

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

RÓMULO A. FERRERO

LA intervención del Estado en las actividades económicas es hoy día un hecho general, reconocido y aceptado en todas partes, aún cuando con notables diferencias en cuanto a la amplitud e intensidad que debe tener. En ningún campo se ha dejado sentir más esa intervención que en el de la agricultura, como es fácil comprobar examinando el cuadro actual del intervencionismo estatal en el mundo entero. Por esta razón, y porque la agricultura ocupa a la mayor proporción de la población trabajadora mundial (alrededor de los dos tercios, según estadísticas de la Oficina Internacional del Trabajo), es interesante revisar las características y directivas de la política agraria contemporánea, y estudiar sus orígenes y los factores que la han determinado.

LOS FACTORES DETERMINANTES

Toda política agraria es el resultado de la acción de ciertos factores, algunos de carácter general o mundial, y otros específicos de los países respectivos. Esencialmente, son los siguientes:

- 1) Las condiciones económicas y políticas que imperan en el mundo en la época de que se trate.
- 2) Las características propias de cada país.
- 3) La ideología económica, social y política del régimen de gobierno.

La influencia de estos factores es fácil de comprender, y se deja sentir no sólo sobre la política agraria, sino sobre toda la política económica, de la cual aquella constituye sólo un aspecto. Es claro que dicha política no puede ser la mis-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ma en una época caracterizada por un rápido y continuo aumento de la población y de la demanda mundiales, por una estabilidad política internacional relativamente grande y por una gran libertad de movimiento de productos, hombres y capitales, condiciones todas que prevalecieron en el mundo durante la mayor parte del siglo pasado y primer decenio del presente, que cuando el cuadro ha cambiado de manera notable por disminución del crecimiento demográfico, contracción de la demanda, inestabilidad política internacional y restricciones al comercio, a la inmigración y al movimiento de capitales, como pasa ahora.

Por otra parte, existe una considerable e importante diversidad entre los países por lo que se refiere a sus recursos naturales, densidad de población, área de cultivo, división de la propiedad, situación geográfica, etc. La política agraria no podrá ser igual en un país que tiene abundancia de tierras de cultivo y que exporta sus productos, que en otro donde la tierra es escasa y se necesitan considerables importaciones; ni será la misma en donde la propiedad del suelo esté concentrada que allí donde se encuentre dividida.

Finalmente, la ideología del régimen imperante en cada país en materia económica, social y política, afecta de modo que hoy es particularmente notable, la orientación y características de la política agraria. Debido a esta causa, se advierten grandes diferencias en cuanto a los fines perseguidos por el Estado mediante esa política, así como también, y esto es muy importante, en cuanto a la naturaleza de las medidas empleadas y de los caminos seguidos para lograr esos fines.

Puede decirse que el primero de estos factores deja sentir su influencia de modo general, afectando la política agraria de todos los países, que debe por fuerza acomodarse a las condiciones en medio de las cuales se desenvuelve la economía mundial. El segundo factor determina situaciones y necesidades especiales, las que, junto con la acción del

POLÍTICA AGRARIA CONTEMPORÁNEA

tercero, moldean en cada caso la política del país respectivo, dentro de las condiciones o tendencias generales impuestas por el primer factor. Lógica y metodológicamente, el estudio de la política agraria contemporánea debe comenzar por la indagación y el examen de las condiciones generales que influyen sobre su determinación, confiriéndole en todos los países rasgos comunes, conocimiento que es necesario para comprender cómo se ha llegado a la situación actual. Una vez hecho esto, hay que señalar las medidas concretas en que se manifiestan esos rasgos; y, en fin, sería necesario examinar los casos particulares de algunos países para ilustrar la acción conjunta de todos los factores, pero ello alargaría en exceso las dimensiones de este artículo, que se concretará, así, al estudio general de la situación.

LAS CAUSAS GENERALES DETERMINANTES

Remontándose hasta los verdaderos orígenes de la situación actual, y apreciando en toda su amplitud el fenómeno que estudia, pueden señalarse cuatro causas generales como determinantes de la política agraria contemporánea. Ellas son:

1) El desequilibrio que se ha presentado entre la producción y el consumo mundiales de productos agrícolas después de 1920, y más exactamente a partir de 1925.

2) Los efectos de la Guerra Mundial de 1914 a 1918 sobre la producción agrícola y sobre la política económica mundiales.

3) La crisis económica mundial iniciada en 1929, especialmente por su influencia sobre la política comercial posterior.

4) La ineptitud de la agricultura para ajustarse por sí misma a los cambios de las condiciones económicas del medio en que se desarrolla.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Cada una de estas causas debe ser estudiada por separado.

El desequilibrio entre la producción y el consumo mundiales de productos agrícolas. Este desequilibrio constituye la causa más antigua, profunda y difícil de eliminar de la situación actual, y se debe a la considerable delantera que ha tomado el crecimiento de la producción agrícola sobre el de la población mundial, fenómenos que durante el siglo pasado marcharon casi paralelamente, o aún con cierta ventaja para la segunda. En efecto entre 1800 y 1900 la población del mundo aumentó de 906 millones a 1,608,¹ y la de Europa, que es el continente más interesante por ser el mayor importador de productos agrícolas, de 187 a 400 millones. Al mismo tiempo crecía el área cultivada, que se duplicó en Europa por el aprovechamiento de las fértiles tierras del Centro y Oriente de ese continente, y las de Norteamérica, en especial en Estados Unidos, cuya enorme extensión se ganó casi por completo en ese siglo.

