

EL SEGURO DE INGRESO AGRÍCOLA*

ROBERT B. PETTENGILL**

LA MAYOR parte de los problemas económicos que ocupan la consideración de las legislaturas en todos los países, provienen del descontento de un grupo poderoso y vocinglero de ciudadanos que se enfrentan a una determinada situación económica que no creen poder resolver. El "problema agrícola" norteamericano no es una excepción a esta regla. Aunque por demás complejo, parece fundarse en el descontento de la mayoría de los agricultores debido a sus ingresos relativamente bajos y en un sentimiento de incapacidad para aumentarlos sin recurrir a la ayuda gubernamental. Históricamente, este descontento parece tener sus raíces más hondas en los períodos de crisis económica. Fue entonces cuando el ingreso de los agricultores sufrió un descenso más rápido e intenso que el de la mayoría de los otros empresarios, o que el promedio estadístico de otra clase de ingresos, incluyéndose a los salarios.¹ El sentimiento de injusticia económica que se difundió rápidamente en tales circunstancias, se ha extendido ahora creando un ambiente de desconformidad propia de un período de bajo aumento en los ingresos agrícolas, sobre todo si se comparan con los de otras esferas, propiciando asimismo un sentimiento crónico de inferioridad. Aunque existan muchas excepciones a la regla general de desventaja en el ingreso agrícola —excepciones motivadas por las co-

* Traducido por Jorge Enjuto.

** Profesor de Economía en el Departamento de Economía y Administración Comercial de Rollins College, Fla. Fue además profesor visitante de economía en el Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico.

¹ Cuando los agricultores hacen esta comparación generalmente no se percatan del cuadro total. Se olvidan del obrero desocupado de la ciudad, que se encuentra en peor situación, pues no tiene la oportunidad de continuar trabajando como aquéllos en la mayor parte de las fincas. Concentran su atención, generalmente, en los bajos precios de los productos agrícolas, comparándolos con los productos industriales, en vez de buscar las estadísticas del ingreso neto de los propietarios de todas las unidades del negocio; un conjunto de cifras que dependen de la cantidad vendida, tanto como del precio, y que incluye costos que son mucho más fáciles de limitar en el caso de los agricultores que lo que lo son para otros empresarios. Cf. K. E. Boulding, "Does Absence of Monopoly Power in Agriculture Influence the Stability and Level of Farm Income," en *Policy for Commercial Agriculture, Its Relations to Economic Growth and Stability*; estudios sometidos por un grupo de expertos que declararon ante el Subcomité de Normas Agrícolas del Comité Económico Conjunto del Congreso de los EE. UU. (Washington: Government Printing Office), noviembre 22, 1957, págs. 42-50.

sechas, las regiones, y los individuos implicados— la mayoría del grupo favorecido se ha colocado en la textura de permitir que los miembros más pobres de la fraternidad demanden ayuda para todos, al igual que ciertos manufactureros protegidos por los aranceles.

Fundado en este descontento el problema agrícola ha hecho su aparición en la escena política. El gobierno federal ha intentado ayudar a los agricultores mediante una serie de medidas directas e indirectas destinadas a protegerles tanto contra las mermas eventuales en los ingresos, como contra el sentimiento de inferioridad persistente. Si estos esfuerzos se hubieran visto coronados por un éxito substancial, habrían desaparecido los principales motivos de descontento entre los agricultores. Sin embargo, no ha sido este el caso. Es indudable que se han logrado ingresos más estables, pero los agricultores desean algo más. El ingreso medio agrícola sigue siendo inferior a los otros, y si se deduce el interés correspondiente a la supuesta inversión en propiedad agrícola, esta inferioridad llega, y aun sobrepasa, una cifra 50% menor que la de los otros ingresos.² Los únicos períodos verdaderamente favorables han tenido lugar en tiempos de guerra. Es cierto que si en este promedio se prescinde de los agricultores de bajos ingresos de los estados sureños, o del grupo de agricultores que trabajan a un "nivel de subsistencia", los ingresos de aquellos otros de los estados del Norte y del Oeste, o de los agricultores de "nivel comercial" en todo el país, no parecen ser nada despreciables. No obstante, los representantes a sueldo, encargados de defender los intereses del bloque agrícola, cuando piden ayuda al Tío Sam, propenden, por regla general, a citar las cifras más bajas que ofrece el promedio general de ingresos.³

