensable situación no asegura por sí solo la conservación del suelo cultivable. Es preciso, por tanto, expandir los «soil-conservation programs».

2.<sup>a</sup> El plan tampoco puede ayudar a aquellos productores que carecen de bastante terreno o bastante capital para producir lo necesario con la necesaria eficiencia para obtener un nivel de vida medio aceptable (34).

3.<sup>a</sup> La indudable exigencia de investigación y enseñanza en materia agrícola queda también fuera del alcance del programa.

Queda con ello así expuesto el Plan Brannan, alrededor del cual gira hoy la discusión de fondo en cuanto a los problemas agrícolas, aunque de momento la atención se halle cogida por problemas más inmediatos, aunque transitorios; concretamente, todos los derivados del control de precios impuesto por las necesidades de la situación de emergencia nacional en que hoy viven los Estados Unidos.

---

(33) A tal efecto, el plan prevé el que sus beneficios se restrinjan «a un definido volumen de producción de cada explotación agrícola» lo suficientemente alto para beneficiar a las más de ellas, pero no tanto que favorezca la temida concentración.

(34) Aparece aquí, por cierto, una pesimista nota: «Debemos recordar que las oportunidades en agricultura están viniendo a ser cada vez más limitadas, tanto para empresarios como para trabajadores.»

**VI.—CONCLUSIÓN.**

A través de este estudio hemos intentado presentar la situación de hecho del problema agrícola norteamericano y el cambiante y variado equipo de herramientas jurídicas, administrativas y económicas ideado y manejado para su control y solución. Aunque forzosamente breve para adecuarse al tamaño requerido, y sin pretensiones de agotar un tema que es ingente, se ha procurado recoger, al menos, las realidades básicas, las normas fundamentales y las medidas decisivas, en el deseo de ofrecer un cuadro claro y útil con el que abordar estudios más detallados y con el que enfrentarse con trabajos monográficos y con la continuada serie de noticias sobre actos y disposiciones carentes de sentido si no se sitúan en el marco general y se tiene idea de sus precedentes.

**MANUEL ALONSO OLEA**  
Letrado del Consejo de Estado