En el siglo presente, sobre todo en los últimos veinte años, no se ha mantenido ese paralelismo, porque la población crece con mayor lentitud que antes, habiendo llegado a 2,000 millones en 1930 en todo el mundo, y a 500 millones en Europa. Este fenómeno es más visible en los países más ricos y de más elevado nivel de vida de este continente: Inglaterra, Francia, Suecia, y más recientemente en los mismos Estados Unidos. El coeficiente de natalidad ha disminuído mucho, llegando en el caso de Francia a ser menor que el de mortalidad; el coeficiente neto de reproducción, tal como lo formula Kuczynski (la proporción según la cual se renueva la población en el curso de una generación) ha pasado a ser menor que la unidad en muchos países de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Inglaterra, Letonia, Noruega, Suecia, Suiza, etc.) así como en Estados Unidos y en Aus-

¹ Estadísticas de la Liga de Naciones.

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

tralia, lo cual indica una situación aún más desfavorable en el futuro, planteando una serie de problemas económicos y sociales de la mayor importancia.

Mientras tanto, el área cultivada en el mundo ha continuado aumentando con mucha rapidéz, y la producción lo ha hecho aún más. En Estados Unidos ella creció 11 millones de hectáreas entre 1900 y 1914, y en Argentina 15 millones; y la Guerra Mundial aceleró el ritmo de aumento de modo que entre 1913 y 1920 las áreas cultivadas en Estados Unidos, Canadá, Argentina y Australia (los cuatro grandes exportadores agrícolas del mundo) aumentaron otros 22 millones de hectáreas, más otros 13 millones entre 1920 y 1930.² Así pues, en el presente siglo ha habido un aumento de 60 millones de hectáreas situadas en las regiones más fértiles y de clima más apropiado del mundo entero.

Pero la producción agrícola ha aumentado no sólo por razón de un área mayor, sino también por los progresos técnicos. La mecanización del cultivo después de la guerra no sólo aumentó los rendimientos en muchos casos, sino que permitió liberar en Estados Unidos junto con el desarrollo de los automóviles, 14 millones de hectáreas dedicadas a pastos para animales de trabajo, las que pasaron a sostener cultivos comerciales; la genética, el abonamiento, la lucha contra las plagas, etc., etc., contribuyeron eficazmente a hacer mayor la cantidad de productos obtenidos. El volumen de la producción mundial ha aumentado en proporción superior a la demanda, rompiéndose así el equilibrio mantenido en el siglo pasado y presentándose un problema de primera magnitud.

La guerra mundial de 1914-1918. El conflicto bélico pasado ha afectado en forma notable la política agraria de

² *Economic Bases for the Agricultural Adjustment Act.* M. Ezequiel y L. H. Bean, 1933

EL TRIMESTRE ECONOMICO

los años posteriores por varias razones. En primer lugar, el descenso del área cultivada y la decadencia de la producción europea, mientras duraron las hostilidades y el proceso de recuperación subsiguiente, motivaron un considerable aumento de la producción en el Nuevo Mundo, como se acaba de ver, aumento irreversible y que resultó excesivo desde el momento en el cual Europa restauró su agricultura a sus antiguos niveles, o sea hacia 1925. En segundo lugar, la Guerra dejó en los países europeos una secuela de deudas públicas y privadas, y un encarecimiento de la mano de obra, que recargaron notablemente los costos de la agricultura haciéndola muy vulnerable a la competencia internacional. En tercer lugar, el conflicto aleccionó a los beligerantes sobre la necesidad, o cuando menos la conveniencia, de bastarse a sí mismos lo más posible en el abastecimiento de productos agrícolas, para ponerse a salvo de los efectos de un bloqueo capaz de provocar el colapso económico y la deficiencia alimenticia, acarreando la derrota final.

Resumiendo, el excesivo crecimiento del área en el Nuevo Mundo provocó, al restaurarse la agricultura de Europa, una situación de sobreproducción particularmente inconveniente para los países de ese continente, de costos de producción más altos; esta situación impelió a los Gobiernos de muchos países a adoptar medidas proteccionistas bajo la forma de altos aranceles, sobre todo, para proteger sus mercados internos contra la competencia del exterior (Alemania, Francia e Italia, son ejemplos notables con respecto al trigo); y por esta razón, unida a los deseos de auto-suficiencia mencionados, se desarrolló un intenso nacionalismo económico que ha ido progresando día a día. Es interesante que las dos primeras manifestaciones importantes de esas tendencias de auto-suficiencia y de nacionalismo daten de 1925: la "Batalla del Trigo" en Italia, y la política de desarrollo de la producción azucarera en Gran Bretaña, bajo regímenes políticos muy distintos.

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

La crisis económica mundial de 1929. La intensa depresión económica que se desató en el mundo a fines del año 1929, vino a agravar una situación ya difícil de la agricultura, cuyos orígenes hemos visto son anteriores. La disminución de la demanda ocasionó una fuerte caída de precios, más intensa en el caso de los productos agrícola por la falta de una pronta y proporcionada contracción de la producción; al mismo tiempo que la rigidez de los costes, que es una característica de la agricultura, dificultaba también mucho la alineación con los precios. Los efectos de la crisis se hicieron sentir con mayor intensidad sobre este sector de las actividades económicas, determinando una intervención del Estado para ayudarla, la que desde entonces se ha hecho, en general, permanente y cada día de mayores alcances, como veremos al estudiar las distintas medidas en las cuales se ha concertado.