Otra fuente de descontento en la agricultura, y otra faceta del problema agrícola, consiste en el alto costo envuelto en los esfuerzos pasados y presentes por solventarlo. Los desembolsos totales del gobierno federal en ayuda de la agricultura han ascendido recientemente a una suma de cerca de los 5,000 millones de dólares anuales.⁴ Las protestas de los contribuyentes se hacen progresivamente más numerosas y ostensibles, y los consumidores culpan cada vez más al programa federal de protección de precios por el alto costo de los productos alimenticios en los mercados. Algunos norteamericanos se sienten alarmados ante el volumen creciente de las agencias gubernamentales necesarias para administrar el programa, y ven con recelo las tendencias que se manifiestan en el sentido de ofrecer un dominio efectivo

² Natham M. Koffs y y Ernest W. Grove, "The Current Income Position of Commercial Farms," *op. cit.*, págs. 79-80.

³ Cf. John D. Black, "Agriculture in the American Economy", *American Economic Review*, Vol. XLVI (marzo, 1956), págs. 26-28.

⁴ Cf. "5 Billions for Farmers, Where the Money Goes", *U. S. News and World Report* (agosto 10, 1956), págs. 104-107.

de la libertad de acción de los agricultores, y ante otras medidas que tienden a acelerar nuestro alejamiento del sistema de libre empresa. Estos costos financieros y sociales se han convertido en semillero de tanto descontento que muchos ciudadanos ajenos a la agricultura los consideran como "el" problema agrícola. Los agricultores abandonados a sus propias fuerzas no hubieran podido obtener un apoyo federal de tal naturaleza, y con este objeto han acrecentado su poder político en una variedad de formas. Han apelado a los sentimientos humanitarios y a la compasión, exponiendo lo injusto de su situación de inferioridad e impotencia. Han argumentado asimismo que para el propio interés del país el bloque agrícola debe gozar de prosperidad. Se aduce que las crisis económicas son iniciadas y mantenidas por la agricultura. Se ha señalado que la agricultura es la óptima "forma de vida norteamericana", los orígenes de sus perennes valores, y la fuente más vital de su creciente población. Aun con el respaldo de todos estos argumentos, los agricultores no hubieran podido acusar suficiente fuerza política si no se hubieran encontrado en condiciones de mantener el equilibrio de poder entre los dos partidos principales, formando un grupo semi-independiente que daría su apoyo a cualquiera de los dos partidos que prometiera mayor ayuda. Todas estas consideraciones son importantes para el economista práctico que trata de decidir qué debe hacerse en el presente.

O bien podemos reconsiderar el programa existente o comenzar uno nuevo. La actividad de protección de precios, instrumentada mediante los préstamos sin garantía y las compras gubernamentales directas, se ha orientado principalmente hacia la estabilización de los ingresos agrícolas contra las mermas ocasionadas por las bajas en las cotizaciones en los precios. Este programa ha intentado mantener a los agricultores aproximadamente en las mismas condiciones económicas que gozaban en un período básico anterior, mediante el empleo del concepto de "paridad", al determinar los niveles apropiados de protección de precios. Cuando estos precios estimularon la producción, a pesar de que la estabilidad económica exigía que fuese restringida, el gobierno exigió que se limitase aún más el área cultivable y la cuota de mercadeo, en un esfuerzo encaminado a reducir la subsiguiente oferta. Esto nos aleja aún más del "mercado libre" tradicional, que consiste en permitir que los precios se fijen a través de la oferta y la demanda, aunque esto conlleve una reducción en dichos precios, siendo el agricultor individual quien decide si debe limitar la producción y cuándo debe hacerlo. Si continuamos manteniendo la orientación del presente programa, debemos organizar otro de protección de precios, políticamente practicable, que los reduzca gradualmente (tal como el Secretario de Agricultura, Sr. Benson, ha estado tratando de hacer), y

encontrar más y mejores métodos de reducir la producción.⁵ Desgraciadamente, la reducción de los niveles de protección de precios ha probado ser un asunto políticamente muy escabroso, y el añadir nuevos controles de producción a los ya existentes, aumenta más los gastos y la zona de intervención gubernamental en nuestra economía. Y en este camino no se ve fin.

