

8. ¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola? (*)

por Michel PETIT (**)

Hace unos meses Reagan sometió al Congreso un proyecto de ley agrícola que si fuese adoptado, constituiría un verdadero replanteamiento de la política seguida desde hace cincuenta años. En efecto, apunta a abandonar en un plazo de unos años la política de apoyo a las rentas agrícolas gracias al mantenimiento de los precios. La intervención del Estado en los mercados de productos agrícolas sólo tendría ya un papel de estabilización coyuntural. Sin embargo, la agricultura norteamericana, y en particular el granero del Middle West, atraviesa una crisis financiera muy profunda. Todavía no se ha llegado a la situación de los años 30, pero las dificultades nunca han sido tan graves desde entonces. Han tenido, además, repercusiones políticas inmediatas; las dos asambleas, el Senado y la Cámara de Representantes, votaron a principios de marzo una ley, con disposiciones muy generosas, dando una ayuda urgente a los agricultores con dificultades financieras. Pero el Presidente opuso su veto inmediatamente, reafirmando así su voluntad de limitar el déficit presupuestario con la reducción de gastos civiles.

Los intereses económicos y políticos, en el interior de los Estados-Unidos, de la próxima ley agrícola parecen pues considerables. Son igualmente muy importantes para los socios comerciales de los Estados Unidos y en especial para la agricultura europea. Hay que prever pues en la medida de lo po-

(*) Debate en abril de 1985.

Agricultura y Sociedad, nº 35, pp. 141-167, 1985.

(**) Profesor HENSAA.

sible, la evolución de los debates y sobre todo anticipar sus resultados. Por supuesto no hay posibilidad de hacer una previsión perfecta. Pero un análisis de los protagonistas presentes, de sus estrategias y de sus interacciones puede contribuir a reducir el margen de incertidumbre. Este es, pues, el principio objetivo de este informe. Para empezar, sería conveniente hacer un repaso breve de la evolución reciente de la política agrícola americana y de los debates que ha suscitado. Nos limitaremos a la política de intervención en los mercados, porque es, desde nuestro punto de vista, el aspecto más importante.

1. DESARROLLOS RECIENTES DE LOS DEBATES RELATIVOS A LA POLÍTICA AGRÍCOLA AMERICANA

Desde hace más de 20 años, la política agrícola americana se rige por unas leyes cuya duración está fijada por adelantado. Se trata en general de períodos de 4 años. La ley expira al final del año fiscal de la elección presidencial. Así pues, la ley votada en 1981 expira en septiembre de 1985. A falta de una nueva ley, se volvería a la legislación «permanente», es decir a los textos votados en los 30 y 40 que, como es manifiesto, no se adaptan a la situación actual. Por varias razones, ninguna de las partes implicadas en el debate desea volver a ese punto; de ahí resulta una fuerte presión para aprobar una nueva ley en 1985. Si esto se revelase imposible, se puede prever el desarrollo de un consenso para prolongar provisionalmente la validez de la legislación actual. Pero como se verá más abajo, esto supone varios inconvenientes para varias de las partes implicadas. Se puede pues pensar que estarán dispuestas a aceptar unos compromisos para llegar a un resultado en 1985.

El debate actual está fuertemente marcado por las consecuencias de la ley de 1981 y por la evolución de la situación económica de la agricultura desde esa fecha. La elaboración de esa ley fue particularmente laboriosa. Además, sólo logró ser votada por mayoría de un voto, justo al final de la última

sesión legislativa del año. El proyecto de la nueva administración Reagan, que tendía principalmente a limitar el coste presupuestario de los gastos agrícolas, se modificó profundamente. Los legisladores que sostenían a las organizaciones agrícolas desconfiaban mucho de la administración; quisieron reducir al máximo el margen de maniobra de ésta en la puesta en marcha de la política que votaban. Fijaron pues el nivel de mantenimiento de los precios y aumento anual hasta 1985. Al final, la organización general de la política de intervención sobre los mercados, seguida durante más de 50 años, no fue cuestionada. Las principales medidas se pueden resumir como sigue:

— Mantenimiento de los precios gracias a la concesión de préstamos de cosecha, garantizados sobre mercancías y no necesariamente devueltos en dinero («non recourse loans»). Si el precio de mercado cae por debajo del precio de mantenimiento (loan rate), el agricultor puede devolver el préstamo, abandonando su mercancía al organismo de intervención (CCC).

— Pago para varios productos importantes de un montante compensatorio (deficiency payment) igual a la diferencia entre el precio objetivo (target price), fijado por las autoridades políticas al principio de la campaña, y el precio medio de mercado, para los agricultores «participantes» en el programa gubernamental.

— Obligación para esos agricultores de respetar algunas disposiciones en materia de conservación de los suelos y sobre todo de las limitaciones de superficies sembradas. El detalle de estas disposiciones es fijado cada año por la administración

— Posibilidad para los agricultores de poner sus productos en «reserva». Siguen siendo propietarios pero reciben un préstamo por valor de la mercancía y para liberarles del coste de almacenamiento.

Las condiciones meteorológicas particularmente favorables de 1981 y 1982, así como la reticencia de la administración para ofrecer a los agricultores condiciones ventajosas que los incitasen a participar en los programas gubernamen-

tales de limitación de la producción condujeron a dos cosechas récord seguidas. Como ésto se correspondía con un relativo estancamiento de la demanda en los mercados mundiales, el precio de mercado bajó y quedó cerca del nivel de intervención. Los stocks se acumularon. La renta de los agricultores bajó y numerosos agricultores conocieron dificultades financieras, mientras que los costes aumentaban para el Presupuesto Federal de intervención en los mercados agrícolas. Aunque criticaba la rigidez de las decisiones relativas al nivel del precio de sostenimiento y de los precios objetivos, la Administración se encontraba en una situación delicada. En estas condiciones, la Administración puso en marcha, para los principales cultivos, el programa PIK que permitía pagar en especie a los agricultores que aceptasen reducir su siembra en 1983. Las disposiciones eran generosas y los agricultores reaccionaron muy positivamente, disminuyendo en más de 25 millones de hectáreas las superficies sembradas (1). Pero el coste para el Gobierno Federal fue del orden de 10.000 millones de dólares; también es verdad que al tratarse de un pago en especie, el coste no aparecía directamente en el Presupuesto. Ahí es donde reside la astucia política de este programa, que permitió que una Administración elegida bajo la promesa de reducir los impuestos y la intervención del Estado en la vida económica, organizase la transferencia de recursos en beneficio de la agricultura más masiva de la historia. El programa PIK y la sequía del verano 1983 permitieron una reducción importante de los stocks de maíz y menor en los de trigo, ya que al recolectarse este cultivo principalmente antes del verano sufrió poco los efectos de la sequía.

