

PNT 333

1

73718

## COMO LLEVAR UN PROGRAMA DE MANEJO DE LA OFERTA\*

R. O. Stelzer

Cuando se me señaló este tema, acudió a mi memoria una conversación con un tío mío. Esto sucedió hace ya muchos años. Mi tío me contó que llegó a su casa un agente vendedor que vendía un libro acerca de "cómo criar muchachos". Mi tío preguntó al vendedor si no tenía tres libros de este mismo tema. El vendedor contestó: "No, sólo tengo uno". Mi tío le replicó que de nada le iba a servir el libro, puesto que tenía tres muchachos y necesitaba un libro distinto para cada uno.

Creo que esto es aplicable al manejo de la oferta, puesto que, para que se alcancen sus objetivos, pueden ser necesarios muchos enfoques distintos.

Uno de los objetivos fundamentales de todo programa de manejo de la oferta es la eliminación de algo del "riesgo" contenido en la estructura agrícola; es decir, la estabilización de precios e ingresos.

Otro elemento clave es que ayude a que los productores hagan los ajustes necesarios de la producción, para que queden atendidas las necesidades interiores y las de exportación. Desde este punto de vista, es un esfuerzo destinado a que ayude a productores y otras personas a que encaucen unos recursos limitados hacia su mejor uso. Podríamos enumerar otros muchos objetivos, pero cada uno de ellos deberíamos evaluarlo a base de su costo y de los beneficios para el país afectado.

Para que se alcancen objetivos deseables, tienen que crearse medios con los que la producción y las ventas puedan ajustarse estrechamente a precios aceptables a la demanda del mercado.

Esta no es una tarea sencilla. Puede reclamar varias formas de proceder y también los esfuerzos, en cooperación, del gobierno trabajando junto con los agricultores, los representantes de la industria y los consumidores.

Esto no debe desalentar a nadie en sus intentos de poner en práctica un programa de manejo de la oferta, puesto que los resultados justifican plenamente estos programas. El éxito de todo programa tiene que medirse por sus logros para la tierra, los agricultores y todas las personas.

Uno de los primeros requisitos es que se promulgue la legislación necesaria para que se lleven a efecto los objetivos del programa.

La legislación propuesta deberá incluir la consideración de factores tales como: a) deberá ser una importante contribución al ingreso y al bienestar de los agricultores; b) habrá de ser aceptable para la mayoría de los agricultores y para el público en general; c) habrá de permitir constantes ajustes a los cambios de la demanda  
Trabajo preparado por R.O. Stelzer para presentarlo en un seminario de políticas

da, del mercado y de la tecnología; y d) habrá de ayudar al establecimiento del uso económico de los recursos naturales.

Aquí, en los Estados Unidos, los primeros esfuerzos destinados a influir en el precio y el ingreso se hicieron por medio de la adquisición a precios fijos de la producción sobrante de productos básicos escogidos de los que hubiese exceso. Estas compras quedarían apartadas del mercado hasta que se les necesitase. El programa no tuvo éxito, debido a que ejerció poca influencia en el precio, y no dio por resultado ajuste alguno de la producción.

Esta experiencia enseñó varias lecciones importantes, entre ellas la de que, para que alcanzase éxito: a) se necesitaban fondos adecuados; b) el problema había de atacarse en varios frentes; y c) era necesaria la cooperación de todos los afectados por el problema.

Hoy en día, tenemos en los Estados Unidos la mayoría de los instrumentos legislativos que se necesitan para llevar a cabo, con éxito, un programa de manejo de la oferta. En algunos casos, la legislación es de corta duración y se tiene que renovar de vez en cuando, o bien han de proporcionarse nuevos fondos cada año para las necesidades. Estas limitaciones tienen la ventaja de que permiten cambios que pueden ser necesarios para el mejoramiento de las operaciones. Sin embargo, tiene el inconveniente de que no permite la planeación a largo plazo que puede hacerse necesaria para que proporcione el desarrollo técnico y económico del mañana.

La legislación actual de Estados Unidos es resultado de muchos años de experiencia, y de búsqueda y prueba de nuevos enfoques. En muchos casos estos enfoques son modificaciones de programas anteriores y, en la actualidad, están autorizados los siguientes:

1. Programas de conservación del suelo y ajuste de las tierras de labor, así como de cambios de uso de extensiones superficiales.
2. Cuotas de comercialización y asignaciones de extensión superficial.
3. Precio de garantía por medio de certificados, pagos, préstamos y compras de trigo.
4. Subsidios a la exportación (inclusive los de la Ley Pública 480) y otras operaciones para eliminación de excedentes.
5. Convenios y órdenes de comercialización.
6. Controles a la importación.

La autoridad para llevar a cabo estos programas ha quedado confiada, por el Congreso, al Presidente de los Estados Unidos, al Secretario de Agricultura y a la Commodity Credit Corporation.

Puede hacerse uso de cada uno de los programas, por separado o conjuntamente, de modo que se dé un equilibrio razonable a la producción con lo que ayudará a: a) la estabilización del ingreso agrícola; b) el aumento de la eficiencia en la agricultura y c) contribuirá al bienestar y la economía generales.