Una alternativa mejor y más económica podría encontrarse en la esfera del seguro social, que consistiría en extender a los agricultores el principio del seguro de ingreso del seguro de desempleo. Esto permitiría retornar rápidamente al mercado libre sin comprometer seriamente la solvencia de nuestros agricultores, quienes tendrían siempre la seguridad de recibir anualmente un por ciento señalado, digamos un 60%, de sus ingresos netos anteriores. Esta seguridad no se ofrece a todos ellos bajo los actuales programas de protección de precios, debido a que: (a) algunas cosechas no se encuentran cubiertas, y a que (b) cuando las cosechas son malas los altos precios en el mercado no ayudan en lo más mínimo al agricultor. El actual programa de la Corporación Federal de Seguros de Cosecha se extiende a menos de un 7% de los agricultores del país.⁶ Es apenas consuelo al agricultor saber que si durante un período dilatado, las cosas empeoran lo bastante, el Presidente puede declarar una región "zona de desastre" y ofrecer alguna ayuda, principalmente en forma de préstamos especiales.

¿Qué tipo de fórmula de seguro de ingreso general debiera crearse para los agricultores norteamericanos? Tomando como ejemplo los precedentes del programa de seguro de desempleo, parecería apropiado unos beneficios de 60% del ingreso neto básico. El período de duración de estos beneficios debiera extenderse hasta cubrir el total de la cosecha anual. Debiera asimismo establecerse, para cualquier beneficiario individual, un pago máximo de digamos, un 60% del ingreso medio neto de los agricultores de nivel comercial de su Estado, por el período básico. Esto evitaría el drenaje del fondo del seguro en beneficio de los agricultores acomodados y limitaría su aplicación inexcusable a aquellos que en otro caso se verían en la miseria.⁷ Debido a

⁵ Sustancialmente este es el programa recomendado en el estudio agrícola más reciente del Comité de Fomento Económico, que lleva por título, *Toward a Realistic Farm Program*, N. Y. (febrero, 1958). Se aboga en dicho estudio por una gradual retirada de la protección de precios a través de un período de cinco años, además de un "eficaz programa de eliminación de tierras laborables". Debe darse un mayor interés a retirar de la producción fincas completas y una nueva "Junta Agrícola" asesora ayudaría a instrumentar las normas generales establecidas por el Congreso.

⁶ Véase el *Report to Congress* de la FCIC para el año 1956. Washington, D. C., Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Todo seguro es voluntario y la FCIC está limitada a aquellas zonas donde son admitidas sus políticas.

⁷ Se ha criticado mucho dentro y fuera del Congreso en contra de los cuantiosos pagos al contado hechos al amparo del actual programa a los agricultores prósperos. "Nuestra política agrícola se ha descrito no del todo erróneamente, como "un agiotismo

la irregularidad anual de los ingresos agrícolas, el período básico debiera extenderse por más de un año; aconsejaríamos el promedio de los cinco años previos.

En estas condiciones, cualquier agricultor que en un año dado hubiera obtenido un ingreso neto de menos del 60% de su ingreso básico estaría en condiciones de solicitar fondos del seguro gubernamental para equilibrar la diferencia. Tendría este derecho aunque operara con una ganancia pequeña (menos del 60% de su promedio anterior) o sufriera una pérdida durante el período. Se imponen dos requisitos. Podrían negarse los beneficios del seguro a cualquier agricultor que no hiciera un serio esfuerzo para producir una cosecha fácilmente realizable, o limitarse en caso de que los costos de producción fueran excesivos o injustificados. En cada caso particular, un comité local integrado por sus iguales rendiría el veredicto.

La supervisión de la administración local debiera estar a cargo de organismos estatales, que a su vez recibirían los fondos del gobierno federal. A la larga, el método más apropiado para financiar el seguro de ingreso agrícola parece ser el empleo de una serie de contribuciones sistemáticas sobre cada cosecha, ajustando el índice de contribución a la pérdida que en las diferentes cosechas la experiencia ofrece. Esto desplazaría principalmente el peso del costo al consumidor final, en forma parecida a lo que ocurre en la contribución sobre nóminas en el seguro de desempleo, imitando asimismo las reducciones en la cuota en atención a las experiencias que así lo ameritan, y que permite con largueza. En un principio tendrían que ofrecerse como garantía los fondos generales del Tesoro de los EE.UU., distribuidos a los varios Estados mediante alguna fórmula fundada en el ingreso relativo derivado de la agricultura. Durante el primer año, la cantidad calculada para estos fines tendría que establecerse en forma un tanto arbitraria, pero no debiera sobrepasar al monto que actualmente se emplea en los programas de protección de precios, reduciéndose en los años sucesivos.⁸

de caridad". Con el objeto de ayudar a un 25% de los agricultores que realmente lo necesitan, sembramos liberalmente nuestras dádivas sobre un 75% que para nada lo precisan". Boulding, K. E., *op. cit.*, págs. 49-50.

