

**Henry de Farcy \***

## **La distribución de excedentes agrícolas a los económicamente débiles**

*En la agricultura española, en ese sector económico realmente deprimido, se plantea paradójicamente, y cada vez con mayor relieve, el problema de la superproducción de determinados artículos: arroz, trigo, vino, cebada, huevos, carne de pollo... Alguno de estos excedentes se presenta sólo con carácter ocasional, otros corren el peligro de convertirse en quebradero de cabeza permanente. Ofrecemos algunas tentativas de solución puestas en práctica desde 1939 en los Estados Unidos de América y otras programadas en Francia recientemente. En ellas se procura armonizar la mejora de la asistencia social con los intereses de productores, intermediarios y consumidores en la venta y distribución de productos excedentarios (N. de la R.)*

### **I.—LA EXPERIENCIA DE ROOSEVELT: DISTRIBUCION DE SOLO PRODUCTOS EXCEDENTARIOS**

En 1939 Franklin Roosevelt decidió organizar de manera un poco metódica las distribuciones de excedentes agrícolas a los pobres, distribuciones que ya habían sido establecidas desde 1933, pero bajo formas un tanto anárquicas. Quiso así asegurar una mayor eficacia, confiando a las autoridades una función de control más bien que de ejecución. Deseaba, al mismo tiempo, ofrecer a los beneficiarios una mayor libertad de selección.

Al mismo tiempo que ayudar a los pobres a recibir una alimentación más abundante, el gobierno deseaba limitar el efecto de sustitución que hubiera impedido la salida y la venta de los excedentes agrícolas. Yo recuerdo, en efecto, el momento de la distribución de azúcar hecha entre los ancianos franceses en 1955; me acuerdo de una buena persona que

---

(\*) Presidente de la Academia Francesa de Ciencias Comerciales, miembro de la Academia Francesa de Agricultura.

## H. DE FARCY

decía: "He tenido suerte. Yo compraba hasta ahora un kilo de azúcar al mes. Ahora me voy a ahorrar este gasto y a gastar un poquito más en calefacción". Esto significa ciertamente una ventaja social, pero a la vez un fracaso económico.

De hecho, el gobierno americano adoptó un procedimiento algo más complicado. Las personas autorizadas a beneficiarse de las ventajas del plan habían sido objeto de una encuesta que determinaba sus recursos y se había establecido para cada una la suma "norma" gastada en alimentos por los grupos de las mismas rentas. Estas personas se presentaban entonces cada semana en una oficina administrativa y entregaban allí esta cantidad "normal". Recibían a cambio tarjetas de color naranja que representaban este valor; con ellas podían comprar en los almacenes los productos alimenticios de su elección. Además, recibían gratuitamente —por un valor igual a la mitad de la suma "norma."— tarjetas de color azul que les permitían procurarse en los mismos almacenes productos catalogados como excedentes. La lista de estos últimos era variable: una decena de productos en 1940, una veintena en 1943.

El sistema funcionó desde fines de 1939 hasta 1943, habiendo traído la guerra al mismo tiempo la disminución de los "stocks" y el aumento del empleo. El sistema había interesado hasta cuatro millones de personas, es decir al 3 por 100 de la población americana de aquella época.

Analicemos, por ejemplo, los resultados del año 1941, en el cual el valor de los bonos distribuidos a los pobres había representado 100 millones de dólares, es decir cerca del 1 por 100 del valor de los gastos alimenticios del país.

### LOS RESULTADOS

Busquemos el efecto de estas medidas sobre las rentas agrícolas.

1. Notemos, en primer lugar, que este aumento de la demanda provocó un alza de los precios al detalle: este alza fue ligera y no superó el equivalente de 10 millones de dólares, es decir, el 0,8 por mil aproximadamente, sumas pagadas por los consumidores. Pero repercutió casi enteramente sobre las rentas agrícolas de los productores.

2. Por el contrario, éstos no recibieron la integridad de los gastos pagados por medio de los timbres azules. Los beneficiarios que pudieron utilizar sus timbres azules para comprar productos excedentes cesaron de dedicar sus timbres color naranja a procurarse esos productos. Sucedió a veces que los revendían a sus amigos para poder comprar otra cosa en su lugar. Se estima que 40 de los 100 millones de nuevo poder de compra fueron afectados a gastos no alimenticios y 60 solamente a la alimentación. Más aún: la parte que llegó a los agricultores una vez descontado el margen industrial y comercial, no excedía mucho de la mitad de esta suma.