Por otra parte, la crisis de 1929-1933 ha tenido como efecto un progresivo deterioro de la libertad del comercio internacional que ha causado daños muy serios a la economía mundial, y que constituye uno de los obstáculos principales, tal vez el de mayor importancia, para un completo restablecimiento. Es importante señalar que han sido las naciones que más se habían ufanado, y han seguido haciéndolo, de defender la fidelidad a las doctrinas liberales, y que por su posición dominante en la economía mundial causaban mayores perjuicios, las que han dado los pasos más decisivos en este camino, marcados por los hechos siguientes:

- a) **LA LEY ARANCELARIA** Adoptada por los Estados Unidos
HAWLEY-SMOOT en 1930, elevando considerablemente los derechos de importación, que pasaron a ser en promedio de 55 por ciento, o sea el doble de la tarifa vigente hasta 1922, fecha de la primera elevación. Esta medida, adoptada en contra de la reiterada opinión y advertencias de economistas connotados de ese país, fué tanto más desacertada cuanto

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que Estados Unidos era, y es, el mayor acreedor del mundo entero, que sólo puede pagarle a la larga con productos, cuyo ingreso cerraba dicha tarifa; y porque en la misma época suspendía sus créditos al exterior, que suministraban a los países deudores otros medios, siquiera transitorios, de pago y de adquisición de mercaderías.

Como con acierto han dicho varios economistas, y entre ellos nada menos que al actual Vice-Presidente, Henry A. Wallace, un país no puede ser al mismo tiempo un gran acreedor y un gran exportador, o mejor dicho un gran acreedor con una balanza comercial también favorable, sino que debe ser un gran importador, como lo ha sido siempre Gran Bretaña. En cambio, la política arancelaria estadounidense tendía a crear esta situación completamente anómala y de imposible duración permanente, sin acarrear los serios trastornos que ha ocasionado.

La repercusión inmediata de la ley Hawley-Smoot fué la adopción de represalias contra los productos americanos en muchas partes. Así, Alemania elevó los derechos de importación al trigo de esa procedencia, de 42 centavos de dólar por bushel, a 1.19 y luego a 3.84; Francia, de 53 centavos a 85, y después a 1.49, e Italia de 75 centavos a 97, y más tarde a 1.69.³ Además, el ejemplo fué contagioso, y los aranceles se elevaron por todas partes; y no es necesario insistir en los efectos perniciosos que esto ha tenido sobre la economía mundial, y aún sus derivaciones sobre la política internacional.

b) LA INTRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS O CONTINGENTES DE IM- PORTACIÓN

En Francia en 1931, que más tarde ha sido imitado en todo el mundo. Son bien conocidos los desfavorables efectos que tiene esta medida sobre el comercio internacional, a pesar de lo cual ha alcanzado

³ H. A. Wallace, *Farmers and the Export Market*, 1935.

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

una difusión que puede apreciarse por las siguientes cifras:

PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES TOTALES SUJETO AL RÉGIMEN DE CUOTAS. (1937) ⁴

Francia	58	Bélgica	24
Suiza	52	Irlanda	17
Holanda	26	Noruega	12

c) EL TRATAMIENTO PREFERENCIAL Otorgado a los productos de colonias, dominios o países estrechamente vinculados por intereses económicos y políticos, iniciado por Gran Bretaña con los acuerdos de Ottawa en 1932. Como resultado de ellos, la proporción de las importaciones británicas suministradas por su Imperio subió entre 1929 y 1938 de 30 a 42 por ciento; y en Francia, que siguió el ejemplo, de 12 a 27 por ciento, siendo de advertir que se trata de dos países que figuran entre los de mayor importancia para el comercio mundial, especialmente el primero, que es un gran importador. A la constitución de bloques económicos imperiales sucedió más tarde la de los regionales, dislocando más aún las corrientes del tráfico internacional.

Como expresa Condliffe, profesor de Comercio de la Universidad de Londres, estas medidas de protección aduanera, regimentación de las importaciones y tratamientos preferenciales, han sido más nocivas que las posteriores medidas de control de cambios, acuerdos de compensación y trueque de mercaderías, adoptadas en gran medida bajo el imperio de la situación creada por aquellas. Reconociendo su inconveniencia económica y política, Estados Unidos ha iniciado desde 1934, por mérito digno del mayor elogio de su Secretario de Estado Cordell Hull, un viraje completo de su política comercial, basán-

⁴ *World Economic Survey*, 1937-38.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

dola en la concertación de acuerdos recíprocos con una serie de países, cuyo número llega en la actualidad a 21 y cuyo comercio entre sí y con el primero representa el 60 por ciento del comercio mundial. Dichos acuerdos persiguen la supresión o disminución de las trabas que obstaculizan ese comercio, y sus disposiciones son de tanto mayor alcance por cuanto contienen la cláusula de la nación más favorecida.

La ineptitud de la agricultura para ajustarse a los cambios económicos. Esta es, también, una causa muy importante de la situación actual, porque si, al presentarse hacia 1925 la sobreproducción, agravada por la crisis de 1929, la agricultura mundial hubiera sido capaz de restringir sus actividades como lo hizo la industria en iguales circunstancias, muchos de los males que han caído sobre ella hubieran sido evitados o, cuando menos, atenuados. Esa ineptitud se debe, a su vez, a varias causas, a saber:

La agricultura, organizada en casi todo el mundo sobre la base de la explotación familiar (especialmente en el Viejo Mundo y en Estados Unidos), no es sólo un medio de vida, sino, también, un modo de vivir. Los productores, que a menudo son propietarios de la tierra, continúan sus actividades en la misma escala aunque bajen los precios y las utilidades, conformándose con ingresos netos cada vez menores que constituyen realmente sólo una retribución de su trabajo personal sin cubrir, o sólo parcialmente, el interés de sus inversiones en tierras y capitales. Este es un hecho perfectamente comprobado por la experiencia mundial.