⁸ No es fácil decidir cuál es el costo del actual programa de ayuda agrícola en un año dado. Hay diferencias de opinión en cuanto a los artículos que deben incluirse en dichos costos: como por ejemplo, las compras gubernamentales de provisiones enviadas a los aliados menesterosos en el extranjero, el programa de almuerzos escolares, y la prevención de inundaciones. Los préstamos sobre las cosechas que por un año hace la *Commodity Credit Corporation* son reembolsados en el futuro, o en caso contrario el gobierno embarga dichas cosechas, para vender aún más tarde por una incierta fracción de su costo. El Departamento de Agricultura publica anualmente la cifra del "costo real", que arroja un total de sólo 1,900 millones para las actividades de protección de precios en el año 1956, omitiendo los gastos de conservación de suelos, ayuda extranjera, almuerzos escolares, etc. EE. UU., Departamento de Agricultura, *Realized Cost of Agricultural and Related Programs, by Function or Purpose, Fiscal Years 1932-56 (1957)*.

Parece lógico suponer que la reacción inicial a la liberalización de las restricciones de cultivo y mercadeo conllevaría un aumento en la producción, una baja en los precios, y la consecuente mengua en los anteriores ingresos de los agricultores. Es evidente que al compararse con los relativamente estables mercados actuales, la situación que surgiría sería caótica, más sólo duraría un tiempo prudencial. A pesar de encontrarse protegidos de la ruina por el respaldo del seguro de ingresos, los agricultores marginales continuarían abandonando su oficio, en busca de ocupaciones mejor remuneradas en algún otro lugar, y otros cambiarían los cultivos que les han ocasionado pérdidas por otros más prometedores.⁹ El conocimiento de que el gobierno federal no aumentaría los futuros precios, pudiera probar ser estímulo para un equilibrio de oferta más rápido. El asegurar los ingresos del agricultor y no los de la finca beneficiaría también a aquellos que desean buscar trabajo en otros lugares.¹⁰ Unos pocos agricultores encontrarían en los beneficios del seguro un incentivo para permanecer en sus tierras e intentar nuevamente fortuna en vez de abandonar la agricultura, pero el balance neto se inclinaría hacia una más rápida y eficaz reducción, siguiendo las normas tradicionales de la libertad de elección individual. De acuerdo a un buen número de peritos, los actuales programas agrícolas no facilitan los ajustes fundamentales necesarios; un pronto retiro de gente y tierras de la producción de cosechas que tienen un obvio excedente en el mercado.¹¹

Al Congreso es a quien toca decidir la cantidad del beneficio máximo desembolsable al amparo del seguro de ingreso agrícola. El aplicar la regla del 60% Estado por Estado, establecería un tope que fluctuaría entre los 600 y 800 dólares en los Estados más pobres del Sur, a unos 2,000 dólares en el Noreste, Mediano Oeste, y Oeste, alcanzando cifras de unos 5,000 dólares en Estados como Arizona y California. El ingreso neto nacional medio para todas las fincas en el período de cinco años comprendido entre los años 1952-1956 inclusive, fue de 2,421 dólares, y el 60% de esta suma ascendería sólo a 1,453 dólares. Sin embargo, si se fuera a fundamentar este pago máximo únicamente en los ingresos de los agricultores "de nivel comercial", el promedio máximo nacional sería mucho mayor. Un equi-

⁹ Aunque tuvieran garantizado un ingreso neto positivo sobre los costos de producción, algunos agricultores pudieran cometer el error financiero de emplear sus beneficios de seguro en gastos corrientes, provocando con ello la pérdida de la hipoteca debido a no haber pagado el interés o amortizado el principal.

¹⁰ Los obreros desempleados pueden recibir los beneficios de seguro dondequiera que se encuentren, y no están obligados a permanecer en el lugar donde trabajaban anteriormente.