Así, pues, se puede resumir esquemáticamente el resultado:

1. Las partes que contribuyeron a la subvención fueron:
  - El Estado, por una subvención total de 100 millones.
  - Los consumidores, por una elevación de los precios que alcanzó 10 millones.
2. Los grupos beneficiarios fueron:

## EL REPARTO DE EXCEDENTES AGRICOLAS

- Las industrias y el comercio no alimenticios: 40 millones.
- La industria y el comercio agrícola: 30 millones.
- Los agricultores: 30 millones, que procedieron de los timbres azules; y 10 millones creados por el alza de los precios al detalle; es decir, en total, 40 millones.

Después de la supresión de este sistema en 1943, la ayuda federal a los pobres se produjo sobre todo en forma de distribuciones directas de productos alimenticios cuyas fórmulas variaban según las diversas regiones. Se hicieron cargo de ello las diversas organizaciones de asistencia, cuya red es mucho más tupida que la francesa, suplen en cierta manera las deficiencias de un sistema de seguridad social menos desarrollado que el de los países europeos. De ahí que en los Estados Unidos sea relativamente más fácil que en Francia encontrar los organismos que se deseen para transferir los productos alimenticios y hacerlos llegar a los que tienen necesidad de ellos.

### II. DESDE 1961, LA EXPERIENCIA KENNEDY SE EXTIENDE A LA DISTRIBUCION DE TODOS LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

Así, cuando en 1961 el presidente Kennedy decidió integrar el sistema de distribución alimenticia en su acción global de lucha contra la pobreza, extendió la gama de las compras posibles no solamente a los productos excedentes, sino al conjunto de los artículos alimenticios (1).

Por lo demás, este sistema está todavía en pleno desarrollo: el gobierno federal, que consagraba a ello 32 millones de dólares en 1964 y 10 millones en 1966, afectó al mismo objetivo 223 millones en 1968. Se aplica el sistema en casi 1.200 de los 3.000 condados de los Estados Unidos e interesa a 2.600.000 personas.

Funciona este método de acuerdo con los siguientes principios:

1. Los beneficiarios son escogidos por los servicios sociales de los distintos condados, en función de criterios que varían de un Estado a otro. Pueden ser incluidos en la lista de nuevos beneficiarios no solamente por los servicios oficiales, sino también por amigos y conocidos que sean ellos mismos beneficiarios, y que reciben indemnizaciones especiales cada vez que descubren una nueva persona con derecho a participar en el programa.

2. Cada beneficiario es invitado a declarar su renta y, como en el caso del programa de 1940, se le determina la fracción de esta renta que "consagra normalmente" a su alimentación. 80 francos por persona, por ejemplo, para una familia de cinco personas con unos ingresos de 200 francos; 220 francos para la familia que dispone de 500 francos; 380 para la que puede tener 1.250 francos disponibles.

(1) Notemos, por lo demás, que el *Food Stamp Plan* representa sólo una parte del esfuerzo del gobierno federal para las distribuciones de excedentes en el interior del país. En 1966 los gastos federales fueron los siguientes (en millones de dólares): *Food Stamp Plan*: 106. Distribuciones directas a instituciones de asistencia (hospitales, etc) y a personas necesitadas: 113. Comidas escolares: 350. Programa especial de reparto de leche en la escuela: 101. A estas sumas hay que añadir, además, las que provienen de los diferentes Estados o municipios, cuya cuantía, que varía con cada tipo de programa, alcanza a veces la mitad de las del gobierno federal.

En esa misma fecha participaban en el *Food Stamp Plan* millón y medio de personas y cinco millones en el programa de distribuciones directas. El reparto de leche en las escuelas alcanzó a veintidós millones de niños.

## H. DE FARCY

3. En función de estos ingresos se calcula el poder de compra suplementario puesto a disposición de las familias. La familia que dispone de unos ingresos mensuales totales de 200 francos recibirá 200 francos de suplemento, que podrá añadir a sus 80 francos iniciales y estará en disposición, por lo mismo, de gastar 320 francos en su alimentación. Del mismo modo, la familia que dispone de 500 francos recibirá 170, que deberán completar los 220 francos de sus "gastos normales", y podrá así comprar por valor de 390 francos. En fin, el hogar que disfruta de 1.250 francos de ingresos mensuales no recibirá sino 110 francos complementarios, lo que le permitirá comprar en total por valor de 490 francos de alimentos.

Se advertirá que las asignaciones no son uniformes: son menos fuertes para las rentas menos miserables. Al mismo tiempo no permiten a las rentas más débiles alcanzar el nivel de gastos alimenticios de los que están menos desfavorecidos.

Esto parece que manifiesta el temor de que, recibiendo de un solo golpe sumas mucho más importantes que de costumbre para afectarlas a gastos alimenticios, los beneficiarios las desvíen de su destino y las consagren a prioridades no alimenticias. Por lo tanto, se consigue uno de los objetivos del plan, que consiste en aumentar sus recursos. Pero a costa del otro que trata de dar salida a los excedentes agrícolas.