En la industria se acostumbra en épocas de depresión económica restringir la producción apelando al desempleo de trabajadores, lo cual no cabe en la agricultura mundial, o sólo en muy pequeña escala, porque la mayor parte del trabajo es efectuado, por regla general, por los mismos productores y los miembros de su familia, que no pueden dejar de formar parte de la empresa. Desde este punto de vista

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

hay, así, menor elasticidad del volumen de trabajo agrícola en comparación con el industrial.

Finalmente, la producción agrícola es efectuada en cada país por millares o millones de personas, que generalmente están desconectadas unas de otras, no poseen datos sobre las condiciones del mercado mundial ni aptitud para aprovecharlos, y tampoco están organizadas en forma que permita adoptar decisiones comunes. La agricultura es una actividad esencialmente dispersa, por razones del espacio que necesita y del escaso progreso que ha alcanzado en ella el fenómeno de la concentración, tan característico en la industria.

Como resultado de estas peculiaridades, la agricultura tiende a mantener en un nivel bastante estable el volumen de su producción en tiempos de depresión económica, lo cual es, como se dijo más atrás, un factor de agravación de la caída de sus productos a niveles más bajos que los de la industria. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas de la Liga de Naciones, el índice de la producción agrícola permaneció prácticamente inalterado entre 1929 y 1932, mientras que el de la industrial bajaba de 100 a 64, en todo el mundo. Debido a esto, el índice de precios de los primeros productos bajó de 100 a 52, en tanto que el de los segundos descendió sólo hasta 64; expresado de otro modo, la relación entre ambos índices, que mide el poder adquisitivo de los productos agrícolas frente a los industriales, considerando como 100 la existente en 1929, bajó a 83 por ciento en 1932.

Situación de la agricultura mundial en los últimos años. La agricultura mundial ha sufrido en los últimos años por la acción de estas causas. Por una parte la producción ha venido en aumento: por el desarrollo de la agricultura del Nuevo Mundo, por el restablecimiento de la de Europa y por el estímulo artificial dado en ciertos países a determinados cultivos, como el trigo y el azúcar; por otra, los mer-

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

de máxima importación en Europa, para bajar luego a 14.7 millones en el quinquenio 1933-37, o sea a las dos terceras partes. Esta reducción fué debida al aumento de producción de los países importadores, que ascendió prácticamente en la misma cantidad.

Los precios del trigo en Liverpool, principal mercado libre internacional, comenzaron a bajar continuamente desde el año 1924 en que alcanzaron a \$1.81 por bushel, para bajar a un mínimo de 54 centavos en 1932, desde cuya fecha volvieron a subir hasta un máximo de \$1.24 en 1937, si bien ya se trataba de dólares desvalorizados, para volver a caer en el año siguiente a los niveles-oro más bajos que se han registrado desde los tiempos de la reina Isabel de Inglaterra. Esta baja refleja muy bien los efectos de la desfavorable situación creada a este producto agrícola por las causas anotadas.

Cosa semejante ha ocurrido con el azúcar, producto que junto con el trigo ha sido el más afectado. Para no alargar esta exposición sólo diremos que la producción de azúcar de caña subió de 9.6 millones de toneladas, a 17.6 millones, entre 1909-13 y 1925-29, mientras que la de betarraga sólo subía de 7.9 a 8.6 millones, o sea que el crecimiento se verificó casi todo en el Nuevo Mundo, que produce la primera. En los años posteriores no se han producido aumentos notables de producción, ni la de caña ni la betarraga, pero en cambio, debido al excesivo nivel alcanzado por ellos y a las medidas de nacionalismo económico adoptadas en los países importadores, el mercado libre mundial (o sea aquel accesible para azúcares no protegidos) se ha contraído de 5.6 millones de toneladas, en 1929, a sólo poco más de 3 millones, desde 1936 a la fecha. Sólo en Gran Bretaña y Canadá se contrajo el mercado para los azúcares libres en medio millón de toneladas, como resultado del aumento en igual cantidad de las importaciones preferenciales provenientes del Imperio entre 1929 y 1936; y en Estados Unidos las

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cados mundiales han venido contrayéndose bajo la acción de medidas proteccionistas de varias clases: aranceles prohibitivos, cuotas de importación, subsidios, etc., etc. Se ha presentado así una situación de sobreproducción y de crisis de precios que puede ser ilustrada con algunos ejemplos seleccionados, relativos a los dos productos antes mencionados, que son de primera importancia en el comercio internacional: trigo y azúcar.

La producción mundial de trigo (excluyendo Rusia), que promedió 82.3 millones de toneladas en el quinquenio 1909-13, anterior a la guerra, aumentó hasta 99.7 millones de tons. en el quinquenio 1925-29, y a 103.2 millones, en 1930-34. Prácticamente todo el aumento habido entre los dos primeros períodos fué debido al crecimiento de la producción del Nuevo Mundo, pues la de Norteamérica pasó de 24.5 a 34.1; la de Sudamérica, de 4.9 a 8; y la de Australia, de 2.5 a 3.7; mientras que la de Europa pasaba de 37 a 38.7 solamente. En cambio en el quinquenio siguiente (1930-34), esta última subió hasta 43.8, en gran parte bajo el amparo de medidas proteccionistas, en tanto que en Norteamérica bajaba a 29.4 en Suramérica permanecía sin variación y en Australia subía a 5 millones. Todas estas cifras están tomadas de las estadísticas del Instituto Internacional de Agricultura de Roma.