Para reducir los costes presupuestarios, la Administración intentó, en vano en 1983 y con un éxito limitado en 1984, obtener del Congreso la congelación de los precios de objetivo, al no justificarse a sus ojos en un período de casi-estabilidad general de los precios los aumentos decididos en 1981, cuando la inflación era muy rápida. La Administración tuvo

(1) Para juzgar sobre el tamaño de esta cantidad, recordemos que las superficies de cultivo en Estados Unidos y en la Comunidad Europea son de aproximadamente 150 millones y 55 millones respectivamente.

también que transigir mucho en materia de política lechera. Ante el aumento de la producción y consecuentemente de los costes presupuestarios de la intervención, el nivel de los precios de sostenimiento disminuyó, pero no tanto como lo deseaba la Administración. Para reducir la producción se votó una nueva ley en noviembre de 1983 instaurando un programa de desviación («diversión»); los ganaderos que se comprometían a reducir sus entregas por un período de 15 meses a partir del primero de enero de 1984 recibieron un pago de 10 dólares/100 libras, mientras que los otros tenían que pagar un impuesto de co-responsabilidad (primero 0,50 y después 1 dólar/100 libras). Estando apegada al respeto de las leyes de mercado, a la administración le hubiera gustado una reducción más fuerte del precio de sostenimiento. Se temía el coste presupuestario del programa de «diversión». Ahora que este programa se ha terminado, aparece que la tasa de participación ha sido débil, los pagos a los que redujeron su producción han sido prácticamente financiados por los ingresos de co-responsabilidad y la producción ha bajado ligeramente. En conjunto los promotores del programa están satisfechos, pero los riesgos de exceso de producción no han desaparecido.

El año 1984 estuvo marcado por numerosos seminarios, reuniones, conferencias, etc., organizadas para preparar el debate político respecto a la ley agrícola de 1985. Los puntos de vista expresados han sido por supuesto muy diferentes. Sin embargo, sorprende constatar que se ha alcanzado un amplio consenso sobre algunas consecuencias importantes de las políticas seguidas hasta ahora. La fuerte alza del dólar desde 1981, la disminución de la demanda mundial ligada particularmente a la crisis financiera que atraviesan varios países recientemente industrializados han causado que el precio de sostenimiento americano haya cumplido el papel de precio indicador para varios productos importantes. Los países competidores pueden vender las cantidades que sea justo por debajo de este precio y los Estados Unidos venden el resto. En caso de excedente los stocks se acumulan en los Estados Unidos. Por otro lado, el alza del dólar está ligada a los tipos de

interés elevados en el país, tipos que resultan de una política monetaria rigurosa, dirigida a luchar contra la inflación cuando el déficit presupuestario es muy importante. El dólar está sobrevaluado en términos de poder adquisitivo y contribuye ampliamente al déficit comercial. Los observadores y los protagonistas están mucho más convencidos este año que antes de que la suerte de la agricultura depende de la situación macroeconómica general y de la política económica de conjunto del Gobierno Federal más que de la política estrictamente agrícola.

A este consenso sobre la situación coyuntural, hay que añadirle las críticas que se hicieron desde hace mucho al sostenimiento de los precios, considerado como un instrumento injusto e ineficaz de mantenimiento de las rentas puesto que sólo ayuda un poco a los que más lo necesitan y conlleva una mala asignación de los recursos productivos. Este conjunto de consideraciones explica que se haya alcanzado un amplio consenso para promover una política agrícola más orientada por el mercado («market oriented») y que achaca la mayor parte de la responsabilidad de los errores pasados al Congreso, por ser demasiado dependiente de los intereses particulares, y en particular por estar demasiado ligado a las organizaciones profesionales sectoriales.

Este es el contexto en el que la Administración ha preparado su proyecto de ley. Este propone una ruptura muy marcada con las prácticas anteriores. El nivel de los precios de mantenimiento ya no sería el resultado de una decisión política sino que sería igual al 75% de la media del precio de mercado en el curso de los tres años precedentes. Igualmente, el precio objetivo sería igual a esta media el primer año y disminuiría progresivamente para desaparecer en 1991. Los pagos por agricultor estarían limitados a 20.000 dólares en 1986 y todavía más durante los años ulteriores. Las reservas pertenecientes a los agricultores serían suprimidas. La ley permanecería en vigor durante 15 años, hasta el año 2000.

Pero la presentación de este proyecto, a pesar de su espectacularidad, ha estado ensombrecida por el debate político relativo a la crisis financiera de los agricultores en dificulta-

des. En efecto, el optimismo generado, particularmente en el Middle West, por el auge de los años 70 había incitado al crecimiento a muchos agricultores, que se endeudaron mucho utilizando sus tierras como garantía. El alza de los tipos de interés y el estancamiento de los precios agrícolas o su baja con respecto a otros precios han reducido de las rentas agrícolas (2) y la capacidad de hacer frente a los vencimientos. Los precios de la tierra han bajado algunas veces de forma considerable, lo que hace que la composición de algunos balances sea alarmante. Un estudio reciente del USDA ha estimado en 213.000 el número de explotaciones comerciales (3), con una tasa de endeudamiento superior al 70%. Estas representan respectivamente el 30,3 y el 12,5% del número total de las «explotaciones comerciales» (4).