¹¹ Véase el testimonio de los economistas agrícolas en: *Hearings on Policy for Commercial Agriculture, Its Relations to Economic Growth and Stability*, presentado ante el Subcomité de Normas Agrícolas del Comité Económico Conjunto del Congreso de los EE. UU. (diciembre, 16-20, 1957); págs. 93-103.

valente al 60% de 4,431 dólares, o sea, 2,659 dólares.¹² También tendría que decidir el Congreso si debe incluirse en el ingreso neto el valor de los productos producidos y consumidos en la finca y los servicios en estos implicados —lo que probablemente admitiría— y otros ingresos de fuentes ajenas a la agricultura— lo que con toda seguridad se negaría a incluir.

El costo total del programa al gobierno federal dependería obviamente tanto del límite del desembolso máximo como de la extensión a que la "superproducción" o una baja en la demanda forzaría reducciones en precios. Esto último es especialmente difícil de calcular, mas no obstante se han llevado a cabo algunos intentos. A principios de 1956, Black y Bonnen pronosticaron en sus escritos una baja de un 25% en los precios del trigo, mientras que el estimado de Foote y Weingarten se acercaba a un 40%, asumiendo ambos estimados un mercado libre, salvo en lo que concierne a las existencias acumuladas por el gobierno.¹³ Aunque los ingresos brutos no descenderían tanto como los precios por unidad —debido a que el número de unidades vendido sería superior— los ingresos netos bajarían mucho más. Empleando la cifra del promedio nacional para 1952-56, que ofrece un ingreso neto de 12,800 millones de dólares anuales para todos los agricultores, (correspondiente a un promedio de ingreso bruto de 34,600 millones de dólares), parece ser que un aumento del 20% en la producción total —que en promedio ocasionó un 35% de baja en los precios— reduciría a nada o a casi nada los ingresos netos. No es fácil que ocurra una calamidad de esta naturaleza ya que actualmente una buena parte de los productos del campo no están muy lejos del equilibrio de precios, y una baja en el precio de otros artículos tales como granos, que sirven de alimento para los animales, representaría una reducción en los costos para los productores de carne, huevos, y productos lácteos. Caben dos hipótesis más razonables. Si el ingreso neto descendiera un 50% del promedio y no hubiera límites en cuanto a los pagos, los beneficios totales del seguro debidos a los agricultores serían un 10% de 12,000 millones, o sea, 1,300 millones. Similarmente, supongamos que el ingreso neto agregado descienda un 75%, el costo total al fondo del seguro sería entonces de unos 4,500 millones.

¹² Las "fincas comerciales", por definición de la Oficina del Censo de los EE. UU., venden anualmente más de 2,500 dólares en valor de productos. En número, constituyen entre un 40 y un 45% del total. Para encontrar los ingresos medios de los agricultores por estados, véase EE. UU., Departamento de Agricultura, "Preliminary Average of Realized Gross and Net Income per Farm", *The Farm Income Situation* CFIS-162 (marzo, 1957).

¹³ John D. Black y James T. Bonnen, *A Balanced United States Agriculture in 1965*, Informe Especial No. 42 de la *National Planning Association* (Washington, D. C.: 1956). Richard J. Foote y Hyman Weingarten, *Agricultural Economic Research*, Vol. VII, No. 2, (abril, 1956), págs. 33-42.

No obstante, la presencia del sugerido tope de un 60% de los ingresos netos agrícolas —de acuerdo al promedio estatal— reduciría considerablemente los costos estimados. Además, después de la oferta del primer año los ajustes reducirían probablemente las pérdidas incurridas y las bonificaciones que habrían de pagarse.

El objetivo final del seguro de ingreso agrícola es hacer posible que la agricultura retorne al patrón de libre empresa, sin permitir drásticas reducciones en los ingresos que traerían la ruina a los agricultores. La lista de bonificaciones podría seguir asimismo el precedente de aquellos Estados que reconocen los gastos adicionales de las familias numerosas, ofreciendo pagos suplementarios de seguro de desempleo, que varían con el número de hijos. Para los agricultores podría añadirse por cada hijo un 1 ó un 2% adicional a ese 60% que se garantiza. Por otra parte, quizá fuera conveniente decretar penalidades legales con el objeto de desalentar a los agricultores para que no aumenten la producción de aquellos productos considerados en exceso. Las penalidades podrían adoptar la forma de menores garantías de seguro.

