

# LA REGULACIÓN DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS\*

*Ramón Fernández y Fernández*

## *Introducción*

De la síntesis de los discursos dichos durante su campaña política por don Adolfo Ruiz Cortines, tomo lo siguiente, a manera de epígrafe: "Toda la economía tendrá una base precaria mientras no se consiga elevar el nivel de vida de la clase campesina."

Lo anterior equivale al lema político estadounidense que discute Rainer Schickele en su reciente libro *Agricultural Policy*: "La prosperidad industrial depende de los agricultores." Schickele afirma que este postulado es erróneo, por las siguientes razones:

a) Los agricultores constituyen en los Estados Unidos menos del 12 % de la fuerza de trabajo nacional, y menos del 16 % del público consumidor.

b) Durante la última gran depresión el número de desocupados no agricultores (12 millones) superó por sí solo al número total de agricultores (9 millones).

c) Durante la década de los veinte la agricultura estaba deprimida, mientras la industria prosperaba; lo cual significa que la depresión agrícola no por fuerza engendra depresión industrial. Sería, por otra parte, difícil encontrar una época, en los últimos cien años, en la cual se presentara el caso contrario: un período de prosperidad agrícola mientras la industria estuviera en estado de depresión, lo que puede interpretarse en el sentido de que la depresión industrial sí engendra depresión agrícola.

Los razonamientos de Schickele parecen correctos para el caso particular del país a que se refiere, los Estados Unidos; el peso de la industria es allí tan fuerte en la economía, que es la industria la que genera influencias y la agricultura la que las recibe, mucho más que lo contrario.

Un libro reciente de Pei-Kang Chang,<sup>1</sup> que se refiere a la China anterior a la revolución comunista, sustenta para dicho país la misma tesis. O sea que, curiosamente, en un país sumamente atrasado, como China, se da el mismo caso que en un país muy adelantado, como Estados Unidos. En los extremos del desarrollo, que a eso equivale hablar

\* Conferencia dada en el Ateneo Nacional Agronómico los días 10 y 24 de marzo de 1955.

<sup>1</sup> Pei-Kang Chang, *Agricultura e industrialización* (México, Fondo de Cultura Económica, 1952.)

de China y Estados Unidos, se produce la misma situación de que la industria es la actividad inductora y la agricultura la actividad inducida. El caso de China consiste, según Pei-Kang Chang, en que la agricultura ha dado ya de sí todo lo que es posible. Se ha hecho producir a la unidad de superficie el máximo, mediante enormes aplicaciones de trabajo humano. Los instrumentos, los aparatos, el tratamiento de la tierra, se han afinado también al máximo para esa situación. En el camino de lograr una máxima productividad de la tierra se ha ido ya hasta el límite. La única manera de hacer progresar a esa agricultura sería cambiar de ruta y tratar de que la mano de obra sea, ahora, la que vaya aumentando su productividad; que aumente el rendimiento por hora-hombre ocupado; pero eso no puede lograrse en el caso de China, dada la enorme presión que la población agrícola ejerce sobre la tierra, sino mediante la industrialización. Solamente aliviando la presión demográfica por la emigración de gentes del campo a la industria y a los servicios conexos con la industria, será posible adelantar por el nuevo sendero, el único que queda abierto para el progreso de la agricultura china. Mientras tanto, todo el progreso posible en la situación actual está ya logrado. En los dos extremos, repito, se encuentra la misma situación bien definida: la industria es la que hace progresar a la agricultura y no la agricultura la que hace progresar a la industria.

México no está en ninguno de esos dos extremos, sino en un punto intermedio en que hay una interrelación entre agricultura e industria; en que la función rectora no está definidamente ni en la una ni en la otra. Durante las etapas corridas de la Gran Inflación (creo que alguna vez, dentro de cien años, cuando se escriba la historia económica de México, al período iniciado en 1936 y que todavía estamos viviendo se le llamará la Gran Inflación), hasta el año de 1952, se sacrificó la agricultura en aras de la industrialización, dentro de la política económica, pensando que, si se hacía adelantar la industria, se promovía, indirecta pero eficientemente, el progreso de la agricultura. A partir de 1953 viene una reacción, derivada de la observación de que por ese camino la industria misma se estaba asfixiando. Faltaba el pilar de la prosperidad agrícola, sin el cual toda nuestra economía forzosamente languidece.

Para nosotros sí es, pues, una verdad que "toda la economía nacional tendrá una base precaria mientras no se consiga elevar el nivel de vida de la clase campesina". Aun la afirmación de que los productos industriales son artículos que hay que vender, mientras los agrícolas son artículos que hay que comprar, no se sostiene completamente en el caso de México. Son afirmaciones, ésta y las otras de Schickele respecto a Estados Unidos, que encajan en un ideario económico que se ha generado de la observación de los países industriales desarrollados. Nosotros no podemos aceptar simplemente esa idea, ni imitar extralógicamente

planteamientos y soluciones de los problemas, porque nuestro caso es sumamente distinto. Aquí la industria no crea, sino muy limitadamente, la demanda de sus productos; al contrario, es la demanda de productos industriales o sea el poder adquisitivo de la población, que en su mayor parte es agrícola, lo que sostiene y crea a la industria, la que sirve de motor fundamental al movimiento de industrialización, sin que esto niegue que la falta de industrialización corta alas al avance de la agricultura; en suma: una interrelación.

### *Objetivos de la política de precios en los Estados Unidos*

Después de este exordio, necesario porque habré de regresar a algunas de las ideas expuestas, quiero hacer un resumen de las finalidades que persigue una política de sostenimiento de precios agrícolas. Podemos hablar de política de sostenimiento de precios, de política de regulación de precios o de política de garantía de precios. Porque de momento voy a englobar una distinta gama de finalidades, algunas de las cuales han llegado a pugnar entre sí en el caso de Estados Unidos. Es decir, por ahora haré referencia, en términos generales, a la intervención del gobierno en los precios agrícolas, en vez de dejar que éstos se muevan libremente de acuerdo con la oferta y la demanda, de acuerdo con la situación del mercado.

Voy a referirme principalmente, al exponer la doctrina de intervención del gobierno en los precios agrícolas, a la experiencia de Estados Unidos; es una experiencia larga que data de la gran depresión de 1932, ha tenido muchos virajes y ha sido objeto de mucha discusión. Hay, pues allí un amplio campo de observación, y a la mano mucha literatura donde documentarse.<sup>2</sup>

Al terminar de observar la pugna de doctrinas y de ideas al respecto en Estados Unidos, así como la experiencia lograda en ese país y los mecanismos puestos en práctica para intervenir en los precios, trataré de hacer una referencia al caso de México, examinando, hasta donde yo pueda, el problema y proponiendo soluciones.

Hay en la política de intervención del gobierno en los precios dos finalidades subyacentes, es decir, no muy aparentes pero fundamentales; alguna de estas finalidades es negada por los partidarios de cierta doctrina, como lo veremos más adelante; pero lo cierto es que, desde el principio de la legislación en esta materia en Estados Unidos, esas dos finalidades han aflorado en mayor o menor escala; en mayor escala a medida que ha transcurrido el tiempo.

Esas dos finalidades son: la primera, mejorar la distribución del ingreso entre los sectores agrícola y no agrícola en la economía; acabar,

<sup>2</sup> Me he basado principalmente en la obra de Rainer Schickele, *Agricultural Policy* (1954).

hasta donde sea posible, con el fenómeno que Ruth L. Cohen llama la depresión crónica de la agricultura; terminar con la situación de Cenicienta de la economía de la rama agrícola; liquidar la injusticia de que el trabajo agrícola sea más mal retribuido que cualquier otro, cuando no requiere menos conocimientos ni menos calificación que el dedicado a otras ramas, a pesar del desprecio que en otras épocas se ha tenido por esta actividad. Aún podría afirmarse que el trabajo agrícola requiere más conocimientos, más dedicación. Los bancos agrícolas son siempre muy reacios a prestar al agricultor nuevo, al agricultor improvisado, porque temen que fracase; se afirma que el agricultor no se hace, sino que nace; un conjunto de detalles, que tienen que aprenderse desde la niñez, en contacto con la naturaleza y con las prácticas agrícolas, forman la sabiduría del agricultor, que no fácilmente puede adquirir cualquiera. Del campo emigra gente a la ciudad y con relativa facilidad puede trabajar en las ocupaciones citadinas; la gente que de la ciudad va al campo es muy frecuente que no pueda trabajar en la agricultura, porque no posee los conocimientos indispensables; sin embargo, debido a diversas circunstancias, el trabajo agrícola es menospreciado.

La agricultura tiene una oferta dispersa; se ocupan en la agricultura gentes que trabajan casi siempre en pequeña escala, producen poco y por consiguiente concurren al mercado en una forma desorganizada, haciéndose una fuerte competencia mutua que tiende a abatir los precios. El agricultor vende en un mercado muy competitivo, y compra en un mercado monopolista, porque compra artículos industriales; los industriales, por el contrario de los agricultores, tienen empresas grandes que, por consiguiente, se presentan en el mercado, cada una de ellas, con un fuerte poder de contratación; esto sin tener en cuenta que siempre han dispuesto de arbitrios para manejar los precios, para influir sobre los precios, cuando menos para detener las caídas más graves de los mismos: acuerdos entre sí, distribución de los mercados, prácticas legales o ilegales, pero que al final de cuentas los defienden mucho más de lo que se puede defender el agricultor.

Además, el industrial puede reducir o aumentar su producción, de acuerdo con la situación de la demanda, en una forma rápida, mientras el agricultor, ya sea porque su producción es sobre todo un medio de vida y de sustento propio y solamente lleva excedentes al mercado, ya sea por el ciclo biológico largo de las operaciones agrícolas, o porque carece de alternativas (no se puede despedir a sí mismo), continúa produciendo cualquiera que sea el nivel de los precios. Esto coloca a la agricultura frente a la industria en una situación de desigualdad, y tal situación ha traído como consecuencia que el ingreso por familia dedicada a la agricultura haya sido tradicionalmente mucho menor que el ingreso por familia obtenido en otras actividades.

He aquí, pues, una idea trascendental que, aunque no explícita en un principio, seguramente se ha encontrado en Estados Unidos desde la iniciación de la intervención del gobierno en los precios de los agricultores.

Otra finalidad, también básica, es la de mejorar el uso de los recursos dentro de la agricultura, estimulando traspasos deseables de los mismos de unas ramas productivas a otras.

Finalmente, los precios son guías del consumo y de la producción, y la intervención del gobierno en el nivel de precios de los productos individuales es un instrumento (más o menos valioso, eso lo veremos posteriormente) que se ha empleado, entre otros, para el control de la producción.