Como ya hemos visto, este problema no es reciente. Lo malo es que ha empeorado al pasar los años e incluso en los últimos meses. La Administración había reaccionado en septiembre de 1984 —antes de las elecciones presidenciales— anunciando medidas de apoyo (reescalonamiento de la deuda de los prestatarios ante el organismo federal de crédito y ofrece una garantía federal del 90% de los préstamos reescalonados a los bancos privados que acepten descontar el 10% de la deuda de los agricultores con dificultades). En febrero de 1985, ante la magnitud de los problemas, que aparecían claramente después de numerosos artículos aparecidos en los periódicos y de programas de televisión, y ante la poca efectividad de las medidas ya anunciadas, éstas se hicieron un poco más atractivas. Al percibir mejor la gravedad de la crisis, los legisladores intentan hacer algo. Los Demócratas se dieron cuenta que allí había un posibilidad de colocar al Presidente y en general a los Republicanos en una situación molesta. Se elaboraron varios proyectos de ley. Después de una batalla legislativa un poco confusa, en el curso de la cual in-

(2) La renta neta agrícola fue de 15.000 millones de dólares de media en los años 70, durante la primera mitad de la década de los 80 ha caído a 8.600 millones.

(3) Explotaciones con un volumen de negocios superior a 50.000 dólares.

(4) ERS. USDA. *The Current Financial Conditions of Farmers and Farm Lenders*, Agriculture Information Bulletin-490, Marzo 1985.

cluso la confirmación del Ministro de Justicia (E. Meese) por el Senado estuvo bloqueada por un «filibuster», las dos cámaras aprobaron un proyecto de ley mucho más generoso. En particular, hubiese conllevado un aumento de la garantía del crédito de 650 millones a 2.500 millones de dólares, un crédito de 100 millones de dólares en subvenciones a los bancos que redujesen la carga de intereses de sus clientes y la autorización dada al organismo de intervención sobre los mercados para conceder en el momento de la siembra de primavera un crédito de campaña igual al 50% de los precios de sostenimiento de los productos agrícolas (Loan Rate). La confusión de los debates se puede ver por el hecho de que el Presidente pudiese afirmar que esta ley costaría 250 millones. Esta confusión esta seguramente ligada con distintas maniobras políticas, ya que los Demócratas que controlan la Cámara de Representantes quisieron que la ley fuese enviada a la firma del Presidente el día de una manifestación de agricultores en Washigton.

El Presidente contraatacó casi inmediatamente oponiendo su veto y denunciando un proyecto de ley demasiado costoso, que despilfarraba el dinero público para acudir a ayudar a jefes de empresa (agricultores y banqueros) con dificultades debidas al simple hecho de haber cometido errores de gestión, apostando hace unos años sobre la continuación de la inflación. Como hecho curioso hay que señalar que el debate político levantado por este tema decayó después más deprisa aún de como había surgido. Esto no quiere decir, por supuesto, que las dificultades financieras de los agricultores fuesen un invento. Son totalmente ciertas y se puede esperar que el debate será relanzado. Pero para nuestro propósito, es decir, el análisis del debate relativo a la próxima ley agrícola, esta evolución indica, a nuestro parecer, las presiones contradictorias que seguirán influyendo en el proceso político.

La preparación de la ley agrícola empezó lentamente con las famosas audiciones (Hearings) en Comisiones en las dos Cámaras. Los asuntos serios apenas han empezado. Sin embargo, se han presentado algunos proyectos de ley y se sabe que hay otros que están en preparación. Se puede decir ya

que el proyecto de ley sometido por la Administración tiene muy pocas posibilidades de ser aprobado ya que nadie lo apoya en el Congreso. Pero el examen de las posiciones tomadas por los distintos protagonistas deja ya ver que la Administración ha conseguido por lo menos influir en la orientación y en el contenido de los debates. En efecto, aunque la agricultura sea presa de grandes dificultades económicas, no se plantea el aumento de los niveles de apoyo de los precios. Lo que se plantea es saber si bajará y cuánto. Al mismo tiempo, la Administración resiste, por lo menos por ahora, a las presiones considerables que se ejercen sobre ella para ayudar a las exportaciones (subvenciones en especies o en metálico, garantías de crédito, bonificaciones de intereses, etc.) Al estar afectadas por el nivel tan elevado del dólar, éstas están bajando actualmente; el USDA ha revisado varias veces a la baja su estimación del volumen de las exportaciones agrícolas para el año fiscal 84-85. Se piensa hoy en día que serán inferiores a 34.000 millones de dólares cuando habían sido de 43.000 millones en 1982-83. Los operadores están muy preocupados, ya que el nivel de pedidos registrados por el USDA pero que todavía no están entregados, que es un indicador de ventas para los próximos meses, es del 30 al 40% más bajo que en el mismo período del año pasado.

¿Cómo prever la continuación del debate y sobre todo su desenlace, a la luz de estos recientes acontecimientos? ¿Cómo responder a la pregunta escogida como título de este informe? ¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola? El desenlace dependerá por supuesto de la manera en que el proceso político pueda resolver los conflictos de intereses reflejados en el debate que empieza. Para conocer mejor las fuerzas presentes, nos parece útil pasar revista brevemente a los principales protagonistas y sus estrategias.

II. LOS PRINCIPALES PROTAGONISTAS Y SUS ESTRATEGIAS

Los protagonistas implicados en el proceso de elaboración de la política agrícola incluyen organizaciones de intere-

ses económicos afectadas por esta política y también órganos del gobierno. Entre estos últimos, se pueden destacar los que participan en el poder legislativo y los pertenecientes al poder ejecutivo. Examinaremos estas tres categorías sucesivamente.

1. Las organizaciones económicas

Las organizaciones agrícolas tienen por supuesto un papel importante en todos los debates relativos a la política agrícola. Desde hace unos veinte años, según los observadores, las más importantes son las que se especializan por productos. Sin embargo el examen de las posiciones tomadas por las organizaciones con carácter general es interesante. Examinaremos éstas en primer lugar y seguidamente aquéllas. Después, hablaremos de las estrategias de las organizaciones del negocio agrícola.

a. Organizaciones agrícolas de carácter general

El *American Agricultural Movement* (AAM) solo apareció en escena desde hace algunos años. Se hizo famoso por las primeras manifestaciones de agricultores en Washington en 1978. Este año también eran los convocantes de una manifestación. Pide un elevado nivel de los precios de intervención y aceptaría por ello una reducción de la producción. Pero su audiencia es muy limitada y la manifestación del último marzo fue un fracaso.