Mientras la producción aumentaba tan considerablemente, sobre todo en los países exportadores del Nuevo Mundo (Canadá, Estados Unidos, Argentina y Australia) que pasaron de 30.6 millones de toneladas en 1909-13 a 44.4 en 1925-29, y bajaba a 41 en 1930-34, los mercados mundiales que se habían ampliado mucho durante un tiempo por la decadencia de la agricultura europea comenzaron a restringirse paulatinamente por la restauración de ésta y su mayor desarrollo debido al proteccionismo. Las importaciones mundiales de trigo alcanzaron a 21.3 millones de toneladas en el quinquenio 1923-27, siendo este último año el

EL TRIMESTRE ECONOMICO

importaciones de Cuba bajaron un millón y medio de toneladas. El precio del azúcar en Liverpool por ctw. descendió de 13s 9d en 1927, a 9s 1d en 1929 y a 4s 8d en 1935.

RASGOS COMUNES DE LA POLÍTICA AGRARIA CONTEMPORÁNEA

La acción de las causas de carácter general que se acaba de examinar, háse manifestado en una serie de medidas que se han adoptado prácticamente en todas partes del mundo, especialmente en los últimos diez años, confiriendo así rasgos comunes a la política agraria de los diversos países. La crisis de sobreproducción y de precios de esta actividad económica motivó la adopción de una política definidamente proteccionista, cada vez más acentuada, por parte de los gobiernos de los países afectados; y la misma repercusión de aquellas medidas, como también la prolongación y extensión de la crisis, ha obligado a otros países a entrar por el mismo camino. El carácter sobresaliente de la política agraria contemporánea está constituido, así, por un intenso proteccionismo.

Por otro lado, la seriedad de la situación agrícola, la incapacidad de reajuste espontáneo de la producción y, en ciertos casos, motivos de ideología económica y política, han conducido a que el Estado intervenga directamente en algunos países para orientarla, restringirla, organizarla y controlarla, con mayor o menor intensidad en cuanto al alcance de las medidas, y con mayor o menor amplitud en cuanto a la extensión del sector de la agricultura en donde se ha practicado esa intervención. Proteccionismo e intervención estatal son las dos características más notables de la política agraria contemporánea.

El proteccionismo agrícola puede ser estudiado revisando las distintas medidas en las que ha encontrado su manifestación, y que han sido adoptadas en casi todos los paí-

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

ses en mayor o menor grado. El intervencionismo puede estudiarse mejor examinando cómo se ha producido en ciertos casos particulares relativos a algunos países en donde ha asumido especial importancia. Comenzaremos por lo primero.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA

Son numerosísimas y sumamente variadas las medidas adoptadas para proteger a la agricultura en los diversos países, pero se puede enumerar sólo las principales y más corrientes, con el fin de apreciar la forma que ha revestido el proteccionismo. Ellas son, sucintamente expuestas, las siguientes:

Alivio de las deudas. La excesiva carga de las deudas contraídas durante e inmediatamente después de la guerra de 1914-18, en épocas de altos precios, ha sido, como se dijo, una causa importante de la mala situación de la agricultura, especialmente en Europa, dejándose sentir con mayor intensidad por la crisis de 1929. La gravedad de la situación obligó a los gobiernos de muchos países a intervenir para ayudar a los agricultores, concediéndoles moratorias, prolongación del plazo de pago, rebaja de los intereses y a veces del monto adeudado, consolidación de pagos atrasados y de deudas flotantes, etc., disminuyendo en esta forma hasta límites soportables el peso de las deudas sobre la economía agrícola respectiva.

Para citar algunos ejemplos: los plazos de cancelación fueron prolongados hasta 30 años en Estonia, hasta 35 en Egipto y hasta 55 en Polonia; los intereses experimentaron reducción en casi todas partes, bajando a 3% en Rumania y Yugoslavia, 4% en Hungría, 4.5% en Alemania, 5% en Bulgaria e Italia, y 6.5% y luego 5.15% en Egipto. En este último país el Estado intervino para que los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pagos atrasados fueran parcialmente consolidados, y parcialmente satisfechos por él, sustituyéndose como acreedor de los agricultores con mayores facilidades para éstos; en Bulgaria, Francia, Noruega, Polonia, Suiza y Canadá se dictaron disposiciones encaminadas a obtener una reducción del monto de las deudas.

Tarifas aduaneras. Esta medida se cuenta entre las primeras y principales de la política comercial contemporánea y ha sido adoptada profusamente, sobre todo en los países europeos grandes importadores de trigo (Alemania, Francia, Italia). El alza de las tarifas se inició hacia 1925, recibiendo un fuerte impulso a raíz de la crisis mundial de 1929 y de la adopción del arancel estadounidense Hawley Smoot. En los casos de los países mencionados ha llegado a asumir tales proporciones que los derechos ascienden a varias veces el precio que obtiene el producto afectado en el mercado libre, equivaliendo así virtualmente a una prohibición de la importación, con el objeto de reservar el mercado interno a la producción nacional, que se desea estimular y proteger para conseguir la autosuficiencia.

Cuotas de importación. Generalmente se ha recurrido a esta medida para evitar una fuerte elevación de derechos aduaneros, o cuando ésta no era posible por impedirlo tratados comerciales vigentes. Se ha perseguido limitar las importaciones del exterior en beneficio de la producción doméstica, y, también, favorecer las importaciones de ciertas procedencias en detrimento de las de otras. Como ejemplos notables se puede señalar el régimen de cuotas para la importación de carne que rige desde 1933 en Gran Bretaña, país que absorbe alrededor de las tres cuartas partes de las exportaciones mundiales; y el establecido en Estados Unidos para el azúcar, desde 1934, en virtud de la ley Jones-Costigan.