### *Limitaciones*

En cambio, es conveniente señalar también, a fin de no abrigar esperanzas excesivas basadas en el sostenimiento de precios agrícolas, cuáles son las limitaciones de la política al respecto.

El sostenimiento de los precios no mejora la distribución del ingreso entre los productores de una misma mercancía; generalizando un poco: no mejora la distribución de ingresos interna en cada una de las ramas económicas. Si admitimos que el problema de los países desarrollados, e inclusive un problema importante también en los países subdesarrollados, consiste en la desigualdad de distribución del ingreso, ya no de unas ramas a otras, sino dentro de cada rama entre los distintos tipos de empresarios, trabajadores, etc., puesto que constantemente estamos palpando que se vive en una economía de abundancia por lo que respecta a la capacidad de producción, y de escasez, de falta de demanda efectiva, de desocupación y de miseria, por lo que respecta a las posibilidades de consumo; entonces conviene señalar que la política de intervención en los precios, hasta donde la experiencia de los Estados Unidos ha llegado, no toca ese problema de la distribución del ingreso. Se ha pretendido tocarlo, muy tímida y parcialmente, en uno de los proyectos, no traducidos a la ley. Me estoy refiriendo al plan Brannan.

Otra de las limitaciones, y en este caso podría decirse inconvenientes, de la política de sostenimiento de precios, es que a veces deprimen el consumo del artículo de que se trate. En Estados Unidos el sostenimiento de los precios del algodón ha sido un enorme estímulo para la producción de fibras sintéticas, y también para la producción del algodón en otros países.

Una limitación más de la política de regulación de precios, consiste en que no puede, sino en mínima escala, operar sobre el conjunto de la producción. El conjunto de la producción tiene una oferta inelástica,

de tal manera que, aunque los precios bajen, se sigue produciendo lo mismo. Un ascenso de los precios, por su parte, será muy poco lo que origine en materia de aumento de la producción total. En tiempos de sobreproducción son más bien otros arbitrios de control los que ayudan a sostener los precios, y no los precios lo que sirven para controlar la producción. En tales épocas se ha recurrido en Estados Unidos a los controles directos.

Finalmente, la experiencia parece indicar que ni la corriente de capitales hacia la agricultura, ni la emigración de agricultores a otras actividades, que son dos factores importantes en el mejoramiento del ingreso de la agricultura, se estimulan en forma directa con los precios de garantía. El tiempo meteorológico y el progreso técnico significan más en los cambios de volumen de la producción total que los precios, dada la rigidez de la oferta.

En el caso particular de un producto, sobre todo de un producto en el cual pueden usarse los mismos factores, las mismas tierras, etc., que para otro, entonces sí puede utilizarse la política de intervención en los precios para estimular o para deprimir el volumen de la producción. Sin embargo, aun en este caso se tienen muchas limitaciones, digamos en los frutales o en los cultivos arbustivos, donde el efecto se tendría sumamente a la larga por lo prolongado del ciclo que significa aumentar digamos, la producción de café, pues para ello se requeriría hacer nuevas plantaciones, y para disminuirla se necesitaría llegar a un extremo en que los productores de café se decidieran a destruir sus plantaciones y sustituirlas con otras, y, como significan un capital invertido, hay mucha inercia para obrar en ese sentido.

### *Paridad de precios y paridad de ingresos*

Se persigue, pues, como una de las finalidades de mayor amplitud, elevar el nivel de ingresos de las familias rurales hasta igualarlo con el de las familias no rurales. A este respecto, conviene hacer hincapié en que la norma relativa no es la subsistencia del agricultor, ni los costos de producción, sino la igualación del ingreso medio entre familias agrícolas y no agrícolas. Al no tenerse influencia sobre la distribución del ingreso dentro de la agricultura, los precios no contribuyen, o contribuyen en pequeña escala, a la abolición de la pobreza agrícola; es decir, a eliminar ese reducto de ingresos excesivamente bajos que existe en la agricultura de cualquier país. No se contribuye a hacer más igualitario el ingreso dentro de la agricultura. Sí se logra mayor seguridad económica mediante precios más estables, cuando menos impidiendo bajas demasiado acentuadas. En la agricultura los costos fijos son muy altos y, por tanto, es muy difícil disminuir el costo cuando disminuyen los precios.

Muchos, según pugna de ideas que veremos posteriormente, rechazan el objetivo de la paridad de ingresos; pero aceptan este último llamándolo objetivo de paridad de precios.

He venido ya insinuando dos conceptos: el de paridad de precios y el de paridad de ingresos. Llamamos paridad de precios a la relación de los precios agrícolas, considerados en índice general respecto a una base que en Estados Unidos es 1910-1914, con los precios de los productos que el agricultor adquiere, también considerados como índice general y con la misma base. La relación, término a término, de esas dos series de índices, da lo que pudiéramos llamar también relación de intercambio de la agricultura, y que estamos llamando paridad de precios. Ahora bien, paridad de ingresos son los ingresos *per capita* de la población agrícola en relación con los ingresos *per capita* de la población no agrícola. Se ha perseguido en Estados Unidos la paridad de precios, y originalmente se creyó que ésta engendraba la paridad de ingresos. Posteriormente se ha venido a demostrar, por influencia de los hechos, que no hay tal. Lo demuestran las siguientes cifras:

	Paridad de precios (1910-1914 = 100)	Paridad de ingresos
1942	104	189
1948	110	230

En Estados Unidos el índice de paridad de ingresos ha mejorado mucho más que el índice de paridad de precios, por un aumento de la productividad del hombre ocupado en la agricultura. El hecho de que con precios reales (paridad de precios) prácticamente estables se haya elevado tanto la paridad de ingresos, solamente puede explicarse por un aumento sumamente fuerte de la productividad por hombre en la agricultura. Este aumento se realiza en Estados Unidos principalmente a partir de 1935, y es un hecho tan trascendental que puede decirse que, a partir de ese año y hasta la actualidad, tiene lugar un progreso intenso de la agricultura que pudiera llamarse una revolución agrícola.

Ésta es una de las características generales de la agricultura de Estados Unidos y conviene enumerar otras, a fin de tener un espejo de lo que ha pasado allá y por consiguiente hacer resaltar las fortísimas diferencias entre la estructura económica actual de ese país y la estructura de una economía del tipo de la del nuestro. En Estados Unidos sólo el 12 % de la fuerza de trabajo se dedica a la agricultura. El aumento indicado de la paridad de ingresos hace que casi se haya llegado a tener iguales ingresos *per capita* en la agricultura que en la industria, lo cual no niega algunos de los factores de inferioridad de la agricultura que he

enumerado; pero sí contradice varias de las fases de descripción de la depresión crónica de la agricultura a que me referí hace un momento.

Otro hecho, muy interesante: el capital invertido por trabajador en la agricultura es en la actualidad mucho más alto que el capital invertido por trabajador en la industria: 15,694 dólares en la agricultura,<sup>3</sup> contra 8,087 dólares en la industria, mientras en un país como México tenemos la idea, creo que justa y acertada, de que la agricultura no absorbe capitales, tiene poco capital invertido por hombre ocupado, y la industria sí es insaciable en cuanto a capitales, de tal manera que, después de invertir muchísimo, apenas se logra ocupar una pequeña cantidad de gente en las labores industriales.

De la fuerte cantidad de capital invertido en la agricultura dimana la gran proporción de costos fijos dentro de los costos totales, a que me referí hace un momento, lo que hace que durante las depresiones, si no se pone un piso, un tope inferior, a la baja excesiva de los precios, se origine una enorme cantidad de quiebras, de insolvencias y de trastornos en la agricultura, por la imposibilidad de reajustar costos.

El desarrollo económico de la agricultura, sobre todo en el sentido de productividad, ha sido desde 1935 más rápido que el de la industria.

### *Precios rígidos vs. precios flexibles*

Pues bien, todo mundo está de acuerdo en la actualidad en Estados Unidos que el gobierno debe intervenir en la regulación (y más que de regulación se habla allá de sostenimiento) de los precios agrícolas. La pugna, hace 20 años, consistía en que por un lado se encontraban los liberales puros, a quienes repugnaba la intervención del gobierno en el nivel de precios; por otro lado quienes querían una intervención moderada. Esa pugna se ha rebasado y en la actualidad se desarrolla otra muy fuerte, sobre todo a partir del término de la guerra, entre los llamados partidarios de los precios rígidos y los llamados partidarios de los precios variables o flexibles, en ambos casos respecto a los precios de sostenimiento.

Los partidarios de los precios rígidos quieren que se mantenga un nivel conveniente, aceptable, equitativo, de precios, independientemente de consideraciones tales como la situación de la demanda, para garantizar a la agricultura una base sólida sobre qué desarrollarse y acabar con la incertidumbre sobre el futuro de los precios. La inspiración de los partidarios de los precios rígidos es la paridad de ingresos, y su meta consiste en la eficiencia productiva, que puede lograrse mediante el sostenimiento de precios redituables permanentes.

<sup>3</sup> Incluye el valor de la tierra.



Los partidarios de los precios flexibles o variables, por su parte, aducen que los precios rígidos convertirían a la economía agrícola en demasiado rígida. La agricultura ha tenido el ingrato papel de amortiguador del sistema económico, un papel penoso pero útil; los agricultores ayudan a sobrellevar las crisis económicas y resultan castigados por esa ayuda; pero, según los partidarios de los precios flexibles, no se puede prescindir de ese sector de amortiguación. En la industria todo es demasiado rígido: los salarios, por los contratos colectivos con los obreros, no pueden moverse con facilidad; los precios tampoco reaccionan con facilidad porque hay muchas influencias, como explicaba hace un momento, de los mismos poderosos industriales para mantenerlos. Es la agricultura la que proporciona elementos de flexibilidad para salir de las situaciones de apuro de la economía, y estos elementos serían barridos por una política de precios rígidos.

Se acumulan —continúan diciendo los partidarios de los precios flexibles— existencias enormes, y entonces se requiere acudir a los controles directos, para neutralizar la influencia de los precios en la producción, y esos controles directos son inconvenientes porque resultan contrarios a la eficiencia productiva. Si a un empresario no se le deja utilizar todos sus recursos, sino que se le limita esa utilización, seguramente se está interviniendo en una forma nefasta en la eficiencia de ese agricultor.

Los partidarios de los precios flexibles quieren proteger a los agricultores en contra de declinaciones súbitas y desastrosas de los precios; pero desean permitir que los precios sigan desempeñando su tradicional función directiva de la producción y del consumo. Quieren más un seguro contra riesgos, contra calamidades, que una garantía permanente de prosperidad agrícola. Satirizan al respecto a sus contrarios diciendo que los partidarios de precios rígidos pretenden establecer la prosperidad agrícola por orden gubernamental. La prosperidad agrícola, agregan, depende no de esas órdenes, no de esas medidas internas en el campo agrícola que el gobierno puede tomar; sino de la prosperidad general del país, del grado de ocupación en la industria, y aquí regresamos a aquella idea de que en Estados Unidos la actividad rectora es en la actualidad la industria y la actividad inducida es la agricultura.