La evolución de las posiciones del *American Farm Bureau Federation* es mucho más interesante. Cuenta con un gran número de miembros, debido en la mayoría de los casos al hecho que ha puesto en marcha y gestiona una mutua de seguros que ofrece tarifas muy ventajosas. Tradicionalmente ligado al Partido Republicano, el *Farm Bureau* reclamaba desde hace tiempo la retirada del Gobierno de la agricultura, lo que no dejaba de levantar un cierto escepticismo entre numerosos observadores, convencidos de que tal posición no podría mantenerse mucho tiempo por una organización

agrícola, si se veía que esta reivindicación tenía posibilidad de resultar. Los escépticos parecen haber tenido razón. Desde hace ya varios años el *Farm Bureau* ha matizado ampliamente su posición. Además, ha propuesto recientemente un proyecto de ley mucho más moderado que el de la Administración. Este prevé que el nivel de los precios de intervención y objetivo sea determinado por la media de los precios de mercado en el curso de los años recientes. Pero la referencia se toma sobre los tres valores medios de los cinco últimos años y sobre todo estos precios no pueden variar de un año para otro más del 10% y 5% respectivamente. La manera en que se fijó este último límite es particularmente instructiva. Un primer proyecto preveía un máximo del 10% para la variación de los precios objetivo, pero ante las amenazas de secesión de varios estados, la Federación tuvo que buscar un compromiso aceptable para todos para mantener la cohesión. Esto anuncia quizá la naturaleza de los debates políticos y su posible desenlace en el Congreso. Las realidades económicas y políticas prevalecieron sobre las convicciones ideológicas de los dirigentes a nivel federal. La Administración Reagan, con posiciones ideológicas muy cercanas a las posiciones tradicionales del *Farm Bureau*, ¿cederá quizás también ante consideraciones económicas y políticas de la misma naturaleza? De todas maneras, deberá negociar con otros protagonistas: principalmente con las organizaciones especializadas por productos y los legisladores cercanos a los intereses agrícolas.

b. *Organizaciones sectoriales*

Las posiciones de estas potentes organizaciones están muy directamente inspiradas por el deseo de proteger los intereses económicos de sus miembros. Algunas solamente reúnen a agricultores (asociación de productores de trigo o la de los productores de maíz), pero hay otras que reúnen agentes que operan en los distintos niveles (por ejemplo Asociación de la soja). En general estas organizaciones están muy apegadas a la intervención del Estado sobre el mercado. Las concernientes a productos muy protegidos para los cuales los Es-

tados Unidos son muchas veces importadores netos (azúcar, leche, tabaco, cacahuete) están muy apegadas al mantenimiento de la protección. Frente a la presión presupuestaria cada día más fuerte, algunas han aceptado o se han resignado a sistemas de corresponsabilidad para financiar las intervenciones. Pero se han opuesto ferozmente a una supresión de la regulación de los mercados. Al ser muy poderosas en el plano político, es difícil que estas organizaciones acepten un desmantelamiento de la política seguida desde hace varias décadas.

Las organizaciones ligadas a los productos ampliamente exportados (principalmente cereales y oleaginosas) están en una situación más vulnerable. La intervención actual es muy cara para el Presupuesto Federal tanto más ahora que el nivel tan alto del dólar estorba mucho a las exportaciones. Pero donde la crisis financiera es más seria es en el Middle West, productor de maíz y de soja. Las repercusiones políticas se notan ya con toda crudeza. Por ejemplo, el Senador Grassley, un republicano de Iowa, ha roto prácticamente con el presidente Reagan. Con respecto a los productores de trigo, hace ya mucho que tienen un peso político importante, debido a que tienen un papel dominante en varios estados que van de Kansas a Dakota. Se puede, pues, esperar una lucha encarnizada. Las organizaciones especializadas van a poner en juego todas sus fuerzas en una batalla destinada a oponerse a las proposiciones de la Administración. La dificultad para ellas residirá en hacer proposiciones cuyo coste presupuestario sea relativamente moderado.

c. *Organizaciones de los agronegocios*

Aparte de las organizaciones de agricultores y aquellas donde ocupan un lugar prominente, como en la Asociación de la soja, existen numerosos intereses de sectores de la agricultura integrados verticalmente que juegan un papel importante en el debate relativo a la política agrícola, ya sea porque se trata de empresas con un poder económico suficiente para hacerse oír como tales, ya sea por sus organizaciones colecti-

vas del tipo de las asociaciones patronales. Se trata ahí de un conjunto amplio, heterogéneo y complejo. Si se reagrupan todos estos intereses en una sola categoría no se puede hacer un análisis agudo de su influencia. Pero sería muy difícil hacerlo de otra manera, al no disponer de información, y quizás no sea necesario para lo que nos proponemos. La historia de la evolución de la política agrícola americana nos indica en efecto que estos no son los protagonistas, aunque en algunos puntos su influencia sea decisiva. El ejemplo del programa PIK, descrito más arriba, apoya este punto de vista. En efecto, este programa de reducción masiva de las superficies sembradas tuvo consecuencias catastróficas, que se podían prever perfectamente, para las industrias proveedoras (abonos y, sobre todo máquinas agrícolas). Sin embargo, los intereses del negocio agrícola no pudieron impedirlo.

Se puede esperar que en el futuro estos intereses se junten con las organizaciones agrícolas para impedir una liquidación de la intervención del Estado. Con una alianza de este tipo obtendrían que se eliminasen los controles cuantitativos de la producción agrícola, es decir, una alternativa que se podría plantear para oponerse a la orientación ultra-liberal preconizada por la Administración. Se puede pensar que el sector de los bancos rurales, muy sacudido por la crisis actual, apoyaría esta alianza.

Las empresas de transformación de comercialización de los productos agrícolas, en particular los grandes exportadores de cereales y oleaginosas, se opondrán también a las limitaciones cuantitativas de la producción; además, algunas apoyan la acción de la Administración tendente a reducir el nivel de intervención de los precios, al que se acusa de fijar los precios americanos a un nivel demasiado elevado para poder exportar. En la misma perspectiva la mayoría de ellas sostienen a las organizaciones agrícolas y hacen presión con ellas sobre la Administración para obtener medidas que favorezcan las exportaciones agrícolas.