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

Tratamientos preferenciales. Estos revisten ya sea la forma de derechos de importación menores para los productos procedentes de ciertos países, ya sea el de cuotas de mayor cuantía, ya sea ambas cosas juntas. Ya mencionamos los acuerdos de Ottawa que marcaron la iniciación de esta política por Gran Bretaña; agregaremos otro ejemplo notable: el de Estados Unidos que no sólo concede a Cuba una cuota considerable, sino, además, le cobra un derecho de importación que es sólo el 50% del que pagan los azúcares de otras procedencias, llamados por eso *full duties* en aquel país.

En razón de estos tratamientos preferenciales, y de otras medidas proteccionistas, los precios que reciben por un mismo producto en el mismo mercado los distintos productores varían, según sea su procedencia. Así, a principios de 1939, Gran Bretaña pagaba £ 6/10/0 por tonelada de azúcar procedente de los exportadores corrientes, y £ 11 por la de sus colonias; Estados Unidos pagaba £ 15 a £ 16 por el azúcar de Puerto Rico, y Francia £ 18 por la de Martinica y Guadalupe. El precio para los productores no protegidos (como Perú y Santo Domingo, en nuestro continente) era, así, la mitad o tercera parte del recibido por los que sí lo eran.

Fijación de precios. Con el objeto de asegurar a los productores una retribución adecuada se ha adoptado esta medida, primero en países importadores con el propósito de estimular la producción interna y reducir las importaciones, a menudo junto con altas tarifas o cuotas restrictivas (casos de Alemania, Francia e Italia, para el trigo); y luego en países exportadores, para ayudar a los agricultores a neutralizar o atenuar los efectos desfavorables de la baja de precios en sus mercados externos, provocada o agravada por las medidas tomadas por los primeros. En los últimos años prácticamente todos los exportadores de trigo, a saber, Canadá, Argentina, Rumania, Bulgaria, etc., han acudido a

EL TRIMESTRE ECONOMICO

este sistema, pero sin llegar a los límites alcanzados en los países importadores, por ejemplo en Italia donde el precio fijado al trigo en 1939, antes de la actual guerra, era tres veces mayor que el del mercado libre internacional.

Pago de primas o subsidios. Cuando se fija un precio de venta obligatorio, el consumidor siente directamente la carga que ello representa, especialmente las clases de recursos modestos. Por esta razón se ha recurrido a otro medio de ayuda a los productores, mediante el pago de primas o subsidios. Ejemplos típicos de esta política los tenemos en las que se pagan al azúcar de betarraga en Gran Bretaña desde 1925, que en muchas oportunidades han superado a la cotización mundial varias veces, y que han permitido aumentar la producción de 25 mil a 500 mil toneladas; al trigo, desde 1933, y a la carne, desde 1934, en el mismo país. Pero también se ha extendido esta medida a los países exportadores: Rumania y Yugoslavia, para el trigo; Estados Unidos, para el trigo y el algodón, para luchar contra el descenso de precios y la competencia internacional, y para estimular la salida de sobrantes excesivos.

Préstamos sobre productos. El objeto de esta medida ha sido procurar sostener los precios en épocas de descenso, retirando del mercado una parte de la producción; y en los actuales momentos se adopta en muchas partes para hacer frente a la pérdida de los mercados de Europa continental, que deja sin colocación grandes cantidades de productos agrícolas. Desde luego, si el monto del préstamo es muy alto, y si el descenso de precios continúa, aquel puede llegar a ser superior a la cotización, convirtiéndose así en una venta virtual al Estado, en cuyas manos se van acumulando grandes cantidades de productos. En Estados Unidos se ha empleado extensamente esta medida, desde los días de la Junta Federal Agrícola (Federal Farm Board) del régimen de Hoover, pero sobre todo bajo los progra-

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

mas agrícolas del gobierno de Roosevelt. En el momento actual éste tiene en sus manos más de diez millones de fardos de algodón, o sea una cantidad superior a la que consumirá el mundo de esa clase de algodón en el presente año.

Desvalorización monetaria. No puede dejar de mencionarse esta medida, que tiene por objeto facilitar la colocación de los productos en los otros países, cuya moneda pasa a tener mayor poder adquisitivo que la de aquel que practica la desvalorización. Muchos países exportadores han acudido a este expediente, espontáneamente o arrastrados por la crisis mundial de 1929, como también por la desvalorización de las dos divisas principales: la libra esterlina, en 1931, y el dólar, en 1934. Como es natural, la misma generalización de esta medida de un país a otro hace desaparecer la ventaja temporal que confiere a los exportadores.

El costo de la protección agrícola. La ayuda directa del Estado a la agricultura representa una carga bastante pesada para la economía de los países que la practican en gran escala, como ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña y Estados Unidos, que han avanzado mucho en tal camino. De acuerdo con una declaración hecha a mediados de 1939 en la Cámara de los Comunes por el Secretario Financiero del Tesoro del Gobierno británico, los subsidios pagados a la agricultura en el período 1932-38 ascendieron a la cuantiosa suma de 45 millones de libras esterlinas, sin incluir los pagados al trigo, que se financian fuera del presupuesto mediante una contribución sobre la harina. De esos 45 millones, 18.6 correspondían al subsidio a la producción de azúcar de betarraga, y 18.1 a la de carne, que son, junto con el trigo, los productos más protegidos, y hay que agregar que este último subsidio a la carne sólo comenzó a regir desde 1934. Si se agrega el subsidio al trigo, iniciado en 1933, que sumó 34.9 millones de libras hasta 1938, se

EL TRIMESTRE ECONOMICO

llega a un total de cerca de 80 millones en ese lapso; y para el año 1939 dicho funcionario calculaba un gasto de 9 millones de libras, sin contar con el subsidio al trigo. La importancia de estas sumas puede apreciarse mejor sabiendo que el valor total de la producción agropecuaria de aquel país fué estimado en 208 millones de libras, para el año 1936.