Se puede hacer la siguiente analogía: los partidarios de los precios rígidos se parecen a quienes, en el campo industrial, serían partidarios del salario móvil; los partidarios de los precios flexibles, por su parte, se parecen a quienes, en el campo de la industria, serían partidarios del salario mínimo; el ideario más liberal corresponde a los partidarios de los precios variables y flexibles, y son de un ideario más intervencionista los partidarios de los precios rígidos.

La pugna se ha seguido desarrollando, y no se sabe a quién corres-

ponderará el triunfo final; si, por una parte, a partir de la guerra hasta la actualidad, se ha seguido el sistema de precios rígidos, sosteniendo el 90 % de la paridad para los principales artículos básicos y a veces más del 100 % del precio de paridad para ciertos artículos; por otra parte, la acumulación actual de existencias en Estados Unidos está dando armas a los partidarios de los precios flexibles y, por consiguiente, presionando para que esos precios sean rebajados y no sigan sirviendo de estímulo para un aumento de la producción. Por lo demás, según examinaremos más adelante, la legislación de 1949 contiene una cláusula de acuerdo con la cual se establece una escala de precios flexibles, de acuerdo con la situación de la oferta. La ley de 1949 decía que esa escala se pondría en vigor, y ello sería un triunfo para los partidarios de los precios flexibles, en 1952; en dicho año se legisló posponiéndola para 1954, y en 1954 se legisló aplazándola para 1955. Mis noticias no llegan a saber si ahora, en 1955, se ha vuelto a diferir o ya está en vigor la escala flexible.

### *Cálculo de los precios de paridad*

El concepto de precios de paridad o de paridad de precios puede referirse a los precios agrícolas en general (índice general de precios de artículos que el agricultor vende contra índice general de precios de artículos que el agricultor compra), o bien puede referirse a un artículo en particular (relativo del precio de ese artículo o precio en números absolutos de ese artículo, contra índice de precios de artículos que el agricultor compra). Entonces puede hablarse del precio de paridad de cierto artículo en el año de 1949, o bien puede hablarse de cuál fue la paridad general de los precios agrícolas corrientes en el año de 1949. Estos conceptos son teóricos y se contraponen con los de precios corrientes, que a su vez pueden referirse a un artículo en lo individual o al conjunto en los artículos en forma de índice general de precios agrícolas.<sup>4</sup>

### *Desarrollo de la doctrina de regulación de precios*

Conviene un breve vistazo retrospectivo, para observar cómo han venido tomando cuerpo las ideas enunciadas.

En el año de 1929 se fundó el Federal Farm Board. Su objeto fue aumentar la participación del agricultor en los precios pagados por el consumidor. Este objeto en la actualidad aparece como ingenuo. Algunas investigaciones determinaron que, del dólar pagado por el con-

<sup>4</sup> Véase la obra de Schickele, ya citada sobre las formas específicas de cálculo y las modificaciones y revisiones que se han sugerido.

sumidor final, solamente de un 40 a un 45 % llegaba a manos del productor agrícola, y el resto iba a dar a intermediarios, situación que se consideró alarmante e injusta; se atribuyó a falta de racionalización del mercado, y el cometido principal del Federal Farm Board consistía en tomar medidas para abaratar el proceso de mercado y racionalizarlo, sobre todo mediante la fundación de cooperativas de venta. Tal labor resultó prácticamente intrascendente, y así hubiera quizá continuado, si no sobreviene la angustiosa depresión de 1930 en adelante, que obligó a tomar medidas mucho más drásticas en favor de los productores agrícolas. Se olvidó la distribución del dólar pagado por el consumidor. El Federal Farm Board se vio compelido, entonces, a conceder préstamos pignoratícios a los agricultores, y posteriormente a convertir dichos préstamos en adquisiciones; como resultado acumuló almacenamientos muy considerables, y sostuvo los precios impidiendo caídas mayores.<sup>5</sup>

Pero la ley constitutiva del Federal Farm Board no estaba adecuada a las nuevas funciones que se le estaban encomendando, y en 1933, al iniciarse la primera administración de Roosevelt, se legisló creando, en lugar del Federal Farm Board, la Administración de Ajustes Agrícolas y la Corporación de Créditos sobre Mercancías (Agricultural Adjustment Administration y Commodity Credit Corporation, más conocidas por las siglas AAA y CCC.)

Es en esta ley de 1933 donde se establece, por primera vez, el concepto y definición de los precios de paridad; también aparecen en la legislación y en la práctica estadounidenses, entonces, los controles de producción. La CCC haría préstamos pignoratícios sin obligación de pago en efectivo, operaciones en las cuales el monto unitario del préstamo se convierte en el precio de garantía. De otra manera, la adquisición no se lleva a cabo de una buena vez, sino que tiene la forma de un préstamo, a fin de dar tiempo al agricultor para que busque comprador a mejor precio; si no lo encuentra, el préstamo se cancela y la garantía, o sea la mercancía, queda en manos del prestamista, sin obligación para él de devolver excedentes.

Como condición para otorgar estos préstamos, se estableció la de participar en los programas de control cuando éstos existieron para el producto en cuestión. Los programas de control tenían por objeto neutralizar el estímulo que el aumento de precios podría originar sobre la producción. Los préstamos pignoratícios, independientemente de su fin de sostenimiento de los precios, resultaron en sí de gran ventaja para el agricultor, y la CCC vino a constituirse en una nueva fuente de crédito agrícola.

Se prestaría del 52 al 75 % de la paridad, según la situación de la

<sup>5</sup> Mario Souza, "La política económica. El nuevo trato", *El Universal*, México, 1º de abril de 1955.

oferta. Éste es el antecedente de sistemas que se perfeccionaron en las leyes de 1948 y 1949, estableciendo cuantitativamente cómo deberían variarse los precios de garantía de acuerdo con la referida situación de la oferta.

Los precios de garantía en sí, más que reducir la oferta, encierran un aumento de la demanda, y aunque el estímulo derivado trata de neutralizarse mediante los controles, de todas maneras la experiencia demostró que es muy posible que se acumulen excedentes en manos del gobierno. Para deshacerse de dichos excedentes se puede recurrir a distribuciones no comerciales como las caritativas, en cuyo caso se está haciendo simplemente una redistribución del ingreso, o bien, si se destruyen o regalan al exterior las mercancías o se derivan hacia usos inferiores, se está disminuyendo el ingreso del país.

### *El mecanismo de la regulación*

La CCC establece una demanda ilimitada a un precio mínimo, el cual se anuncia antes de la preparación de tierras, a fin de que los agricultores hagan sus planes sobre una base firme y también para utilizar los precios como un instrumento para influir sobre la producción, deprimiéndola o elevándola.

El anuncio del precio mínimo o de garantía se hace no en dólares y centavos, sino en términos de paridad. No se trata, sin embargo, de sostener la paridad, sino precios flexibles de acuerdo, según se dijo, con la situación de la oferta. Quiere decir que la paridad funciona prácticamente como una simple medida y sólo en teoría ha constituido una meta. Entonces cabe preguntar ¿cómo se determinan los precios que han de ofrecerse a los agricultores?

Lo primero que se ocurre al pensar en la determinación de precios de garantía, es que deben cubrir cuando menos los costos de producción; este criterio fue definitivamente hecho a un lado. Los costos son difíciles de determinar y varían mucho de unos lugares a otros y de un tiempo a otro. Además, el uso de los costos no estaba de acuerdo con el ánimo que inspiraba el sistema, de llegar al final de cuentas, mediante la paridad de precios, a la paridad de ingresos. Más que cubrir costos interesaba fijar precios adecuados para que los consumidores adquirieran la producción, según experiencia histórica. El costo de producción, usado como base, habría tenido el inconveniente, dada su variación, de plantear el problema de hasta qué proporción de los agricultores iban a quedar cubiertos en sus costos, y cuáles, por tener costos más altos, no iban a quedar cubiertos por los precios. Sin embargo, recuérdese que los precios se computan en términos de paridad, es decir, se tienen en cuenta los precios que el agricultor paga por sus consumos y sus insumos,

y en esta forma indirecta y relativa al período base, de hecho se hacen intervenir los movimientos de los costos.

Conjuntamente con el sostenimiento de precios por la CCC, la AAA usa otros medios complementarios de regulación del mercado y de control de la producción, que son los siguientes:

La *asignación de superficies*. De acuerdo con un plan nacional agrícola se establecen metas para cada uno de los cultivos, según la conveniencia de aumentar o disminuir su producción. Estas metas se distribuyen por estados, por condados y finalmente para cada una de las fincas agrícolas. El agricultor puede cooperar o no en la reducción de superficies de acuerdo con el plan. Si coopera, tendrá derecho a los préstamos y a los precios de garantía. De hecho solamente un 75 o un 80 % de los agricultores han sido cooperadores en los planes de reducción de superficies.

Las asignaciones de superficie son un sistema costoso y complicado. Y no han dado muy buen resultado, debido a que, como se dijo, no todos los agricultores cooperan y los no cooperadores trastornan el resultado final. Aun por lo que respecta a los cooperadores, al reducir las áreas cultivadas con un determinado producto, excluyen siempre las de más mala calidad, y en el resto pueden llevar a cabo un cultivo más intensivo. Por estas dos razones, el rendimiento medio casi siempre aumenta con la reducción de superficies, pudiendo ocurrir que la producción no baje en la misma proporción y aún que llegue a elevarse. Además influye, en cada año, la forma en que se presenten los fenómenos meteorológicos.

Las asignaciones de superficie operan en forma contraria al mejor uso de los recursos. Se establece, por ejemplo, que todos los productores de trigo deben disminuir en 10 % la superficie dedicada a este grano. Esto les origina una disminución de la eficiencia individual de uso de sus medios de producción. Además, la forma racional de disminuir la superficie sería otra: el desplazamiento completo del cultivo en las regiones menos adaptadas.<sup>6</sup>

Debido a esto se recurrió al establecimiento de *cuotas de mercado*, como medida complementaria, es decir, sin abandonar las asignaciones de superficie. Las cuotas de mercado obligan al agricultor a producir solamente una determinada cantidad del artículo controlado; si produce más tiene que pagar determinado tanto por ciento del valor de los excedentes. Las cuotas de mercado, para ponerse en vigor, tienen que ser aceptadas por las dos terceras partes de los agricultores que producen el artículo en cuestión, caso en el cual obligan al conjunto. Desaparece.