Todas estas organizaciones económicas tienen, como se ve, intereses varios. La política agrícola es el resultado de conflictos y de sus alianzas, arbitrados por las instancias políticas.

Conviene examinar ahora los protagonistas de estas últimas instancias. Empezaremos por los legisladores.

2. Los legisladores

La separación relativa de los poderes que resulta de la Constitución americana, da a los legisladores una gran autonomía política. Por esta razón, algunos tienen un papel principal en los debates sobre la política agrícola. El papel de cada legislador en estos debates depende de su situación actual y de la historia de su carrera política. A este respecto, hay cuatro criterios que contribuyen más particularmente a definir el papel y la estrategia de un legislador en el debate que empieza: ¿A qué partido pertenece? ¿A qué circunscripción geográfica representa? ¿En qué Asamblea participa y desde hace cuánto tiempo? ¿Debe ser reelegido en 1986? Examinemos brevemente estos puntos.

a. *Influencia de los partidos*

Por mucha variedad que exista entre los Demócratas, siempre tienen interés en luchar contra los actos del Presidente. En mayoría en la Cámara de Representantes, tienen la posibilidad de bloquear las proposiciones de la Administración. Pero no tienen los medios para imponer su punto de vista en el Senado, donde la mayoría es Republicana, o al mismo Presidente, que dispone siempre de su poder de veto. En el Senado, los senadores Demócratas no pueden tener más que un papel secundario, ya que son minoritarios. Se puede pensar que intentarían apoyar proposiciones relativamente moderadas, capaces de atraer a disidentes Republicanos.

Numerosos legisladores Republicanos están, en efecto, en una situación delicada. Son proclives a apoyar la acción del Presidente y no hacerlo puede costarles caro en el plano político. Pero algunos necesitan el apoyo de las organizaciones agrícolas y agro-alimentarias. Harán todo lo que esté en su poder para evitar la obligación de escoger entre estas dos exi-

gencias; es decir, que intentarán negociar para que la contradicción se resuelva con un compromiso. Al ser minoritarios los Representantes Republicanos no tendrán seguramente un papel importante en el debate. En cambio los Senadores Republicanos tendrán un protagonismo asegurado. Esto ocurrirá en particular con aquellos cuya circunscripción sea esencialmente rural, o incluya intereses agrícolas y rurales importantes.

b. *El origen geográfico* juega en efecto un papel importante. Para algunos legisladores, el voto de los agricultores y de aquellos, mucho más numerosos, cuyos intereses están ligados a la agricultura es capital. Para otros también es importante, aunque no sea vital. Para otros, por fin, es desdeñable. La mayoría de los Senadores pertenecen al primero o al segundo grupo, ya que son raros los Estados donde la agricultura no tiene un papel apreciable. Los Representantes, elegidos en circunscripciones territoriales más pequeñas, se reparten entre las tres categorías. El número de aquellos que vienen de zonas casi exclusivamente urbanas tiene tendencia a aumentar con el declive demográfico de la agricultura. Esto hace que sea cada vez más difícil aprobar leyes favorables a la agricultura.

Pero resulta que los Representantes de las zonas urbanas son Demócratas en una fuerte mayoría. Como se ha visto ya, no son muy dados a establecer una alianza con la Administración, tanto más cuanto que la crisis financiera que atraviesa actualmente la agricultura americana y el reciente debate político que ha provocado han suscitado un fuerte eco en la prensa y en los medios de comunicación. La imagen del agricultor familiar, guardián de los valores tradicionales y de las raíces de la sociedad americana, sigue siendo muy fuerte en la opinión pública incluso si la evolución de la agricultura replantea cada vez más los fundamentos objetivos de esta imagen.

c. *La antigüedad* tiene, como ya se sabe, un papel importante para determinar el poder respectivo de los diferentes miembros de una asamblea. Los presidentes de las comisiones y sub-comisiones encargados de estudiar y preparar los

proyectos de ley son elegidos en función de la antigüedad. Los cambios de reglamento ocurridos en los años 70 redujeron ciertamente la concentración del poder, ya que los presidentes de las comisiones han sido desposeídos de una parte de sus prerrogativas en beneficio de los presidentes de las sub-comisiones. Pero la antigüedad sigue siendo el criterio esencial de atribución de esas responsabilidades.

d. Por fin, el cuarto criterio aquí propuesto para analizar el papel y la estrategia de los diferentes legisladores, es *el hecho de tener o no que ser reelegido en 1986*, que influirá en los comportamientos de cada uno. Todos los Representantes están en este caso, luego este criterio es particularmente determinante para los senadores. Hay 22 Senadores Republicanos sobre 55 (por 45 Demócratas) que deben ser reelegidos. Los observadores están de acuerdo en pensar que la mitad está dudosa. Y resulta que la mayoría de éstos vienen del Middle West y del cinturón del trigo situado más al Oeste. Si la Administración mantiene una posición muy rígida, estos Senadores estarán tentados de votar con los Demócratas. Esto es por cierto lo que pasó con algunos en el momento del voto de la ley de ayuda de los agricultores en dificultades.

Incluso el leader de la mayoría Republicana, el Senador Dole, está en una situación delicada. Elegido en Kansas, muy ligado a los productores de trigo, debe ser reelegido en 1986. Además es notorio que tiene ambiciones presidenciales. Esta vez apoyó a la Administración. ¿Lo hará en el futuro, con la ley agrícola? Al ser prácticamente el dueño del orden del día en el Senado, su poder es muy importante. Podría tener un papel crucial en la elaboración de un compromiso.

De hecho ya demostró en el pasado que estaba dotado perfectamente para este difícil arte. Su comportamiento merece, pues, ser seguido con mucha atención. Ante el desenlace del debate sobre la ayuda a los agricultores en dificultades declaró que se había opuesto a éste por culpa del coste que hubiera representado para el presupuesto.

e. *El debate presupuestario* es, sin duda, el debate político, más importante de este año 1985. Todo el mundo está de acuerdo en reconocer que el déficit ha alcanzado un nivel

muy peligroso (más de 200.000 millones de dólares). Pero la elección de los medios para reducirlo es la causa de un conflicto mayor entre el Presidente Reagan y los Demócratas y molesta a muchos legisladores Republicanos. El Presidente está ferozmente opuesto al aumento de los impuestos después de haber conseguido reducirlos al principio de su primer mandato. Quiere aumentar los gastos militares e insiste en la necesidad de reducir, pues, masivamente los gastos civiles, lo que está de acuerdo con su política de reducción de las intervenciones del poder público en la vida económica. Pero los intereses que están en juego son considerables y para los Demócratas es fácil decir que esta política favorece a los ricos a expensas de los pobres.