Las decisiones de carácter local deben confiarse a comités locales, ya que esta práctica ha funcionado eficientemente bajo los actuales programas agrícolas. No obstante, la ley federal deberá señalar la fórmula de porcentaje general en forma más estricta y definida que la que actualmente especifica las condiciones que dan a los Estados el derecho de recibir fondos federales para financiar sus programas de seguro de desempleo. La cifra máxima de las compensaciones puede variar de Estado a Estado, pero la fórmula empleada para computarlas debe ser la misma.

Esta última observación subraya una importante faceta del seguro de ingreso agrícola que todavía no se ha mencionado. Los obreros deberán insistir en cuanto a la liberalidad de los términos del seguro de ingreso para los agricultores, pues esto les daría oportunidad de obtener mejores ventajas bajo una fórmula uniforme aplicable a ambos. En la actualidad, las leyes estatales difieren sobre las cantidades de compensación de desempleo, su límite máximo, y los períodos de duración de la misma. El trabajo organizado ha perdido la esperanza de lograr una ayuda substancial a través de las legislaturas estatales, y en consecuencia está tratando cada vez más de obtener, mediante negociaciones con los patronos, acuerdos de "compensaciones de desempleo suplementarias". Los términos de estos acuerdos han variado, pero en las industrias de acero y de automóviles los beneficios combinados de los fondos de seguro tanto públicos como privados deben aproximarse al 60% del salario básico por un período de 52 semanas (y a esto se debe la expresión popular de "salario anual garantiza-

do"). La mayor parte de los planes estatales ofrecen en la actualidad menos de 50% del ingreso bruto por un período menor de 26 semanas. Una revisión de la Ley de Seguro Social Federal, con el objeto de establecer en toda la nación una fórmula que incluyera un pago de 60% durante 52 semanas, beneficiaría a millones de trabajadores que no se hallan actualmente a cubierto por los acuerdos de "compensación de desempleo suplementaria"; mantendría la necesaria fluidez en los mercados del trabajo, y sería una perspectiva mucho más atractiva para los agricultores que si se les ofrecieran aquellas ventajas de que gozan la mayoría de los obreros al presente.

Algunos agricultores verían aún en esa compensación de 60%, una considerable reducción de lo que actualmente obtienen. Esta oposición es inevitable, pero no obstante, serían muchos los atraídos por las perspectivas que ofrece el seguro de ingreso agrícola en lo referente al mercado libre y a la liberación de la tutela gubernamental. Cuando en diciembre de 1957 el *Farm Journal* (con una circulación de 3.400,00 ejemplares) hizo una encuesta entre sus lectores para preguntarles su opinión sobre el programa de ayuda agrícola federal, un 50% de los primeros 4,000 agricultores que contestaron fue de la opinión de que el gobierno "se desentendiera por completo de la agricultura". Sólo 27% deseaba una mayor ayuda federal.¹⁴ Los peritos agrícolas ofrecieron un testimonio similar en las audiencias celebradas en diciembre de 1957 a que antes hicimos referencia, aunque en su mayoría estaban de acuerdo en que se subsanara el actual sistema, como lo demostró el informe del Subcomité.¹⁵

Cuando el Congreso decidió finalmente limitar los pagos al contado hechos a los grandes agricultores en concepto de limitación de áreas cultivables, eliminó una de las razones que impulsaban a este poderoso grupo a respaldar el actual programa. La mayor parte de los agricultores en gran escala tienen costos muy bajos y saldrían mejor librados que los pequeños agricultores si se retornara a la libre competencia en forma total. Por otra parte, algunos labradores de menor cuantía no se han acogido al programa de protección de precios y de limitación de cultivos porque han considerado que las desventajas superan los beneficios. Como se ha señalado anteriormente, la protección de precios no ampara a aquellos individuos cuyas cosechas han sido destruidas por el frío, las sequías o las inundaciones. La protección de precios obligatoria cubre en la actualidad menos del 40% del ingreso proveniente de las ventas agrícolas en el mercado.¹⁶ Otros

¹⁴ Según informe de la revista *Time* del 3 de febrero de 1958, pág. 16.

¹⁵ *Report of the Subcommittee on Agricultural Policy to the Joint Economic Committee, EE. UU., Congreso* (10 de febrero, 1958).

¹⁶ *Committee for Economic Development, op. cit.,* pág. 14.

productos importantes reciben con bastante frecuencia ayuda de las varias agencias de asistencia agrícola del gobierno. Desde 1952 a 1956, en una u otra ocasión, se ha ofrecido ayuda no del todo consecuente a 56 productos "no clasificados" que no se consideraban como de "necesidad básica", entre los que se incluían frutos como almendras, remolachas, abichuelas, coles, dátiles, mandarinas, y pasas.¹⁷ Aunque los productores de estos artículos cayeran en olvido o fueran ignorados se vieron sin embargo en la textura de sufragar los gastos de un programa que no les aportaba ningún beneficio.