<sup>6</sup> W. E. Hamilton, "Argumentos de la doctrina económica y política del sostenimiento de precios variables", *Boletín de Estudios Especiales*, núm. 26, Banco Nacional de Crédito Ejidal, México, 21 de febrero de 1955.

pues, para este efecto, la distinción entre cooperadores y no cooperadores. Se ejerce presión para que las cuotas de mercado, cuando son propuestas por el Secretario de Agricultura, sean aceptadas, indicando que, en caso contrario, se hará una disminución en los precios de garantía.

Además de estas acciones llevadas a cabo por la CCC y la AAA, coopera en la regulación de los precios el seguro agrícola, mediante el arbitrio de exigir el pago de las primas en especie y en igual forma cubrir las indemnizaciones. De esta manera, en los años de buenas cosechas hay pago de primas y la institución aseguradora absorbe producto. Por el contrario, en los años de malas cosechas predomina el pago de indemnizaciones, y la institución aseguradora pone producto en el mercado.

Mediante la demanda ilimitada a un precio mínimo, no se trata de comprar todos los artículos que se ofrecen en el mercado; al contrario, se prefiere ejercer solamente una acción de tipo psicológico, a fin de que los precios no bajen del nivel mínimo establecido, siguiendo los productos su proceso de mercado por los cauces comerciales corrientes. Se prefiere no desplazar, o desplazar lo menos posible, al comercio privado, y precisamente para ello se estableció el recurso de los préstamos previos en vez de las adquisiciones en firme de una buena vez. Es decir, quiere ejercerse una acción puramente marginal. Sin embargo, se debe estar presto a hacer efectiva la demanda a un precio mínimo en cualquier caso que se presente, pues de otra manera inclusive la acción psicológica no tendría efecto.

El organismo regulador establece, al mismo tiempo, una oferta ilimitada a un precio máximo. Esta oferta no es un complemento forzoso de los precios de garantía; y aun cuando ambas acciones pueden coexistir potencialmente, no se realizan sino en una forma alternativa. Cuando los precios de garantía funcionan, la tendencia del mercado es a la baja y entonces los precios tope, a cuyo sostenimiento equivale la oferta que se acaba de señalar, no llenan función alguna. Por el contrario, cuando el mercado está al alza puede requerirse de topes, pero entonces no funcionan los precios de garantía. En un mercado al alza y ante una situación de escasez del artículo, pueden imponerse los topes obligatorios, en el extremo del proceso de mercado que da hacia los consumidores, y llegarse hasta el racionamiento. Estas funciones las ha desempeñado, en tiempos de guerra, la Oficina de Administración de Precios (OPA) y a la CCC toca entonces contribuir, en el caso de que cuente con existencias, a sostener los topes mediante la oferta ilimitada a ese precio, como intervención marginal en el mercado del lado del consumidor.

De todas maneras, aunque sea en forma puramente potencial, existe una demanda ilimitada a un precio mínimo, paralela a una oferta ilimi-

tada a un precio máximo. La primera determina el precio de garantía; la segunda determina una especie de precio tope, sostenido solamente por acción marginal, o también a base de obligación legal, según las circunstancias. Pues bien, entre el precio máximo de oferta y el precio mínimo de demanda se deja un margen amplio que cubre los costos del proceso de mercado, es decir, fletes, almacenamientos, intereses del capital invertido, utilidad de intermediarios, y algo más; este algo más se explica porque generalmente los comerciantes comprarán a un precio un poco mayor que el mínimo y venderán a un precio un poco inferior al máximo. Además, el margen es amplio porque quiere dejarse lugar, entre el mínimo y el máximo, a que se realicen fluctuaciones del precio corriente, las cuales sirven como una valiosa orientación sobre la situación del mercado.

De lo anterior se deduce, desde luego, la gran importancia que las facilidades de almacenamiento tienen en el funcionamiento del sistema. Todas las operaciones se realizan, no a base de las mercancías físicas, sino de títulos de créditos representativos de esas mercancías, las que están almacenadas en depósitos autorizados.

Si los precios corrientes se mantienen deprimidos por varios años y si el precio de cierto producto, digamos maíz, se sostiene y no los de productos alternativos, que usan los mismos factores, como la avena y la cebada, se estimularía la producción del maíz y se acumularían existencias en manos del gobierno. Quizá, al mismo tiempo, se deprimirían demasiado las producciones de cebada y avena. Para impedir esto, se acompaña el sostenimiento de precios con las medidas de control. Éstas pueden atajar la sobreproducción; pero el ingreso nacional puede bajar. Bajará si los recursos desplazados del maíz no se emplean en producir otras cosas, en valor cuando menos equivalente a la reducción experimentada por el maíz.

### *Subsidios a los productores y a los consumidores*

Hay un método más para influir sobre los precios. Se ha usado con amplitud y es muy interesante, por lo que debemos dedicarle atención. Se trata de los *subsidios a los agricultores*. Se han hecho por muchos conceptos y se han llamado de diferentes maneras: pagos de paridad, pagos por conservación de suelos, etc. Aun cuando el erario eroga mayores cantidades usando el método de subsidios en vez del de precios de garantía, los subsidios tienen un menor costo social. Esto se explica de la manera siguiente: si el gobierno compra artículos mediante la demanda ilimitada de que se ha hecho mención antes, después vende esos productos y se resarce de la mayor parte del dinero gastado y en algunos casos aún pudiera venderlos con utilidades comerciales. En

cambio, los pagos o subsidios a los agricultores no son recuperables. Sin embargo, desde el punto de vista social, el sistema de precios de garantía significa almacenamientos en manos del gobierno, gastos en dichos almacenamientos, etc., y muchas probabilidades de demérito comercial y de tener que vender con pérdida, regalar o derivar hacia usos inferiores; todo ese trabajo y erogaciones se ahorran por medio del sistema de subsidios. O sea que con el sistema de precios hay muchas probabilidades de disminuir el ingreso nacional, mientras que con el de subsidios hay una simple transferencia de dicho ingreso y pueden provocarse sus aumentos. Si al agricultor se le paga por la diferencia entre el precio a que vendió y el tanto por ciento de la paridad que quiere sostenerse, para él es completamente indiferente el método de precios de garantía que el de subsidios. Con los subsidios, por otra parte, no se trastornan las operaciones comerciales normales. Pueden usarse para artículos perecederos en los cuales el sistema de demanda por parte del gobierno no es adecuado o significa costos muy elevados. Con el sistema de subsidios no se presenta el problema de los excedentes, y por ende no hay acumulación de almacenamientos, porque los productos entran al cauce comercial ordinario a precios tan bajos como los que marque el equilibrio de oferta y demanda; los precios bajarán hasta hacer que el consumo aumente y absorba toda la producción. Desaparece, al mismo tiempo, la necesidad de controles.

Pero hay una ventaja más de los subsidios que debe atraer nuestro interés. Mediante los subsidios se puede influir mucho más que con los precios en aumentos de la eficiencia, y por ende impulsar el desarrollo económico de la agricultura. Los precios, en el mejor de los casos, estimulan los ajustes a corto plazo, o sea el cambio de un cultivo a otro; pero los ajustes más importantes para la eficiencia son los de largo plazo, que son ajustes de capital fijo y semifijo, sobre los cuales la influencia de los precios es muy limitada; en cambio mediante los subsidios, condicionándolos adecuadamente con mira a las finalidades expresadas, se puede influir directamente en esos ajustes a largo plazo, y por ende en la eficiencia. El precio está demasiado ligado a un producto determinado, mientras que el subsidio puede vincularse directamente con el ingreso, fin último de todo el sistema, y condicionarse a cualquiera finalidad económica y socialmente útil. Así, el sistema de subsidios presenta posibilidades más amplias y sugestivas que el de precios de garantía.

Finalmente, otro arbitrio de regulación de precios son los subsidios a los consumidores. Tienen por objeto deshacerse de excedentes, llevando a cabo una redistribución del ingreso, sin mermarlo como sucedería si tales excedentes se destruyen, se regalan al exterior o se desvían hacia usos inferiores. Los subsidios a los consumidores adquirieron en la depresión la forma llamada *plan de estampillas para alimentos*. El proble-



ma consistía en que, si simplemente se regalaban los productos almacenados, se disminuía en forma correspondiente la demanda de los que ofrecían los agricultores, y se originaban caídas de los precios, contrariándose los propósitos de la regulación. Para evitar esto se ideó el sistema de estampillas, de acuerdo con el cual una familia necesitada, que había hecho su solicitud de auxilio, compraba estampillas rojas por la cantidad que usualmente consumía de alimentos; estas estampillas le servían para adquirir esos mismos alimentos en cualquier tienda, de tal manera que hasta aquí la situación de la familia seguía siendo la misma, con excepción de que, en vez de comprar directamente sus alimentos con dinero, compraba primero estampillas y luego las canjeaba por los alimentos. Pero a cada una de las familias que compraba estampillas rojas se le regalaba un 50 % de su compra de estampillas azules, las cuales servían solamente para comprar alimentos especificados en una lista, según los excedentes cuyo consumo se quería elevar. De esta manera la familia consumiría 50 % más de alimentos que usualmente.

Este punto es muy importante para Estados Unidos, en donde el problema de fondo radica en falta de impulso de la demanda, sobre todo en las épocas de depresión. Se logra así aumentar la demanda total de alimentos. Ha dado origen a proyectos todavía más ambiciosos, que no se han llevado a cabo, según los cuales el Estado garantizaría un nivel mínimo de vida a las familias necesitadas, pagando la diferencia entre sus ingresos y el costo de ese nivel mínimo. Así se lograría conservar una situación de ocupación plena y se llegaría al desiderátum, sueño ancestral de la humanidad, de abolir para siempre la pobreza. Un país con una productividad tan grande como Estados Unidos puede permitirse pensar en ese tipo de proyectos. En cambio, en los países subdesarrollados, los subsidios al consumidor no pueden ni deben formar parte de un programa económico. Las instituciones de asistencia son caso aparte, aunque elevan el consumo, porque su inspiración no es económica sino social, y porque la ayuda se restringe a los grupos no indigentes. En los países subdesarrollados el problema económico no se remedia, sino que se agrava, aumentando la demanda.

Al sobrevenir la guerra pasada, todo el sistema anterior tuvo que ponerse a trabajar en sentido contrario. Se encontró que podía trabajar también en tal sentido.<sup>7</sup> Los precios de garantía se usaron durante la guerra como incentivos para llegar a las metas fijadas de aumento de la producción, y se emplearon, sobre todo, los subsidios para quienes cumplieran con dichas metas. Estos subsidios se establecieron sobre la producción excedente de la meta fijada a cada agricultor, y dieron muy buen resultado. Desde luego funcionaron mejor como estímulos que los

<sup>7</sup> Ramón Fernández y Fernández, "La guerra y las finanzas agrícolas en Estados Unidos", *Investigación Económica*, México, 4º trimestre de 1944.

precios. Los subsidios, en este caso, eran las cuotas de mercado al revés. Así como durante la vigencia de las cuotas de mercados se multaba por la producción de un excedente, ahora se premiaba la producción de ese excedente.