Por todas estas razones, está claro que el debate presupuestario tendrá una gran influencia sobre el debate agrícola. Es demasiado pronto para prever las modalidades precisas de esta influencia. Se puede decir sin embargo, en este momento que la presión presupuestaria será aún más pesada que en el pasado en el debate sobre la política agrícola. Los principales protagonistas están todos convencidos en este tema, como lo refleja el hecho de que las organizaciones agrícolas buscan todos los medios para limitar los gastos del Estado conservando al mismo tiempo la mayor protección posibles para los sectores que les interesan.

3. La Administración

Entre los numerosos órganos del poder ejecutivo, nos parece de utilidad el distinguir cuatro protagonistas principales en el debate agrícola: el Ministro de Agricultura y su equipo del USDA, el «director» del Presupuesto, el estado mayor de la Casa Blanca y el mismo Presidente.

En la vida política americana, todo Ministro es ante todo el hombre del Presidente. *El Ministro de Agricultura* no tienen ninguna base política autónoma y no puede tener ambiciones políticas más allá de su mandato de Ministro. Su papel es aplicar las orientaciones generales del programa presidencial conservando al mismo tiempo el apoyo político de los agri-

cultores. Sirve también de «fusible», al atraer sobre él el descontento posible de los agricultores, protegiendo así al Presidente. A este respecto la situación del Sr. Block, el actual Ministro, parece más bien crítica. Los agricultores votaron en su mayoría al Presidente Reagan, pero en la actualidad muchos están muy descontentos. Por otro lado, el Sr. Block ha visto cómo se reducía su margen de maniobra por las derrotas acaecidas en los debates en el seno del poder ejecutivo. En el curso de la preparación del Presupuesto presentado por la Administración al congreso, los arbitrajes le han sido desfavorables. En la preparación del proyecto de presupuesto agrícola tampoco ha logrado introducir las medidas que hubiesen podido procurarle algunos aliados, particularmente en materia de ayudas a las exportaciones. Ahora tiene que defender este proyecto en el Congreso y tiene pocos medios de presión. Por otro lado, el veto que opuso el Presidente a la ley de ayuda a los agricultores en dificultades y sobre todo la manera como lo anunció, le atrajeron la hostilidad de numerosos agricultores. Por esta razón el Sr. Block ya no cumple con su papel de «fusible». Al estar paralizado en el plano político, personalmente afectado por problemas de salud y con problemas financieros en sus explotaciones agrícolas —tan expuestas a la crisis como las demás— podría dimitir. Esto es lo que piensan numerosos observadores que ocurrirá en los meses venideros. Pero por importante que sea, ello no representaría para nuestro propio propósito más que una peripecia. Sea quien sea, el Ministro de Agricultura será siempre el principal portavoz de la Administración en materia de política agrícola. Estará, pues, siempre en el centro del debate. Si se tuviese que llegar a un compromiso con el Congreso, tendría que ser el interlocutor principal. Hay que seguir, pues, sus tomas de postura de cera. Por otro lado, no hay ninguna duda de que en el plano ideológico, el Sr. Block está fundamentalmente de acuerdo con la orientación, preconizada por la Administración, de una vuelta a los ajustes por el mercado.

Para el Sr. Stockmann —el «director» del Presupuesto, que tiene también rango de Ministro— las derrotas del Sr. Block han sido otras tantas victorias.

Artífice principal de la puesta en marcha presupuestaria de las orientaciones del Presidente, convencido de que los programas agrícolas, como tantos otros programas civiles, no son más que rentas arrancadas por intereses particulares, muy minoritarios, en detrimento del interés general, su objetivo en materia de política agrícola es sencillo y claro: reducir al máximo el coste presupuestario de la política agrícola. Su poder proviene de su conocimiento de los informes y de su ortodoxia ideológica. Si se tuviese que encontrar un compromiso en materia de política agrícola, con toda seguridad será parte integrante de la negociación, aunque no aparezca en escena.

El *estado mayor de la Casa Blanca*, tiene un papel relativamente autónomo, en mayor medida que antes, ya que el Presidente delega en él muchos de los asuntos que resolver. Es en este nivel donde se arbitran muchos casos entre Ministros. Y ahí es donde se elaboran los principales elementos de la estrategia con respecto al Congreso. Las modalidades de funcionamiento de este estado mayor no son directamente accesibles para un observador exterior. Sin embargo, los arbitrajes realizados últimamente muestran claramente la voluntad de poner en marcha vigorosamente el programa Presidencial de retirada del Gobierno de la vida económica, sin preocuparse demasiado de los costes políticos inmediatos que esto implica. Una posición tal, descansa seguramente sobre la convicción de que en caso de dificultades muy serias, el Presidente sabría notar si conviene llegar a un acuerdo o hacer un llamamiento a la opinión pública, que se percibe como favorable al Presidente.

El Presidente es en sí mismo un protagonista importante. Es muy poderoso, por el hecho de las atribuciones que le da la Constitución, pero también por la seguridad de su juicio político. Desde un punto de vista sentimental quiere a los agricultores y los valores conservadores que encarnan para él. Desea corregir de manera duradera los excesos de un estatismo que él ve tentacular. Pero seguramente sea también sensible a las dificultades políticas con las que choca la puesta en ejecución de su «proyecto». Como no puede ser reele-

gido, su poder de negociación con el Congreso se va a erosionar rápidamente en este segundo mandato. Esta evolución se notará particularmente si los Demócratas consiguen mejoras notables en las elecciones de 1986, como ocurrió en 1982.