En Estados Unidos, desde la iniciación del programa de ayuda agrícola en 1933, el Gobierno ha pagado a los productores, hasta 1939 inclusive, un total de 3,094 millones de dólares distribuidos en la forma que se expresa a continuación: 1933, 131 millones; 1934, 447; 1935, 573; 1936, 287; 1937, 367; 1938, 482; 1939, 807. Estos datos son tomados de la publicación oficial del Ministerio de Agricultura *The Agricultural Situation*, y permiten apreciar cómo han venido aumentando las cantidades en los últimos años. Como el valor de los productos vendidos en el mismo lapso ha sido de 50,785 millones de dólares, resulta que los pagos gubernativos han representado un 6% de dicho valor, proporción bastante apreciable.

El costo total de la ayuda y protección a la agricultura es mayor de lo que éstas cifras representan, porque habría que considerar lo que el Estado deja de percibir por concepto de derechos de importación y otros, cuando trata de eliminar totalmente o en gran parte la entrada de un producto extranjero, como ocurre en Gran Bretaña con el azúcar, y lo que le cuesta administrar su programa de ayuda. Para los consumidores del país hay que considerar no sólo las sumas que cuesta al Estado la ayuda, que tienen que ser pagadas por la tributación general, sino también el encarecimiento de la vida por la elevación del precio de ciertos productos protegidos ya sea por fijación de precio, ya sea por tarifas aduaneras muy altas, como ocurre con el trigo en los grandes países importadores de Europa, donde

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

ese cereal tiene un precio varias veces superior al que rige en el mercado libre mundial.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN

El segundo rasgo característico de la política agraria contemporánea está constituido por la intervención del Estado en el campo de la producción. Desde luego, las medidas de protección y ayuda que se acaba de revisar constituyen ya manifestaciones de intervención estatal, pero queremos referirnos bajo esta designación a las medidas encaminadas a influir de un modo más directo en la producción, en cuanto a su orientación, volumen y organización, bajo la dirección y el control del Estado. Esta clase de intervención no se ha generalizado tanto como el proteccionismo agrícola, pero en algunos países ha alcanzado, sin embargo, un considerable desarrollo.

El grado de amplitud y de intensidad adquirido por la intervención del Estado en la producción agrícola en aquellos países donde existe, han sido determinados no sólo por las condiciones económicas generales (que constituyen el primer factor determinante de la política agraria contemporánea, como se dijo al principio de este artículo), sino también por las características de los países respectivos y por la ideología de sus regímenes (que son los otros dos factores). Este último factor ha tenido particular importancia, de modo que hoy se constata la intervención más completa en los países gobernados por regímenes totalitarios, en los cuales ella tiene como fin no sólo mejorar la situación de los productores, sino alcanzar los objetivos perseguidos por la política económica del Estado, especialmente la autosuficiencia.

El estudio detallado de este tema escapa a los alcances y a las dimensiones de este artículo, pero no es posible dejar de abordarlo aunque sea a la ligera para tener idea de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

forma como se ha producido esa intervención. En aras a la brevedad sólo examinaremos rápidamente dos casos importantes, y que ofrecen notables contrastes, a saber, los de Estados Unidos y Alemania, países que son, el primero, gran exportador de productos agrícolas y gobernado por un régimen liberal, y el segundo, importador de esos productos y gobernado por un régimen totalitario.

La intervención estatal en la agricultura de Estados Unidos. Esta intervención se ha producido desde 1933 teniendo como fin únicamente tratar de mejorar la situación de los agricultores, que era entonces sumamente crítica debido a la fuerte caída de los precios de sus productos, de sus ingresos brutos y, sobre todo, netos, y a la disminución de las exportaciones, lo que se puede apreciar con mayor exactitud sabiendo que en febrero de aquel año el índice de los precios al por mayor de los productos agrícolas había bajado a 39 (siendo la base 100 en 1929), en tanto que el índice general de todos los productos era de 63; el valor bruto de la producción en 1932 había descendido al 42% respecto a 1929 y los ingresos netos (descontando gastos) a 25%, y las exportaciones habían declinado 21% en volumen y 59% en valor, según estadísticas oficiales del Ministerio de Agricultura.

La acción del Estado se ha dirigido desde entonces a obtener una disminución del área cultivada y de la producción, para obtener equilibrio entre la oferta y la demanda a precios remuneradores, y se ha producido en vista de la incapacidad de los agricultores para lograr por sí mismos esos fines. Ha sido necesario así que el Estado tomara la iniciativa para inducirlos a hacerlo *voluntariamente*, mediante ciertas compensaciones económicas necesarias para asegurar su colaboración, la cual, volvemos a decirlo porque es distinto de lo que ocurre en el caso que veremos después, ha sido y continúa siendo completamente voluntaria.