De todas maneras, durante la mayor parte de los años transcurridos de 1932 a la fecha, el sistema de regulación de precios se ha usado en Estados Unidos principalmente con la idea de disminuir la oferta; hubiera sido mejor, según muchos economistas, poner más énfasis en el mantenimiento del poder adquisitivo del consumidor. El gobierno se ha comportado como las empresas privadas: cuando un industrial ve disminuir la demanda de sus productos, acorta su producción. Es conveniente que el gobierno imite a las empresas privadas en cuanto se relaciona a formas de organización, de administración, o métodos para lograr eficiencia; pero en materia de política económica lo más frecuente es que el gobierno tenga que hacer precisamente lo contrario que las empresas privadas, para neutralizar los inconvenientes, desde un punto de vista general, de ese comportamiento de las empresas privadas. Si, ante una depresión, el gobierno se esfuerza porque la agricultura disminuya su oferta, se está echando en brazos de esa depresión, en vez de ejercer una acción anticíclica. Esto no objeta la necesidad de regular la oferta de acuerdo con las fluctuaciones que tiene por causas de clima o para provocar desplazamientos de uso de los factores.

### *Comparación de propósitos de la regulación de precios entre Estados Unidos y México*

Antes de pasar a describir y analizar el sistema mexicano de regulación de precios, es conveniente establecer los contrastes entre México y Estados Unidos desde el punto de vista de los objetivos y medios de la regulación de precios.

En *Estados Unidos* el panorama es de: *a)* deseo de aumentar y sostener el ingreso agrícola mediante precios de garantía y subsidios, y *b)* lucha contra las sobreproducciones agrícolas que lo anterior puede originar. Los métodos de lucha consisten en disminuir la oferta o en aumentar la demanda.

En *México* el panorama puede plantearse: *a)* deseo de elevar la producción agrícola. El énfasis se ha puesto en los productos básicos de consumo interno; pero con igual o mayor justificación podría ponerse en los de exportación. La agricultura tiene que ayudar a la industrialización del país, proporcionando una corriente de exportaciones de productos agrícolas que permita importar los bienes de capital necesarios para esa industrialización. El aumento de la producción agrícola mexicana total depende de los precios, quizá en un grado mayor que en

Estados Unidos; pero sobre todo depende de los aumentos que puedan lograrse en la productividad, b) hasta ahora se ha hecho un uso relativamente pequeño de los precios para la finalidad anterior, en atención a los intereses de los consumidores. De hecho, por algunos años los precios de garantía no han funcionado estimulando, sino más bien deprimiendo, la producción y el desarrollo agrícola.

En *Estados Unidos*: cada medida de política agrícola se establece claramente en cuanto a metas y procedimientos, y luego se analiza y avalúa ampliamente por economistas competentes, y se lleva un control minucioso de la experiencia de su funcionamiento. Los propósitos y los medios de cada fase de la política agrícola se encuentran escritos en leyes, y son objeto de discusión tanto por los organismos representativos de sectores con intereses materiales en el asunto como por instituciones de carácter científico.

En *México*: las metas y propósitos son vagos; no se analiza ni se avalúan resultados; mucho de la experiencia se mantiene en secreto, fuera del alcance de los investigadores. Hay un ambiente casi hostil a la investigación y al análisis económico. Conocemos mucho mejor la experiencia de Estados Unidos que la propia nuestra.

En *Estados Unidos*: los propósitos y métodos de la política de precios están imbuídos de una psicología de depresión; se concibieron y se pusieron en práctica por primera vez durante los años en que alcanzó su fondo la depresión más devastadora que ha conocido la moderna civilización. Su empleo durante una década de guerra y durante la prosperidad de la postguerra no ha borrado esa marca de origen de la política de precios.

En *México*: los propósitos y métodos de la política de precios deben estar imbuídos de un afán de desarrollo económico. ¿Lo han estado? Los propósitos y los métodos han sido tan nebulosos, tan mal definidos, que la contestación a esa pregunta resulta, cuando menos para mí, imposible; y todo lo que puede afirmarse es que debemos elaborar métodos que lleven como norma directriz ese propósito.

En *Estados Unidos*: el punto vulnerable de la economía se sitúa del lado de la demanda, y los mayores y más trascendentales esfuerzos deben dirigirse a reforzarla y a sostenerla. Las más severas críticas que se han hecho al sistema se refieren a no haberse puesto mayor énfasis en este particular. La agricultura es una actividad económica saturada.

En *México*: el punto débil de la economía está en la oferta, sobre todo en el sentido de baja productividad de los factores, y los mayores esfuerzos deben dirigirse a aumentar la producción (agrícola e industrial), vía aumento de la productividad.

En *Estados Unidos*: los programas de sostenimiento de precios sirven en primer lugar como un medio de mejorar la distribución del in-

greso. Además, y hasta donde es posible sin entrar en conflicto con el propósito anterior, se diseñan métodos específicos de política de precios que, en adición a servir al objetivo indicado, ayudan a mejorar el uso y asignación de los recursos.

En México: la política de sostenimiento de precios, y sus objetivos de regulación y distribución del ingreso, deben supeditarse a las finalidades de desarrollo y servir como instrumento, entre otros, para dichas finalidades. Es decir, dicha política debe perseguir, ante todo, el mejor uso y asignación de los recursos.

### *La regulación de precios en México. Dos etapas*

La política de regulación de los precios se inició en México hace unos veinte años, con el establecimiento del Comité Regulador del Mercado del Trigo. La vida de este Comité se caracterizó por una doctrina bien definida, y trabajó con éxito. Todavía pueden consultarse con fruto las memorias anuales que publicaba.

Posteriormente sucedieron al organismo anterior, primero el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, luego la Nacional Distribuidora y Reguladora fundada en 1941 y finalmente la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), que ya existía con anterioridad, como filial del Banco Nacional de Comercio Exterior pero tomó las funciones de regulación de precios al desaparecer la Nacional Reguladora. Las dos últimas instituciones se han caracterizado por la falta de objetivos y de procedimientos bien definidos, y por enfocar sus actividades principalmente a impedir que los precios asciendan rápidamente como resultado de la inflación monetaria.<sup>8</sup>

Haciendo referencia solamente a los años recientes encontramos dos etapas: en la primera, que se inicia por 1947 y termina hacia 1953, los precios de garantía funcionaron casi siempre como precios tope de la venta de primera mano. Quiere decir que al agricultor no se le ofrecía la opción de vender a un precio mínimo si no encontraba comprador a un precio mayor, sino que se le presionaba, por todos los medios a la mano, para obligarlo a vender al organismo regulador. Se establecieron privilegios para dicho organismo, y sobrevino una casi completa monopolización, en sus manos, del comercio de artículos de primera necesidad, sobre todo del maíz.

El crédito agrícola, en vez de recibir el auxilio de una política de precios, se convirtió en un instrumento de dicha política: se negaban los créditos a quienes no estuvieran dispuestos a vender al organismo

<sup>8</sup> Adolfo Alarcón M., "La política mexicana en el mercado de productos agrícolas", *Investigación Económica*, 3er. trimestre de 1945.

regulador, a los precios por él establecidos, precios más bajos que los corrientes del mercado.

A los consumidores del Distrito Federal se les dio un trato preferencial, mediante subsidios específicos.

Esta es la etapa aciaga de la regulación de precios en México, la época del mercado negro, de los "contrabandos" de unas entidades fedrativas a otras, de los precios tope generalizados; cuando en vez de ayudar al productor agrícola, la intervención gubernativa en el mercado lo sacrifica. Corresponde a años de tenaz inflación monetaria, en los que se hacía todo lo posible por impedir los aumentos de los precios, para proteger a los consumidores y frenar la propensión a importar. Contrariamente a lo conveniente en un país subdesarrollado como México, se prefirieron los intereses de los consumidores, inclusive subsidiándolos específicamente, a los intereses de los productores. Al mismo tiempo, se trataba de hacer descansar el peso de la inflación sobre un sector más amplio que el de ingresos fijos, relativamente poco numeroso en México; es decir, se incluyó en esta base de sostenimiento de la inflación al sector agrícola, y el ahorro forzado derivado habría de dedicarse a los fines de industrialización del país, a los cuales se estaba dando preferencia en la política económica del gobierno. Esto se lograba comprimiendo los precios agrícolas y dejando libres los industriales, lo que proporcionaba a la industria materias primas baratas, y también mano de obra a bajo precio, pues podían sostenerse los salarios industriales.

Coincide la misma etapa con una exacerbada intención de elevar la producción de los artículos alimenticios básicos, aun desplazando otros más redituables, lo que se lograba mediante diversas presiones, o impidiendo la exportación de esos productos alternativos. En 1943 se expidió un decreto obligando a todos los agricultores del país a cultivar del 10 al 15 % de sus tierras con maíz.

Nótese que la política de precios estuvo acompañada de medidas de dirección de la producción, como en el caso de Estados Unidos.

No dudo en calificar la política mexicana de precios de esta etapa como definidamente equivocada: Su repercusión sobre el desarrollo agrícola y sobre el ingreso nacional fue sin duda negativa. El abatimiento del ingreso real de los agricultores ha tenido los consiguientes resultados desfavorables en el crédito agrícola.

Una nueva etapa se inicia con el mensaje presidencial del 14 de mayo de 1954, cuyas ideas son posteriormente reiteradas en el informe anual presidencial de septiembre del mismo año. Acababa de ocurrir la devaluación del peso. El Presidente indicó, en esas ocasiones, que los precios de garantía del maíz, el frijol, el trigo y el arroz se aumentarían en un 10 % y, a partir de ese momento, se relacionarían permanentemente dichos precios con los de los principales artículos manufactura-

dos. Se trata, en esquema, del concepto de paridad, usual en Estados Unidos.

Al mismo tiempo, y como punto muy importante, el Presidente afirmó que la CEIMSA trabajaría en adelante interviniendo en el mercado solamente en forma marginal. Poco después se hicieron declaraciones oficiales diciendo que se restablecía la libertad de comercio del maíz, lo que fue muy bien recibido por numerosos sectores.

Todo esto indica claramente un cambio de política, al parecer drástico; pero, a partir de ese momento, la perspectiva real es inesperada: consiste en que la CEIMSA ha absorbido una fuerte proporción de la demanda de productos agrícolas básicos, más fuerte que cuando se presionaba a los agricultores para que vendieran a los precios oficiales. En la mayor parte de las regiones se vende a otros compradores sólo cuando la CEIMSA no hace efectiva su demanda al precio de garantía. Esta situación no concuerda precisamente con la de intervención puramente marginal en la demanda; pero hay que aclarar que ya no se obliga al agricultor a que venda sus productos a la CEIMSA, sino que es éste el que presiona constantemente a dicho organismo para que se los compre. Entonces, al parecer los precios de garantía sí están operando ahora en beneficio de los agricultores, y funcionando en realidad como precios de garantía. Las cosechas abundantes obtenidas en el año de 1954 completan el cuadro.