### Programas obligatorios

Una decisión importante que se ha de tomar es la determinación de si los programas habrán de ser voluntarios u obligatorios. Se utilizan ambos métodos. Corrientemente, en los Estados Unidos se utilizan cuotas de comercialización y asignaciones de extensión superficial (punto 2 anterior) obligatorias, respecto a productos básicos tales como cacahuete, tabaco y arroz. Los programas de asignaciones y cuotas obligatorias, tales como los que se emplean respecto a dichos productos básicos, dependen de las penas señaladas al incumplimiento de las disposiciones del programa; es decir, los productores que rebasan la asignación de extensión superficial o las cuotas establecidas para su explotación agrícola están sujetos a penas suficientemente elevadas para que impidan cualquier "incumplimiento" generalizado. Por lo general, estas disposiciones obligatorias no se imponen, a menos que la mayoría de los productores hayan aprobado, en un referéndum, las disposiciones referentes a la asignación de extensiones superficiales y cuotas de comercialización.

Los programas de precios de garantía (para préstamos y compras) pueden también ser obligatorios, en cuyo caso la legislación específica el nivel o alcance de la garantía.

### Programas voluntarios

Los programas de cambio de uso de extensiones superficiales actualmente en vigor respecto al algodón, el trigo y granos para piensos son, por lo general, voluntarios, y el cumplimiento de los mismos se logra por medio de diversos incentivos. Estos incentivos incluyen la opción entre préstamos o compra con precio de garantía, y certificados y pagos de trigo. El monto de los pagos guarda a veces relación con el cambio necesario de uso de la tierra, así como con el sostenimiento del ingreso agrícola. El programa de cambios de uso de la tierra se basa en la obtención del ajuste deseado de la producción que se necesita para equilibrar la oferta con las necesidades internas y de exportación. Los pagos se han ajustado para que se obtenga una participación relativamente grande. En el caso del trigo y el algodón, estos pagos han dado por resultado una participación cercana al 100 por ciento, mientras que en el caso de los granos para piensos ha sido del 75 por ciento aproximadamente.

En otros casos, en los que no se necesita ajuste alguno de la producción, hay asequible a todos los productores un precio de garantía (para préstamos y compras) cualquiera que sea su participación en cualquier programa de conservación o de cambio de uso.

Son ejemplos de este tipo de actividad en los Estados Unidos, el frijol soya y la leche. Sin embargo, en estos casos y en otros parecidos, los precios de garantía se han fijado a un nivel que ayude a que se obtenga la producción deseable. El precio de garantía es obligado cuando se exige a los productores el cumplimiento de programas de limitación de superficie o de uso de la tierra.

En los Estados Unidos hay cierto número de programas que se han creado con fines de aumento de la producción. En estos casos, se brindan a los productores un precio de garantía y pagos de incentivos. Los programas más importantes de este tipo se refieren al azúcar y la lana. En estos dos casos, la producción no alcanza a cubrir las necesidades de los Estados Unidos y la autorización legislativa para estos programas indica que los intereses de Estados Unidos estarían mejor servidos alentando la producción de estos productos básicos. Pueden utilizarse programas de un tipo parecido para que alienten la producción, con el fin de atender la demanda de exportación.

Los precios de garantía (para préstamos y compras) pueden ser también permisivos, siendo el Secretario de Agricultura quien determina los productos básicos que han de recibir este apoyo.

Los convenios y órdenes de comercialización constituyen también un rasgo importante de manejo de la oferta. En los Estados Unidos, su finalidad es que establezcan y mantengan condiciones ordenadas del mercado respecto al producto, y que aseguren la obtención del nivel deseado de precio. Por lo general, las órdenes resultan por demás eficaces, respecto a los productos básicos, cuando se las puede aplicar por zonas y cuando hay un uso secundario asequible para la producción sobrante. En los Estados Unidos se les utiliza, principalmente, respecto a la leche líquida, las frutas y las hortalizas. En estos casos los controles de superficie cultivada o de producción no son, al parecer, factibles, o resultarían inaceptables para los productores. En los Estados Unidos se han utilizado tres tipos de órdenes de comercialización, a saber, las que regulan: a) la proporción del aflujo; b) la clase y el tamaño; y c) la administración de sobrantes. Cuando los productores los han aprobado, los convenios de comercialización tienen fuerza de obligar para todas las personas cuando el Secretario de Agricultura exige una orden. Los excedentes que, debido a dicha orden, no pueden venderse en el principal conducto de salida, se desvían a un uso de precio más bajo, tal como la leche se desvía a la producción de mantecquilla o queso.

### Administración

Para que tengan éxito, los programas de manejo de la oferta deberán procurar que la administración y el control del programa queden lo más cerca posible del productor. En los Estados Unidos, esto se logra con el uso de Comités Estatales cuyos miembros los eligen las comunidades y condados. Estos miembros de los comités son agricultores que administran el programa en nombre e interés del gobierno. Esto hace posible que estos miembros de los comités

den a conocer plenamente a sus vecinos los beneficios y disposiciones del programa. Este es uno de los principales motivos de que los programas hayan quedado aceptados y hayan tenido éxito en los Estados Unidos.