Pero incluso aunque su poder disminuya, el Presidente tendrá un arma temible en el debate sobre la política agrícola: la amenaza de utilizar su derecho de veto. Utilizada hábilmente, tal amenaza puede hacer que la Administración conserve un peso importante en las negociaciones económicas. Como ya se ha dicho, nadie desea una vuelta a la legislación «permanente» adoptada en los años 30 y 40. Este consenso negativo lleva a encontrar un compromiso. El presidente tiene la posibilidad de impedirlo. En el momento crítico, su actitud dependerá probablemente mucho de la sensación que tendrá que estar apoyado o no por la opinión pública y del desenlace del debate presupuestario. Si se le presenta una ley agrícola, con costes presupuestarios que entren en los límites del compromiso global que haya aceptado en temas de presupuesto, se puede pensar que la firmaría. Pero por supuesto, se trata de una previsión que sigue siendo muy aleatoria y que no precisa la fecha en la que el Presidente se enfrentará a una decisión de este tipo.

III. ARGUMENTOS PROBABLES - CONSECUENCIAS PARA LA AGRICULTURA EUROPEA

La previsión exacta del desenlace del debate cuyos elementos y principales protagonistas se han expuesto brevemente es por supuesto imposible en el día de hoy. Algunas características de este debate aparecen sin embargo con bastante claridad para que se pueda precisar la naturaleza del margen de incertidumbre. Haciendo esto se podrían formular algunas previsiones. Este es el objeto de la última parte de este informe, donde se insistirá más particularmente sobre los aspectos que interesan en primer lugar a la agricultura europea.

Se puede pensar perfectamente que el debate agrícola seguirá estando determinado por la evolución de la contradic-

ción entre la reivindicación de los agricultores de que les protejan contra los efectos de la crisis que atraviesa la agricultura americana y el deseo de limitar los gastos del Presupuesto del Estado. Si se admite que esta crisis resulta de un exceso de capacidad de producción con respecto a las perspectivas de la demanda solvente, tanto en el seno del país como en la exportación, esta contradicción sólo se puede resolver a corto plazo con un compromiso político, cuyas modalidades podrían ser «a priori» muy variadas. Esta variedad es la fuente de la incertidumbre a la que nos enfrentamos los observadores. Aunque sea difícil prever el tiempo necesario para la elaboración de un compromiso político, es poco probable que se vote una ley antes de las vacaciones legislativas del verano. En otoño, el final del año fiscal (30 de septiembre) que es también la fecha en la que expira la ley de 1981, llegará muy rápidamente. No es muy probable que se pueda adoptar una ley en este tiempo. Si ese es el caso, habría que adoptar por lo menos unas disposiciones transitorias para la leche, probablemente una prolongación de la legislación actual con una baja del precio de intervención si la producción aumenta de nuevo antes que el consumo, como lo hacen temer los efectivos actuales de vacas de vientre.

Si los acontecimientos se desarrollan como aquí se indica, la presión sería entonces muy fuerte para llegar a un compromiso antes del fin de año 1985. Trasladar el vencimiento implicaría tomar decisiones en materia de política agraria durante el año 1986, es decir en plena campaña electoral para muchos legisladores. Esto implicaría probablemente también unos gastos presupuestarios ligados a la política agraria, elevados y no controlados para el año fiscal 1985-1986. Se puede pensar que la Administración estará consciente de este peligro; pero las organizaciones agrícolas también lo temerán. Este desarrollo conllevaría en efecto el riesgo de un cambio de la opinión pública contra los agricultores. A pesar de estas presiones, el bloqueo puede ser tal que no se pueda conseguir un acuerdo. En este caso, lo más probable es que la legislación actual se prorrogaría durante uno o dos años dando la autorización a la Administración para bajar el nivel de los

precios de intervención sobre todo si, como es probable, los stocks son entonces importantes.

Pero si llega a un acuerdo global, ¿cuáles pueden ser sus términos? Qué consecuencias podrían preverse para la agricultura europea?

En cualquier caso, el efecto de las decisiones americanas sobre los mercados mundiales de cereales y de oleaginosas sería probablemente muy importante. Cualquiera que sea la evolución del debate, se puede esperar que se desprenda un consenso bastante rápidamente para intentar recuperar la competitividad de la agricultura americana. De hecho, en este momento, esa competitividad está comprometida sobre todo por la elevada cotización del dólar. Pero se puede esperar una disminución del nivel de los precios de intervención, lo que reduciría los precios en el mercado interno y después influiría en el mercado mundial. También es verdad que desde hace unos meses varios países venden a unos precios claramente inferiores a los precios americanos. Este es el caso de Argentina en cuanto al trigo. El precio de intervención americano no tiene ya pues un papel de precio indicador en los mercados mundiales. Pero está claro que si el precio de intervención americano baja, la competencia en el mercado mundial será mayor. Ahora bien, el precio de intervención puede bajar de forma notable y el efecto de esta baja se acentuaría si el dólar baja, lo que es perfectamente posible. Las consecuencias de esta baja sobre el FEOGA pueden ser considerables puesto que entonces tendrían que aumentar sensiblemente las restituciones a las exportaciones.

La baja del precio objetivo y la disminución de los montantes compensatorios deberían ser, en cambio, favorables al final para la agricultura europea. No hay duda en efecto de que estas disminuciones rebajarían las incitaciones económicas a la producción y contribuirían así a un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda. Pero los problemas políticos más agudos son aquellos que exigen las soluciones más rápidas y, a corto plazo, los efectos sobre la oferta son probablemente poco importantes.

Aparte de las variaciones de precios, se puede esperar que habrá acciones distintas para acrecentar la eficacia de las me-

didadas de apoyo a las exportaciones. Parece que se desprende progresivamente un consenso para aumentar sensiblemente el volumen de la ayuda alimenticia a los países en vías de desarrollo. Un informe reciente de la nueva Comisión encargada de examinar los problemas agrícolas internacionales recomienda doblar el volumen de esta ayuda.

Por otro lado, como ya se ha visto, se ejercen fuertes presiones sobre la administración para poner en marcha rápidamente un programa de subvención en especie (programa tipo PIK) para las exportaciones. Desde el punto de vista americano, un programa así presentaría muchas ventajas. Aumentaría directamente la competitividad en los mercados exteriores y tendría la gran ventaja de no hacer crecer los costes presupuestarios, por lo menos a corto plazo, puesto que el CCC posee ya los stocks necesarios: Por ahora la administración resiste ferozmente a pesar del beneficio político evidente que podría sacar de ese programa. Se puede atribuir esta oposición a tres causas:

— La oposición ideológica a toda interferencia suplementaria con el libre juego del mercado.