¿Significa lo anterior que los precios actuales que ofrece la CEIMSA son altos? No lo creo. Más bien se trata de que la CEIMSA ha persistido en el mantenimiento de precios bajos mediante subsidios al consumo, es decir, mediante la venta de sus almacenamientos y de sus importaciones con fuertes pérdidas, si bien algunas de estas últimas sí le dejan ganancias, como los huevos y la manteca. De esta manera se desplaza, de todos modos, al comercio privado, se deja de cumplir con la acción puramente marginal y no se beneficia más que aparentemente a los agricultores. No importa que los precios de la CEIMSA sean relativamente bajos (son precios mínimos), pues los agricultores venderán normalmente a precios superiores, siempre que no se opere por el otro extremo del proceso de mercado impidiendo indirectamente esas ventas a precios mayores. En los precios a los consumidores ha operado no sólo la oferta de la CEIMSA, sino los precios tope, que establece la Dirección General de Precios de la Secretaría de Economía, con bastante efectividad, pues implican penas muy severas. Debe repetirse aquí que los subsidios al consumo no son una forma aconsejable de regulación de los precios ni de política económica en el caso de México. Al parecer se ha encontrado un método más suave y efectivo, más sutil aunque más costoso, para seguir usando la política de precios en el sentido de deprimir los de los productos agrícolas.

De mayo a diciembre de 1953, es decir, poco antes de la devaluación monetaria, el precio medio del maíz en 10 plazas (excluido el Distrito Federal porque en él se entrega con subsidios específicos), fue 20 % inferior al costo del maíz norteamericano puesto en dichas plazas sin impuestos de importación. O sea que el maíz importado tenía que venderse con pérdida. Los precios no se han elevado, de entonces a la fecha, ni siquiera en una forma que concuerde con la devaluación experimentada por el peso, de manera que puede afirmarse que los precios sostenidos por la CEIMSA son todavía muy bajos. Tradicionalmente México ha necesitado, por la menor productividad de su agricultura, del establecimiento de protecciones aduanales para impedir la invasión del maíz exterior, de manera que resulta inusitado que ahora nos encontramos en una situación completamente contraria y anormal, es decir, que el maíz sea más barato en México que en Estados Unidos. En los años de malas cosechas se ha traído maíz y vendido a menos del costo, o sea que se pagan al extranjero precios mayores que los que rigen en el mercado nacional, con lo que se evita el funcionamiento de un factor que tiende a regular naturalmente el ingreso agrícola: que las cosechas bajas se vendan a precios más altos.

Como resultado de las ventas hechas por los agricultores a la CEIMSA, ésta había acumulado más de 160,000 toneladas de maíz para principios de 1955, y cosa de 52,000 toneladas de frijol; en abril el almacenamiento de maíz llegaba a las 700,000 toneladas, y a 58,000 toneladas el de frijol, cantidades que no tienen precedente por lo elevadas. Además, de huevo —artículo sobre el cual también se tienen establecidos precios de garantía—, la CEIMSA tenía en marzo de 1955 en su poder 30,000 cajas de 360 unidades; procedentes tanto de importaciones como de compras internas, si bien las importaciones ya se han suspendido. Estos almacenamientos y la posibilidad de importar sin derechos dan una enorme influencia a la CEIMSA en el mercado. Se ha reducido mucho el subsidio a la harina para el consumo del Distrito Federal, lo mismo que el del maíz, y la tendencia es suprimirlos. El consumo de maíz del Distrito Federal es abastecido íntegramente por la CEIMSA: 800 toneladas diarias. Los artículos con precios de garantía son actualmente el maíz, el trigo, el frijol, el arroz y el huevo.

Durante la segunda etapa, la política de precios ha seguido acompañada de medidas que influyen sobre la producción, elevándola; pero se ha suavizado el énfasis anterior hacia los artículos básicos para el consumo. En los distritos de riego la Secretaría de Agricultura y Ganadería establece los planes de cultivo, de acuerdo con los cuales se hace la distribución del agua disponible.

### *Mecanismo para las compras*

Constituye sin duda un problema de difícil solución, sobre todo en nuestro medio, hacer efectiva la demanda ilimitada a un precio mínimo; es decir, estar pronto para adquirir cualquier lote de mercancías que se ofrezca al precio de garantía establecido. Para esto se requiere un mecanismo que cubra todo el país. La CEIMSA ha resuelto el problema en una forma que, dentro de las limitaciones de nuestro medio, puede considerarse satisfactoria; ha establecido agencias de compra y pedido la colaboración de los Bancos Nacional de Crédito Agrícola y Nacional de Crédito Ejidal. Cada una de las dependencias foráneas de estos dos Bancos funciona como una agencia de compras de la CEIMSA.

Sin embargo, no se han evitado por completo las ventas hechas por productores por debajo del precio de garantía, ante la imposibilidad de que la demanda de la CEIMSA alcance a cada productor. Algunos de éstos venden a intermediarios, que después revenden a la CEIMSA, aunque también se registran casos, contados por cierto (por ejemplo, en Coahuila) en que los precios de primera mano, en ventas a intermediarios, superan a los oficiales de garantía. Es decir, en general los precios de garantía han seguido funcionando como máximos o topes para la venta de primera mano.

El crédito agrícola oficial ha salido beneficiado en una forma en esta segunda etapa de trabajos de la CEIMSA. En efecto, como los precios que se ofrecen por sus productos a los agricultores les resultan atractivos (por falta de alternativa), están dispuestos a entregar las cosechas al Banco para que se les liquiden al precio de garantía. Esto ha favorecido mucho las recuperaciones. Por otra parte, el manejo de las cosechas por los Bancos, sobre todo por falta de almacenamientos suficientes y adecuados, parece que les ha originado quebrantos. No se les deja al respecto suficiente margen, no digamos ya para obtener resultados comerciales, sino ni siquiera para cubrirse de los gastos de manio-bras y mermas. No se ha hecho un estudio financiero de los resultados que deja a los Bancos el manejo de cosechas de la CEIMSA; pero se tiene la impresión de que es desfavorable. A veces los Bancos, persiguiendo algún provecho, venden las cosechas en el mercado libre; pero lo usual es que no encuentren comprador, porque la oferta de la CEIMSA marca eficientemente las cotizaciones, en el otro extremo del proceso de mercado. Además, hay un contrato con la CEIMSA, que proporciona buena parte del dinero para estas operaciones, que obliga a los Bancos a entregarle los productos adquiridos.



### *Almacenamientos*

En Estados Unidos el problema de almacenamiento se resuelve a base de utilizar los servicios de empresas privadas almacenadoras. En México no se podría, cuando menos en todas partes, hacer lo mismo, por falta de almacenes de depósito autorizados en muchas regiones. El programa al respecto incluye la existencia de bodegas de tres tipos, que se pretende formen una red unitaria. El primer tipo está constituido por almacenes de carácter rural, cuya organización y servicio deben corresponder a los Bancos Nacionales. Su objeto será recolectar los productos de sus clientes, ya se tomen en firme o se almacenen en garantía de adeudos a fin de asegurar las recuperaciones; también se guardan allí los productos que los Bancos agrícolas compran como agentes de la CEIMSA, a personas que no son sus clientes, al precio de garantía. El segundo tipo de almacenes es de carácter regional; sirven como almacenes de concentración y deben estar situados en las inmediaciones de las vías de ferrocarril, para movilizar los productos a los centros de distribución y consumo. El tercer tipo de almacenes son los llamados reguladores, que deben quedar situados en los lugares más adecuados para la distribución de los productos, o sea en los grandes centros de consumo. El segundo tipo de almacenes debe corresponder a Almacenes Nacionales de Depósito, o a empresas almacenadoras privadas. El tercer tipo a las empresas acabadas de mencionar y a la propia CEIMSA.

Lo cierto es que el problema de almacenamientos para las cosechas de 1954 se ha vuelto agudo. Se han utilizado por la CEIMSA las presidencias municipales, salas de cine y hasta iglesias.

### *Cálculo de la paridad*

Sin duda convendría adoptar en México el criterio de paridad de Estados Unidos, no en el sentido de que se quiera sostener una determinada paridad de precios o de ingresos en forma rígida, sino en el de contar con una forma de medir los precios de los productos agrícolas, en términos reales. Al respecto, se propone calcular un índice de precios que el agricultor paga, pues está haciendo mucha falta en México. Se cuenta ya con índice general de precios de artículos que el agricultor vende y con precios rurales para la mayor parte de los productos. El problema de la base del índice mexicano de paridad no se toca de momento; pero debe decirse que no es de trascendencia. No se trata de seleccionar, como en el caso de Estados Unidos, una época en que haya habido una buena interrelación de precios. Probablemente la relación de intercambio de los precios agrícolas nunca ha sido en el pasado satisfactoria y, por consiguiente, no se podría encontrar una base de ese

tipo. Pero, con cualquier base, se tendría una medida de los cambios en el tiempo de la relación de intercambio de los precios agrícolas, la cual serviría tanto en la política de precios como para muchos efectos de análisis económico.

En el Banco Nacional de Crédito Ejidal se ha hecho una estimación burda de los precios pagados por el agricultor, con base en subíndices de los índices generales de precios con que se cuenta. De acuerdo con estas estimaciones, que no son de calidad satisfactoria, de 1950 a 1954 la paridad general ha decaído en México, de 123.2 a 105.0, con base en el año de 1939. Es de temer que la caída de la paridad en 1954 sea mucho mayor que lo que indican las cifras disponibles, debido a que los precios de los artículos que el agricultor compra se elevaron en 1954 seguramente en forma más intensa que los precios de los productos agrícolas. Ésta sería una nueva comprobación de lo dicho atrás en el sentido de que, a pesar del interés de los agricultores por vender a la CEIMSA a los precios de garantía, los mencionados precios no pueden considerarse elevados, sino son más bien bajos.

De todo lo que se va diciendo se deduce una vez más, nítidamente, la necesidad de investigaciones a este respecto. No podemos seguir en México en la forma en que hemos venido trabajando en múltiples aspectos de la política agrícola, es decir, prácticamente a ciegas. Un país en desarrollo tiene problemas muy importantes, y, para que la política no sea desordenada y en efecto ayude a dicho desarrollo, se requiere sustentarla en bases firmes, que no pueden dar sino los estudios económicos, la investigación económica. Por desgracia, en buen número de círculos oficiales de México se continúa trabajando a base de simples apreciaciones personales.