En muchos casos, los distintos productores quizá tengan dificultades en cumplir con todos los términos y condiciones que son necesarios para sacar provecho de todas las disposiciones del programa. Esto es particularmente cierto desde el punto de vista de los préstamos y compras con precio de garantía. Un medio que permite la participación de todos los productores, en particular de los productores pequeños y con recursos limitados, es sirviéndose de asociaciones cooperativas. En muchos casos los distintos productores estadounidenses no cuentan con los medios e instalaciones (por ejemplo de almacenamiento) que les permitan participar en programas de precio de garantía. Las cooperativas brindan la oportunidad de que los agricultores se unan para la obtención de los plenos beneficios de estos programas. En los Estados Unidos, las cooperativas han resultado muy eficaces ayudando a los productores a que obtengan todos los beneficios de los programas referentes a productos básicos, tales como cacahuate, arroz, tabaco y algodón. En realidad, en algunos casos tal como el del tabaco, prácticamente todas las actividades relacionadas con el precio de garantía, que incluyen la concesión de préstamos sobre el producto, el almacenamiento, y la manipulación y comercialización del producto, se llevan a cabo por medio de asociaciones cooperativas. Estas asociaciones cooperativas han celebrado convenios con el gobierno para la ejecución de algunas de las disposiciones del programa (generalmente las de almacenamiento, financiamiento y comercialización) bajo supervisión y dirección del gobierno.

Todas las disposiciones que he descrito obedecen, primordialmente, a la finalidad de llevar a la práctica los compromisos contraídos por el Congreso. En los Estados Unidos esto se lleva a cabo, generalmente, proporcionando préstamos y compras y haciendo arreglos con organismos de comercialización, privados o cooperativos, ya establecidos, respecto al manejo, almacenamiento o comercialización del producto básico. Cuando esto no ha sido posible, la Commodity Credit Corporation del gobierno ha aportado el personal y las instalaciones para la ejecución de los programas. En algunos casos, la Commodity Credit Corporation ha comprado instalaciones de almacenamiento, tales como silos, para guardar los sobrantes.

Una de las decisiones que han de tomarse en todo programa de administración de la oferta es el grado en que la comercialización habrá de dejarse en las manos del comercio privado o en que deberá llevarse a cabo por el gobierno. Respecto a algunas cosechas, en el Canadá es el gobierno quien, por conducto de las "Juntas de Comercialización", sus únicos organismos destinados a esta actividad, compra el producto básico y dispone de él, pagando a los productores los beneficios netos. Esto contrasta tajantemente con la práctica seguida en los Estados Unidos, donde el principal hincapié se hace en que sea el sector privado quien ponga el producto

básico en el mercado.

Creación de mercados para que ayuden al manejo de la oferta

Otra función importante relacionada con el manejo de la oferta es la ayuda que el gobierno puede dar para que se encuentren nuevas o mayores salidas para la producción. En los Estados Unidos, el gobierno ha creado programas de subsidios y donativos, con el fin de que aumenten las exportaciones. Además, se han creado muchos programas para canalizar los sobrantes de producción, con el fin de que vayan a dar a personas necesitadas del interior. Se hacen a escuelas, instituciones e individuos, donativos de artículos sobrantes que no podrían venderse a precios de garantía en los mercados del interior.

Relaciones con los precios de garantía

Los programas nacionales respecto a productos agrícolas básicos tienen que prestar cuidadosa atención a que se eviten efectos adversos en productos competidores. Algunos productos compiten por lograr unos mismos insumos (tierras, mano de obra, capital). Maíz y frijol soya compiten entre sí en los Estados Unidos. En otros casos los productos compiten por conquistar un mismo mercado. Un ejemplo de ello lo tenemos en el aceite de semilla de algodón y el aceite de soya. Los efectos adversos de la deformación del precio de garantía para los agricultores de algunas regiones puede dar por resultado el descrédito de los programas.

Este estudio ha intentado esbozar, aunque sólo sea brevemente, los puntos que deben tomarse en consideración cuando se establece un programa de manejo de la oferta. En él hemos enumerado algunos de los métodos de uso en Estados Unidos. Esto no quiere decir que éstos sean los métodos que se recomiendan para utilizarlos en otros países. Cada país tiene que decidir por sí mismo cuál deberá ser el método que utilice de entre los disponibles.

## BIBLIOGRAFIA

1. Agriculture Handbook Number 361  
"Compilation of Statutes Relating to Soil Conservation  
Acreage Diversion ----- and Related Statutes"
2. Agriculture Handbook Number 345  
"Farm Commodity and Related Programs"
3. Agriculture Policy: A Review of Programs and Needs, Vol. V  
"National Advisory Commission on Food and Fiber"
4. Food and Fiber for the Future (julio de 1967)