El mantenimiento de un programa general de seguro de ingreso agrícola debiera también ser favorecido por los consumidores que se quejan de los precios; y por los comerciantes, que no ven con buenos ojos las contribuciones; así como los negociantes con una actitud conservadora, que comprendan que el seguro social es menos peligroso para las libertades que tanto estiman, que el control de los precios y de la producción. Puede también obtener algún respaldo de aquellos individuos con tendencias internacionalistas que temen las consecuencias que pudieran tener en las relaciones amistosas del mundo libre una continuada avalancha de nuestros excedentes agrícolas en los mercados extranjeros.

Una alternativa al actual programa de ayuda agrícola, que goza de un considerable apoyo, es el retorno al mercado libre siguiendo las normas del Plan Brannan para los productos perecederos. Este plan se conoce también con el nombre de "plan de pagos compensatorios", debido a que el gobierno se compromete a pagar a los agricultores la diferencia entre el precio del mercado libre y un precio "justo" o de "paridad" señalado de antemano. Este enfoque al problema ofrece varias desventajas. A no ser que el precio señalado se mantuviera muy bajo, la producción tendría un rápido aumento, y lo mismo vendría a ocurrir con el desembolso de fondos por parte del Tesoro. El justo nivel de precio señalado con antelación sería objeto de constante polémica y maniobra política, igual que ocurre actualmente con la cifra del precio protector. Si para mantener bajos los costos de los pagos compensatorios fuéramos a retornar a los controles de producción la tal llamada faceta de mercado libre del plan sería una ficción más.

La idea del "precio justo" ofrece todavía un peligro mayor, tanto en lo concerniente al actual programa como a aquel de pagos compensatorios. Consiste este peligro en que se extienda dicho principio a otros campos de la economía. Por ejemplo, en la primavera de 1958, el Secretario de lo Interior, Sr. Seaton, sugirió el establecimiento de "precios justos" para los principales metales no ferrosos. Propuso que

¹⁷ *Realized Cost of Agriculture and Related Programs, op. cit., Appendix* (enero, 1957).

se garantizara a los productores nacionales la diferencia entre este "precio justo" y el precio del mercado. Se alega que el costo propuesto es pequeño, pero, ¿cuáles serían los gastos cuando se aumente el nivel del "precio justo" y cuando otros productores en situación crítica demanden que se aplique a sus casos una fórmula similar?

Por otra parte, la extensión del principio de seguro de ingreso inspira contemplarse con un recelo mucho menor. La aplicación de sus fórmulas ofrecería una importante limitación a los pagos hechos a los productores prósperos y los consumidores de cada industria serían los encargados de sufragar los gastos necesarios para la estabilización económica de dicha actividad. La única función que permanecería en manos del gobierno vendría a ser la de recaudar las contribuciones y distribuir sus resultados, al igual que ocurre en el caso especial del azúcar, un programa de protección a un producto agrícola financiado por un impuesto especial y un derecho de importación, y no a través de la contribución general, como en el caso de los otros productos.¹⁸

Otra ventaja del seguro de ingreso consiste en que éste no excluye la aplicación de otras medidas, si se consideran convenientes. No hay nada en dicho programa que impida al gobierno federal continuar comprando productos agrícolas para los programas de ayuda extranjera, para los almuerzos escolares, o para un legítimo acopio de provisiones. Deberán continuarse los esfuerzos atinados que se viene haciendo para la conservación de suelos, y asimismo, la ayuda gubernamental para la investigación y educación agrícola, las instituciones federales de crédito agrícola, la edificación agrícola, y la electrificación rural, etc. Sin embargo, todas estas empresas son costosas y su continuación no deberá aceptarse sin más preámbulos.