### *Determinación racional de los precios de garantía*

Si se sigue, como seguramente conviene, con la política de ofrecimiento de precios de garantía, aparece el problema de cuáles deben ser las bases racionales para la fijación de esos precios. Creo que en México no debemos desdeñar completamente la estimación de costos de producción como guía, siempre que dichos costos representaran la situación modal, es decir, la más frecuente en cada región, excluyendo una porción muy considerable de situaciones extremas, tanto hacia arriba como hacia abajo. Para esto, nuevamente, harían falta investigaciones de tipo muy concienzudo.<sup>9</sup>

Otro elemento de juicio sería la paridad, de que se ha hablado ya. Teniendo un índice de precios de artículos pagados por el agricultor, se

<sup>9</sup> Determinados cada 10 años los factores básicos del costo, cada año se valuarían, obteniéndose así una serie cronológica de índices de costo tipo.

tiene un criterio de mucha utilidad sobre los precios que deben fijarse, de acuerdo con las elevaciones o bajas que hayan tenido los precios de los artículos adquiridos por el productor agrícola.

Otra base para la fijación de los precios de garantía consistiría en tener en cuenta la distribución que de momento resulte más conveniente hacer del ingreso, entre el sector agrícola y el no agrícola. Esto se basa en la idea de que en México la agricultura y la industria han venido alternándose en el papel de rectores del desarrollo. Si se hubiera logrado, cosa por otra parte bastante difícil, un desarrollo equilibrado de agricultura e industria, no habría esa alternación de una y otra actividad en el papel rector. Pero lo cierto es que, por temporadas, se ha dado mayor importancia a la industria en la dedicación de recursos del estado y en el empleo de diversos incentivos, con el resultado de que posteriormente se encuentra que el atraso relativo de la agricultura está ya impidiendo el progreso industrial. Entonces hay que dedicar mayores esfuerzos y mayores recursos a la promoción agrícola, a fin de que pueda después seguirse adelante con la promoción industrial. De esto resulta que, en un momento dado, pudiera convenir cargar el énfasis hacia la elevación del ritmo de crecimiento del ingreso agrícola, mediante precios de garantía un poco más elevados, mientras que, quizá, en otro momento conviniera hacer lo contrario.

Una guía más para la fijación de precios de garantía consiste en que los precios de los artículos básicos de consumo han de relacionarse con los del mercado mundial, tanto porque nos encontramos unidos a él por las importaciones, como porque nos da esa relación una pauta sobre si conviene insistir, a todo trance, en que el país sea autosuficiente. Cuando una producción es deficitaria, lo racional es que el precio interno sea mayor que el del producto extranjero puesto aquí, con una protección aduanal conveniente. En este caso la porción que se importa desempeña la función de dosis marginal que fija el precio corriente.

Creo que con lo anterior se puede ya contar con elementos de juicio suficientes para hacer racional y atinada la fijación de precios de garantía. Esta fijación debe hacerse en términos de paridad y con anticipación suficiente a las siembras. Convendría también adoptar, hasta donde fuera posible, la idea de Schickele de garantizar precios (en términos de paridad) no sólo para la cosecha siguiente, sino para varias cosechas sucesivas; claro que lo anterior es un poco difícil porque la situación de la oferta podría cambiar y entonces resultaría inconveniente, por ejemplo, sostener precios altos cuando existan ya síntomas de sobreproducción. Pero es cuestión de elaborar el sistema y, cuando menos para ciertos artículos, es seguramente viable en nuestro medio anunciar precios de garantía hasta para los 5 años siguientes. Este anuncio debe hacerse, en este caso con más razón, no en pesos y centavos

sino en términos de paridad, y quizá dejando a discreción de las autoridades cierta pequeña elasticidad que de todas maneras no influya en mermar la seguridad que requieren los agricultores para planear sus explotaciones. Es probable que el anuncio de precios para un buen número de años futuros contribuyera a aumentar la corriente de capitales hacia la agricultura, cosa muy necesaria en nuestro país. En general se considera, de acuerdo con la experiencia de los Estados Unidos, que los precios influyen poco en la eficiencia; pero es que no existe experiencia sobre la fijación de precios para varios años. Desde luego, es allá más difícil que aquí.

Una vez determinados los precios de garantía, convendría adoptar el sistema estadounidense de los préstamos pignoratícios transformables en compras. Tiene la ventaja de que asegura la actitud de "manos fuera del mercado" hasta donde sea posible, que debe sostener la institución reguladora, es decir, la acción puramente marginal, y de ser posible puramente psicológica.

### *Distribución estacional de los precios*

Un problema que sin duda requiere mayor atención es el de la distribución de los precios en el tiempo. Los precios tienen que ir subiendo posteriormente a cada cosecha, por gastos de almacenamiento, intereses del capital invertido y mermas. En la actualidad la CEIMSA tiene establecido un 10 % de elevación entre la época de cosecha y el período de máxima cotización anterior a la siguiente recolección, y en esta forma se ha pretendido cumplir la recomendación presidencial, referida atrás, de elevar los precios de garantía en un 10 % con motivo de la devaluación. Habría que realizar estudios minuciosos a fin de determinar si este 10 % es racional y de qué mes a cuál otro debe de funcionar, ya que existen distintas épocas de cosecha en las distintas regiones del país, lo que sin duda constituye una gran complicación del problema, y obliga quizá a diferenciar regionalmente la indicada distribución.

### *Distribución territorial de los precios*

Un problema más, que se tiene la impresión de que no está resuelto por la CEIMSA, es el de la distribución de los precios en el espacio; es decir, en todo el ámbito del país. Al respecto pueden seguirse dos sistemas, y seguramente en algunos casos convendrá uno y en otros convendrá otro. El primero es el llamado del punto básico. Es usual en la industria; pero se cree que se presente con menos frecuencia en la agricultura. Según este sistema, existe un punto básico que generalmente es el de mayor producción, en donde se generan y fijan los precios. Por

ejemplo, en la industria del acero el punto básico es, en los Estados Unidos, Pittsburgh, de manera que ya está convenido que una fundición existente en Chicago, por ejemplo, vende en Pittsburgh a precios menores que en el propio Chicago, no obstante que para llevar su producto a Pittsburgh necesita pagar costos de transporte.

El segundo sistema, que probablemente es más adaptable a la agricultura, consiste en igualar los precios en cada uno de los mercados a que concurren los productos, y en diferenciarlos de acuerdo con los costos de transporte en cada uno de los lugares de la cuenca de ese mercado. Queda en pie el problema de la relación de precios entre los distintos centros de mercado que aparezcan en la República. Un estudio de las diferencias de precios corrientes de unas regiones a otras, y de las trayectorias de distribución, dará en cada caso una buena solución. Al respecto, las estadísticas de transporte ferrocarrilero, que son muy detalladas aunque se usan poco, darían una base muy importante de análisis.<sup>10</sup>

### *Especificaciones comerciales*

Un problema más es el de lograr ajustes adecuados de los precios por diferencias de calidad. No puede la CEIMSA ofrecer el mismo precio de garantía para cualquier calidad de maíz que se le entregue. Al respecto, pues, se requiere establecer especificaciones comerciales más rigurosas que las muy burdas que se están aplicando en la actualidad, para los distintos productos que han de ser objeto de sostenimiento de precios. La CEIMSA puede hacer muchísimo por racionalizar el mercado mexicano de productos agrícolas a base del establecimiento de buenas especificaciones.

### *Monopolio de la importación*

Un aspecto que no se ha tocado es el siguiente: la CEIMSA tiene el monopolio de la importación de los artículos básicos para la alimentación del pueblo, puesto que los derechos de importación son prohibitivos y la CEIMSA importa sin el pago de esos derechos. Parece, en términos generales, conveniente que la CEIMSA conserve ese monopolio, porque es un instrumento muy importante para la regulación del mercado. En el pasado la importación en manos de particulares, aunque fuera con pago de derechos, siempre fue origen de fuertes disturbios del mercado interior. Sin embargo, conviene recalcar lo dicho antes

<sup>10</sup> Un estudio amplio sobre cuencas económicas y trayectorias de la distribución lo hizo el autor hace años en un trabajo que le encomendó Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. Se titula *Tarifas de transporte con almacenamiento en tránsito* (inédito).

en el sentido de que esa situación de privilegio respecto a las importaciones, no la debe utilizar la CEIMSA para abatir exageradamente los precios interiores, es decir, para subsidiar a los consumidores, ni tampoco para obtener beneficios comerciales excesivos.

### *Esquema de una doctrina para la regulación de precios en México*

Con una importancia más relevante que todos los detalles anteriores, está la necesidad de establecer una doctrina básica clara, de la cual se deriven métodos bien delineados para la política de precios por seguir en México. Esta doctrina y estos métodos deberían tomar la forma de un estatuto legal estricto. Sin duda no debemos desear ir persiguiendo, como en Estados Unidos, la paridad de ingresos, aunque estemos a tal distancia de conseguirlo que ésta será solamente una meta bien lejana. De momento, tendremos que conformarnos con el establecimiento de mínimos para impedir caídas bruscas y ventas a precios ruinosos por especulaciones o situaciones anormales del mercado, y por seguir una tendencia de elevación de los ingresos de los agricultores.

Pero hay un punto muy importante. A México le urge llevar adelante una vigorosa política general de promoción agrícola, como clave y motor de su desarrollo económico y para que el retraso agrícola no frene el desarrollo industrial. Entonces, al delinear los objetivos anteriores, conviene ante todo vincular estrechamente la política de precios con la política general de promoción agrícola. Lo que nos importa sobre todo es el desarrollo económico, y la intervención en los precios ha de considerarse como un arma para esa finalidad.

Un esquema tentativo de doctrina para la regulación de los precios en México, de acuerdo con las ideas anteriores, podría establecerse como sigue:

Deben perseguirse dos objetivos conjuntos: *a)* elevar paulatinamente y regular los ingresos de los agricultores y *b)* aumentar la productividad agrícola.

Los medios por emplear para conseguir los objetivos anteriores son: *a)* subsidios a los agricultores, condicionados a índices individuales de eficiencia, y vinculados a una determinada paridad de precios y *b)* precios mínimos de garantía, préstamos, compras y almacenamientos solamente para efectos de regulación de la oferta de unos años a otros. Al mismo tiempo, estos precios protegerán contra bajas temporales súbitas. Deben expresarse los precios en términos de paridad y anunciarse con anticipación a la preparación de tierras. Siempre que sea posible se anunciarán precios para cierto número de años y no para uno solo. Sin embargo, no debe confiarse mucho en los precios como arma de desarrollo, ni de control (dirección de la producción).