POLITICA AGRARIA CONTEMPORANEA

El *modus operandi* de esta intervención estatal para restringir la producción ha sido en esencia el siguiente: en una primera fase, que abarca los años 1933, 1934 y 1935, se aplicó la ley de Reajuste Agrícola promulgada el primero de esos años, en virtud de la cual el Ministro de Agricultura estaba facultado para celebrar acuerdos con los productores que lo desearan, para que disminuyeran el área cultivada a cambio de ciertos pagos (*rental and benefit payments*) financiados con impuestos a la elaboración de sus productos (*processing taxes*). En esta forma se obtuvieron disminuciones de 4.2, 14.3 y 12.1 millones de hectáreas, respectivamente, sobre una superficie cultivada normal de alrededor de 145 millones. Esta fase terminó en enero de 1936, al declarar la Corte Suprema de Justicia de aquel país la inconstitucionalidad de los impuestos que financiaban el programa.

La segunda fase está basada en la ley de la Conservación de la Fertilidad del Suelo, promulgada en 1935 y enmendada en 1936 para adaptarla a los fines perseguidos. Estos son impedir, o limitar, el agotamiento de los suelos disminuyendo el área dedicada a cultivos denominados “agotantes”, que son justamente aquellos cultivos comerciales como el algodón, el maíz, el trigo, etc., cuya producción se deseaba restringir, y que extraen anualmente de la tierra grandes cantidades de elementos nutritivos. Para este efecto no se celebran acuerdos, como bajo el programa anterior, sino simplemente se constata que el agricultor que solicita los pagos de compensación haya cumplido con disminuir el área dedicada a dichos cultivos. Los pagos no son financiados mediante un impuesto especial, como antes, sino con una partida de 500 millones incluída en el presupuesto federal, orillando así la dificultad que acarreó la abrogación del programa anterior.

La restricción de la producción agrícola, o, mejor dicho, del área cultivada, se sigue practicando en Estados Unidos

EL TRIMESTRE ECONOMICO

hasta la fecha de acuerdo con esa ley, perfeccionada más tarde en 1938 y complementada por otras disposiciones, como son el establecimiento de cuotas de venta, cuanto el abastecimiento de un producto sobrepasa de ciertos límites, siempre que los productores aprueben ese régimen, medida que tiene por objeto evitar que un rendimiento muy favorable obtenido en la menor área haga recaer en el mercado una cantidad de productos excesiva.

La intervención del Estado en la agricultura de Alemania. En este país la intervención del Estado ha asumido caracteres mucho más acentuados que en Estados Unidos, donde hasta ahora es bastante moderada. Los fines perseguidos también han sido distintos, porque no sólo se ha querido mejorar la situación de los productores, sino, también, estimular la producción agrícola (o sea lo inverso que en Estados Unidos) con el objeto de asegurar el mayor grado de autosuficiencia libertándose de las importaciones, orientarla en el sentido más favorable para la conveniencia del Estado y someterla a un estrecho control, que se extiende, después, a todo el comercio de productos agrícolas hasta llegar al consumidor.

Por la ley de la Corporación de la Alimentación del Reich (*Reichsnährstandgesetz*) del 13 de septiembre de 1933 se organiza obligatoriamente a los productores en asociaciones locales, reunidas a su vez en asociaciones distritales en número de 500, y éstas en 20 asociaciones regionales, constituyendo así la mencionada Corporación a cuya cabeza se encuentra el Líder de los Campesinos y Ministro de Agricultura y de Alimentación del Reich. Cada chacra tiene una tarjeta o registro especial, en donde se inscriben los datos relativos a la superficie y rendimiento de los cultivos, número de cabezas de ganado, prácticas culturales adoptadas, etc., tarjeta que debe estar siempre a disposición de las autoridades locales.

POLÍTICA AGRARIA CONTEMPORÁNEA

Al lado de esta organización de los productores se ha creado la del comercio de productos agrícolas, por medio de asociaciones de venta paralelas, a las que pertenecen, junto con aquellos, todas las personas que intervienen en la transformación, distribución y venta de los productos. Existen asociaciones para cada uno de los 10 grupos de productos considerados (cereales, productos lácteos, huevos, ganado y sus productos, betarraga, papas, etc.) Cada tipo de ellas está integrado en 20 asociaciones regionales, que a su turno constituyen una Federación Central, de las que hay así 10, una para cada grupo de productos, estando sujetas a la autoridad del Ministro citado antes.

Mediante estas dos organizaciones el Estado controla la producción y el comercio de productos agrícolas, dirigiéndola en la forma que conviene a sus fines. El Ministro de Agricultura determina, por ejemplo, las cantidades de cereales panificables (trigo y centeno) que exige el consumo nacional, y, de acuerdo con esto, se señala a cada productor la cuota que debe entregar y el lugar de entrega. Al mismo tiempo se establecen los precios básicos que deben recibir los productores según la región y la época del año; y se extiende el control de precios a través de toda la cadena de intermediarios hasta llegar al consumidor. En forma semejante se procede con los otros productos.

La agricultura de Alemania está sujeta así a un estricto control del Estado, en un grado que sólo es superado en la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas. Se protege a los productores defendiéndolos de la competencia exterior por medio de las tarifas aduaneras y del control absoluto de las importaciones, y fijando precios de venta remuneradores para sus productos, pero al mismo tiempo se orienta la producción y se la estimula de acuerdo con las exigencias del Estado, estableciendo una intervención que constituye en realidad un completo control de sus actividades.

Por los fines que persigue, por los medios que adopta y

EL TRIMESTRE ECONOMICO

por el grado de amplitud o intensidad que alcanza, la intervención estatal en la agricultura de Alemania es enteramente diferente de la que existe en Estados Unidos y otros países, siendo comparable más bien con el régimen establecido en Italia, cuyas condiciones particulares en lo que se refiere a la agricultura y cuya ideología política son semejantes, lo que explica la analogía de las políticas agrarias respectivas.