— El debilitamiento, que esto representaría, de la posición americana en las negociaciones internacionales en las que los Estados Unidos hacen presión desde hace mucho para que supriman las subvenciones a las exportaciones.

— El deseo de no jugar esta carta maestra mas que en el marco de una negociación global con las organizaciones agrícolas y el Congreso.

Esta consideración táctica es suficiente para prever que, salvo imprevistos, el abanico de exportación no será separado del resto de la ley agrícola de 1985.

Además de las subvenciones a las exportaciones, en especie o incluso en dinero, este abanico exportador incluirá seguramente medidas de crédito (créditos subvencionados, créditos mixtos, créditos a medio plazo y garantías de crédito). En este plano la administración frena también todo cuanto puede. El «director» del Presupuesto, en especial, quiere desde hace tiempo suprimir o reducir estas medidas de crédito. Pero las organizaciones especializadas por productos,

particularmente la asociación de los productores de trigo, tienen mucho interés en ellas. Desde hace varios años, siempre han conseguido obtener una prolongación de los créditos con respecto a una cantidad inicial que rebajaba las autorizaciones del año anterior. En un acuerdo de conjunto, es probable que el abanico de medidas de apoyo a las exportaciones será importante, lo que aumentará por supuesto la competencia en los mercados mundiales. La importancia de las medidas de este tipo se puede ver, en cambio, en el caso de Argentina. Este país puede conceder a sus clientes unas condiciones de crédito ventajosas. Para poder vender, lo que es imperativo para ella, Argentina tiene que aceptar precios netamente más bajos que los de sus competidores (Estados Unidos, y también Canadá, Australia y la Comunidad Europea): Esta diferencia de precios se puede tomar como una estimación del valor de las facilidades de crédito concedidas por los competidores.

Por fin, se pueden esperar unas presiones americanas renovadas en las negociaciones internacionales, en particular en el GATT. La administración americana utilizará las presiones internas que padece para adoptar medidas de apoyo a las exportaciones, como medio de presión sobre sus socios comerciales. Si estos no aceptan una liberalización de las reglas de comercio internacional, la administración americana hará valer que no podrá soportar por mucho tiempo las presiones intervencionistas de sus propios productores. Este fenómeno no es nuevo por supuesto, pero el aumento considerable de las tensiones en los Estados Unidos, característico del debate que empieza, tendrá repercusiones externas.

Sin embargo, para la agricultura europea, esta presión política suplementaria en las negociaciones multilaterales representa un peligro que es probablemente mucho menos grave que la presión económica que podría ejercer sobre ella la baja probable de las cotizaciones mundiales con sus consecuencias para las finanzas comunitarias. Es interesante señalar que esta presión económica sería el resultado de una acción unilateral de los Estados Unidos. Se podría pensar que los Estados Unidos y la comunidad Europea deberían estar

interesados en entenderse y en encontrar los medios para no hacer una competencia desenfrenada en terceros países. Se trata ahí de una vieja idea que se ha propuesto varias veces y bajo distintas formas por los europeos desde hace más de veinte años. Los americanos siempre se han opuesto a ella y es prácticamente seguro que no la aceptarán en un futuro previsible. Su oposición se basa en sus convicciones ideológicas relativas a la superioridad de los mecanismos de mercado, pero también sobre el hecho de que, para respetar unos eventuales acuerdos internacionales, la Administración debería estar dotada de poderes de control sobre las empresas privadas, que son las que realizan la mayoría de las exportaciones, mucho más extensos que aquellos de los que dispone actualmente. Esta evolución es imposible en el clima político actual de los Estados Unidos.

CONCLUSION

Aunque no se pueda prever el desenlace del debate que se inicia ahora en los Estados Unidos a propósito de la política agrícola de los Estados Unidos, hemos podido identificar a los principales protagonistas, localizar sus estrategias y conocer las cuestiones principales sobre las que se organiza el debate. La contradicción principal está entre, por una parte, las presiones ejercidas por los agricultores y sus organizaciones para mantener la protección de la que gozan desde hace tiempo en un momento en que atraviesan una crisis financiera muy grave y, por otra parte, las presiones para reducir el déficit presupuestario del Gobierno Federal. El examen del papel y de la estrategia previsible de los principales protagonistas nos ha permitido reducir el margen de incertidumbre en el que se encuentran los observadores y hacer algunas previsiones.

Así es como se puede prever desde ahora que las consecuencias para la agricultura europea de las decisiones que se tomen en Estados Unidos serán probablemente importantes. Las apuestas son mucho mayores que las de recientes peleas

bilaterales a propósito de la posible limitación de las exportaciones americanas de productos de sustitución de cereales en la alimentación animal o del reforzamiento de la protección del sector vitivinícola de los Estados Unidos. Las presiones económicas que podrían desprenderse para la Comunidad Europea, a través de las consecuencias para el FEOGA, sobre todo si baja el dólar, podrían ser también mucho más importantes que las presiones políticas, sin embargo renovadas, que los Estados Unidos no dejarían de ejercer sobre la Comunidad para que supriman las subvenciones a las exportaciones, es decir las restituciones.

A largo plazo, la causa económica principal de estas tensiones, tanto en el interior de los Estados Unidos como entre los principales países exportadores, es el desequilibrio entre las capacidades de producción y las perspectivas de la demanda. Es cierto que hay numerosas necesidades alimenticias en el mundo que no están satisfechas, o que lo están mal, pero la teoría económica más elemental nos ha enseñado desde hace mucho que una necesidad no se transforma en demanda mas que si es solvente. Por otro lado, ninguna sociedad desarrollada ha encontrado la manera de reducir de forma duradera las capacidades de producción de su agricultura, o incluso disminuir su ritmo de expansión, de manera que sea políticamente aceptable.

PARTE IV

**ANALISIS INSTITUCIONAL
DE LA POLITICA
AGRICOLA DE LA
COMUNIDAD EUROPEA**