En cuanto al primero de los medios anteriores, sustituye en parte al segundo, que deja de ser básico. Probablemente pueda convertirse en el mecanismo más importante para elevar la productividad agrícola. Sus ventajas sobre los precios de garantía han quedado ya señaladas, de acuerdo con la experiencia de los Estados Unidos. Cabría agregar que constituye una protección también para el consumidor, no sólo porque los subsidios elevan los ingresos sin impacto sobre los precios de mercado, según se dijo, sino porque se va a estimular el tipo de agricultura que produce a los costos más bajos. La erogación es alta para el erario, pero también lo están siendo los costos del sostenimiento de precios de garantía, sobre todo por lo que respecta al subsidio al consumo. Estos subsidios al consumo, ya se ha dicho, deben abolirse; de manera que en realidad se está proponiendo el traspaso de los subsidios de los consumidores a los productores, lo que sin duda es mucho más conveniente para el caso de un país como México. El subsidio al consumo es un gasto a fondo perdido; el subsidio a la producción, bien manejado, elevará el ingreso nacional, y así el gasto social quedará justificado y recuperado.

El problema del mecanismo de concesión de los subsidios propuestos se deja en pie. Su solución requerirá muchas meditaciones. Sólo como un esbozo se anota la siguiente posibilidad. Se elaboraría un índice combinado de rendimientos físicos, de la tierra y de la mano de obra, el valor del cual serviría como base para conceder o no subsidio. Quizá hubiera que diferenciar esta medida por regiones. Cuando un agricultor se considere con derecho a recibir subsidio, llamará a los inspectores del organismo regulador, de la misma manera que lo hace un asegurado para que se comprueben los efectos del siniestro. Según el dictamen de estos inspectores se concedería o no el subsidio. Los agricultores subsidiados, además, tendrían prelación para recibir los otros servicios oficiales de promoción: crédito, extensión, semillas. No se haría ninguna diferenciación entre ejidatarios y agricultores privados. El subsidio tendría como base la unidad de producción, es decir, consistiría en una suma de dinero por hectárea cosechada. Esta suma sería la diferencia entre el precio a que vendió el agricultor y cierta paridad tenida como deseable, por debajo de la cual funcionarían los precios de garantía. O sea que se establecerían para cada año dos niveles: una paridad ideal a la que se llegaría sólo mediante los subsidios, y sólo para ciertos agricultores que reunieran determinados requisitos de eficiencia, y un tanto por ciento de esa paridad que se sostendría en general, para todos los agricultores, mediante precios de garantía.

Un antecedente reciente de los subsidios que se proponen son los premios por rendimiento que está promoviendo el Consejo de Coordinación y Fomento de la Producción. Pero hay otros antecedentes nume-



rosos, recientes y remotos, aunque no vinculados con la idea de sostenimiento de precios y regulación del ingreso.<sup>11</sup> Molina Enríquez proponía subvenciones a los particulares que hicieran obras de riego.<sup>12</sup> De hecho estos subsidios se han concedido, pues hay obras hechas en cooperación con los usuarios; los créditos concedidos por instituciones nacionales para pequeños aprovechamientos hidráulicos no se han recuperado en su totalidad, y en cuanto a las obras hechas directamente por el gobierno (en las que no pensaba Molina Enríquez), no se ha exigido ni remotamente de los particulares beneficiarios una compensación completa; lo que pagan es casi siempre insuficiente hasta para sufragar los gastos corrientes de administración y conservación de las obras. Otro antecedente se encuentra en la campaña para substituir el arado de palo por el arado de fierro, iniciada en 1940: los agricultores con superficie no mayor de 10 hectáreas recibirían el arado de fierro por un tercio de su valor, otro tercio lo pagaría el gobierno local, y el restante el gobierno federal. Como este esquema no funcionara, se cambió en 1942: los beneficiarios pagarían la mitad y la otra el gobierno federal. En 1946 se amplió la concesión para otras herramientas y máquinas.<sup>13</sup> Un subsidio más es la venta de abonos, que se ha venido practicando por varios años a menos del costo de producción. Y también constituye un subsidio, aunque desordenado, indeseable, y con efectos negativos en el desarrollo, el déficit crónico de recuperaciones de las instituciones nacionales de crédito agrícola.

Según lo indicado, y de acuerdo con el índice de eficiencia que llegara a elaborarse, podría ocurrir que en los años de buenas cosechas se recibieran subsidios y no en los de malas. Éste sería un inconveniente del mecanismo propuesto, puesto que se contrariaría la tendencia de regulación de ingresos. Si no se encuentra modo de evitar este inconveniente, la regulación podría dejarse a cargo de otras fases de la política agrícola: los precios de garantía ya señalados, y el seguro y el plan de pagos variables, a que se hace referencia más adelante, aunque de todos modos los subsidios coadyuvarían a la regulación, puesto que se pretende vincularlos con el nivel de precios, como se explicó.

El segundo de los medios señalados cumple un objetivo específico, contenido implícitamente en los dos grandes objetivos conjuntos mencionados: el de regulación de los precios. Esto debe entenderse como la garantía de un límite inferior, con el cual puedan contar los agricultores y les quite incertidumbre; pero no en el sentido de estabilización de los precios, y ni siquiera en el de, simplemente, reducir las fluctua-

<sup>11</sup> Carmen Galán Balboa, *Subsidios en México*. Escuela Nacional de Economía, Tesis profesional, 1945.

<sup>12</sup> A. Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*. México, 1909. P. 187.

<sup>13</sup> L. M. Echeverría, "Progresos recientes de la agricultura mexicana", *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VI, núm. 4. México, 1954. P. 62.



ciones. Es conveniente, desde varios ángulos económicos, que esas fluctuaciones se realicen, y la acción del estado al respecto debe ser solamente la de limitar su amplitud, sobre todo hacia abajo.

De lo anterior se deriva que no hay una necesidad, ni práctica ni lógica, de establecer topes obligatorios legalmente, como una contraparte de los precios de garantía. Se exceptúan de lo anterior los artículos que tengan un mercado monopolístico aceptado, como el azúcar. Cuando las maniobras monopolísticas se registren al margen de la ley, como en el caso de la carne, más que de precios topes se requiere de la destrucción de los privilegios en que usualmente se amparan esas maniobras, estableciendo en su lugar la libre concurrencia. (Respecto a la carne, últimamente ha intervenido la Secretaría de Agricultura y Ganadería, sacrificando ganado en Tlalnepantla para entregar la carne a los expendedores.) Tampoco se requieren restricciones a la movilización ni al libre comercio, y se procurará que el organismo regulador no se convierta en un comerciante en grande escala.

Las alzas extremas pueden evitarse manejando el grifo de las importaciones o vendiendo existencias reguladoras; es decir, actuando el gobierno marginalmente en la oferta para detallistas o para consumidores finales. En esta acción marginal en la oferta debe evitarse, ya se ha repetido muchas veces, el subsidio al consumo. Así se pone un límite superior a la elevación de los precios; pero no se requiere establecer topes legales ni tratar de obligar a no vender más arriba de ese precio, lo que da origen a mercados negros, y la experiencia enseña que es muy difícil de hacer cumplir.

No parece que la oferta marginal anterior precise llegar hasta la etapa del expendio de menudeo; el número de pequeños expendedores de menudeo es ya de por sí excesivo y pueden servir como vehículos para la distribución de mercancías en cualquier momento y en cualquier lugar. Quiere decir que la oferta de mercancías de parte del organismo regulador debe ser siempre al mayoreo. El establecimiento de expendios de la CEIMSA en los mercados puede tener una finalidad política; pero no se considera que sea en realidad un paso económicamente necesario para la regulación del mercado. Lo anterior es cierto siempre que desaparezca toda intención de subsidiar a los consumidores. Son los subsidios a los consumidores los que han hecho probablemente necesario o conveniente el establecimiento de los expendios de menudeo, en el sostenimiento de los cuales la CEIMSA pierde dinero.

### *Acciones laterales*

Al tratar de estimular la productividad ligando los subsidios propuestos a índices de eficiencia que se elaboren al respecto, sin que por

ello dichos subsidios dejen de tener por objetivo la elevación de los ingresos de los agricultores y, por consiguiente, substituyan parcialmente en este efecto a los precios de garantía, se va a encontrar que hay muchas empresas agrícolas incapaces de obtener en ningún año esa eficiencia: por su magnitud insuficiente, o por deficiencias naturales de los recursos, o por mala administración. Lo anterior escapa del ámbito de la fase de la promoción agrícola a que se viene haciendo aquí referencia, y simplemente sirve para indicar que esta fase debe acompañarse con otras que remuevan, en lo posible, esos obstáculos. Mientras tanto, las fincas incapaces de eficiencia quedan condenadas a no recibir subsidios.

En la regulación de los ingresos de los agricultores (no estabilización) influyen no sólo los precios, sino también los rendimientos físicos. La elasticidad de la demanda compensa en parte esos riesgos, es decir, una cosecha pobre se vende generalmente a precio mayor que una abundante, no obstante que los precios de garantía sean los mismos. El sistema de precios de garantía no puede tomar en cuenta este factor de altos o bajos rendimientos, puesto que los precios se han anunciado cuando no se tiene todavía ni la menor idea de cómo irán a ser estos rendimientos. La diferenciación *a posteriori* de los precios de garantía no parece práctica. El propuesto sistema de subsidios sí toma en cuenta ese factor, pero opera aumentando su efecto, no neutralizándolo. Esto subraya la benéfica función que puede desempeñar una institución de seguro agrícola contra todo riesgo, fundada por el Estado. Contribuir a la regulación de los mencionados ingresos sería el fin específico del organismo estatal de seguros; pero podría adoptarse el sistema estadounidense del pago de primas y de indemnizaciones en especie a base de certificados de depósito representativos de mercancía, a fin de que la institución de seguros colabore también, de la manera que se ha explicado atrás, en la regulación del mercado. Si las primas pagadas por los agricultores se compensan con las indemnizaciones y el estado absorbe los gastos de operación, éstos serían un nuevo subsidio agrícola.

Un objetivo análogo puede lograrse mediante el sistema de pagos variables en el crédito agrícola. De acuerdo con este sistema no se establece plazo ni vencimiento de los adeudos, sino la obligación de dedicar a liquidarlos una parte alícuota de los ingresos netos. Así, cuando hay buena cosecha se paga mucho y cuando la hay mala poco o nada, y se contribuye a regular los ingresos de los productores. En la banca agrícola nacional este sistema ya funciona de hecho, aunque no formalmente, pues se prorrogan los plazos tantas veces como el prestatario no puede pagar y no se es riguroso en la ejecución de las garantías. Por cuanto a la banca agrícola privada, existe el fondo de garantía del crédito agrícola, que maneja el Banco de México, y cuyos efectos son análogos a los de las prórrogas de la banca nacional.