El seguro de ingreso constituye una forma adecuada de tratar la inestabilidad del ingreso agrícola. No está orientado a solventar la inferioridad de dicho ingreso. Esta última parece ser una condición crónica acentuada por la forma en que la tecnología agrícola ha acrecentado recientemente la producción; con mayor rapidez de lo que pudiera compensarse en aumentos en la demanda o con la disminución en el número de los agricultores. Un programa amplio de ayuda gubernamental a los agricultores debiera ciertamente incluir un especial empeño hacia la solución de estas dos últimas esferas. Una solución indirecta consistiría en establecer industrias en las zonas agrícolas, con el fin de que los miembros de las familias de los agricultores pudieran aumentar su ingreso mediante salarios procedentes de em-

¹⁸ El programa de seguro de ingresos pudiera aún aplicarse a un nivel internacional en lugar de la estabilización de precios y almacenamiento de excedentes, que no han tenido tanto éxito como para no pensar en otras soluciones.

presas ajenas a la agricultura. A pesar de todo esto, quedaría aún sin solucionar el problema de la miseria agrícola, la desesperada condición de los agricultores que se encuentran en los niveles económicos más bajos. Para estos infelices, al igual que para su equivalente urbano, la nación necesita una "política contra la pobreza" y no una política agrícola, como tan claramente ha señalado el Sr. Kenneth Boulding.¹⁹

En la escena política precisamos un nuevo lema: "igualdad de seguro" en vez de "igualdad de precios". Los agricultores previsores deben unirse a los obreros con el propósito de establecer niveles de seguro razonables para ambos grupos de una manera simultánea. Aprovechando el apoyo de otros grupos interesados, pudiera crearse entonces una fórmula y un precedente que sería de buen augurio para el futuro económico del país y no una amenaza, como acontece con el "precio justo" del programa agrícola actual.

FARM INCOME INSURANCE

ROBERT B. PETTENGILL

(Abstract)

Most economists are agreed that the United States and other nations should find a better method than has yet been devised for dealing with the troublesome problem of farm product "surpluses." They do not agree as to the better alternatives, though a majority of American experts in the field would probably support a partial return to the free market under a downward trending but flexible scale of forward prices combined with "compensatory payments" to make up the difference between forward and market prices. While this approach has merit compared with present price-support activities, it has serious shortcomings. It continues an aid-to-farmers formula that would be very expensive in agriculture and of stupendous cost to the country if extended to other fields, as recently suggested for the non-ferrous metals producers.

What is needed is a method for returning to the free market which provides an incentive for surplus farmers and surplus farm

¹⁹ *Hearings on Policy for Commercial Agriculture, op. cit.*, pág. 35.

acres to move out of farming without leaving anyone destitute during the transition and without burdening the government budget as much as the present program. It should also be a method whose general principles are already widely accepted as legitimate and just; also one which sets good precedents if others ask for similar help.

Such a formula can be found in FARM INCOME INSURANCE, a plan which would resemble that now used to protect unemployed workers. Like unemployment insurance it would guarantee economically distressed farmers a certain percentage of their prior earnings in a base period. There would also be a ceiling like that of certain states which set the maximum weekly benefit for unemployed workers at 50 per cent of the average weekly wage of all insured workers in the previous year. Each state would calculate such an average for farmers in its borders and would administer the plan under federal supervision.

Because of the peculiarities of agriculture the farm income insurance program would differ from unemployment insurance in four major respects. (1) The base period would be the average of the net income in the preceding three to five years to even out income irregularities. (2) The benefit period would have to be 52 weeks for annual crops. (3) The financing ultimately would be by a processing tax. (4) Benefit payments would be the *difference* between actual net earnings in each year and the guaranteed percentage of base net income.

Acreage and marketing restrictions would be abandoned. Also non-recourse loans and price propping purchases by the government. (Special arrangements would have to be devised for items imported in large quantities, like wool and sugar.) Genuine soil conservation measures could be retained, also government purchase programs for other legitimate purposes like the school lunch program and foreign aid. By making benefits payable to farmers who leave their farms in search of urban employment, this desirable movement could be stimulated.

The total cost to the government should be much less than at present, especially after the first two or three years of readjustment. Farm income insurance would also protect many farmers who receive no help under the present plan. By its ceiling provisions it would cut down the large payments now going to rich farmers. It would guarantee a minimum net income to all farmers wiped out by bad weather or insect pests. It would cover all winds of crops, not just the designated "basics" and "non-basics."

Such a plan should muster strong political support from econo-

my-minded taxpayers, from the presently excluded farmers, from restriction-hating individualists, and from labor leaders who see the justice of putting farm aid on the same basis as protection to the unemployed. Perhaps ultimately a farmer-labor bloc could work together to establish uniform percentages, duration of benefits, etc., that would be fair to both.