En conjunto, los beneficiarios habían recibido en 1966 105 millones de dólares; de sus propios ingresos habían gastado 188. Ese año, el total de transacciones representadas por los cupones podía ser evaluado en el 0,3 por 100 de los gastos totales del país en el sector alimenticio.

4. Los beneficiarios reciben entonces una tarjeta que les da derecho de procurarse en los bancos cupones especiales. La familia que, en el ejemplo precedente, dispone de 500 francos de ingreso por mes, debe depositar en el banco 220 francos y recibe cupones por un valor de 390 francos.

5. Estos cupones, de un valor respectivo de dos dólares y de 50 centavos, tienen la forma de billetes de un dólar y pueden ser manipulados, así, automáticamente, por las cajas de los almacenes. Los poseedores de estos cupones pueden, de este modo, hacerlos correr fácilmente al realizar sus compras.

6. Son válidos para la adquisición de toda clase de artículos alimenticios producidos en el interior de los Estados Unidos, con excepción de las bebidas alcohólicas. Estas últimas y las mercancías de exportación (plátanos, etc.) se han de comprar con otras fuentes de ingreso de la familia.

7. El detallista, en fin, deposita los cupones en su banco y obtiene de esta manera su reembolso en dinero.

## LOS RESULTADOS

Al reemprender el programa en 1961, se había decidido no actuar sino progresivamente, con el fin de tantear las experiencias y deducir las lecciones oportunas. Estas últimas fueron formuladas en una notable serie de estudios que permitieron modificar una u otra de las disposiciones iniciales. Permitieron igualmente precisar cierto número de aspectos:

## EL REPARTO DE EXCEDENTES AGRICOLAS

1. Parece que los riesgos de sustitución son menos elevados que en el programa de Franklin Roosevelt. La mayor parte de los participantes, antes de beneficiarse del *Food Stamp Plan*, ya estaban habituados a recibir distribuciones directas. El peligro de sustitución era netamente más débil, claramente inferior que en 1940, cuando, recordémoslo, el 60 por 100 solamente del nuevo poder de compra era dedicado a la alimentación.

2. Por el contrario, este crecimiento del poder de compra modifica considerablemente la naturaleza de la demanda alimenticia: se asiste a la disminución del consumo de productos de calidad inferior (patatas, cereales).

Los productos ricos en proteínas (la carne sobre todo) o en alimentos protectores (legumbres frescas, frutos) vieron incrementada su demanda.

La demanda, pues, no se ajustó a la lista de productos excedentarios. Sin duda, se trató de paliar ese inconveniente en un primer momento, proporcionando a los comerciantes detallistas las listas de productos e información sobre los artículos excedentarios, para que lo dieran discretamente a conocer a los interesados. Pero, a largo plazo, es otro el objetivo del programa.

Se puede decir, en efecto, que este programa crea el "poder de compra normal" de las familias americanas. Quienes, hasta ahora, eran demasiado pobres debían nutrirse de alimentos mediocres. En adelante el incremento de su poder de compra, debido a las subvenciones del Estado, les permite satisfacer un poco mejor sus necesidades. Esto crea una nueva especie de demanda, que los agricultores conocen deberán satisfacer en el futuro. A ellos corresponderá en adelante adaptarse, modificando sus cultivos, para corresponder a estas necesidades más exigentes y más caras.

La experiencia de John Kennedy no debe ser entendida simplemente como una tentativa de distribución de excedentes, sino como una invitación a los agricultores para que modifiquen su producción en función de las necesidades reales de sus conciudadanos. En el espíritu de su fundador esta experiencia debía constituir una especie de estadio intermedio entre la situación actual y el momento en que la victoria sobre la pobreza habría de permitir, al fin, a los ciudadanos americanos, disponer, por su trabajo o mediante la ayuda oficial, de rentas suficientemente elevadas para nutrirse normalmente.

Se comprende, en estas condiciones, que se abandonara progresivamente el sistema de las distribuciones directas y fuera sustituido por otro más flexible, el de las compras libres en los almacenes. Algunos representantes de los servicios oficiales objetaron que estas últimas clases de compras serían a menudo irracionales, y que las distribuciones directas permitían con frecuencia dar una alimentación más sana. Se les ha respondido, no sin razón, que la distribución de este poder de compra complementario permitía más posibilidades de elección, y contribuía, por lo tanto, a educar mejor la responsabilidad.

Será preciso esperar, sin duda, bastantes años antes de que dispongamos de un estudio crítico análogo al que se ha venido aplicando a la experiencia Roosevelt. Parece imposible en particular valorar el impacto de esta demanda suplementaria sobre el aumento de los precios al menudeo: sin embargo, todo hace creer que esta demanda es menos fuerte que en 1941, puesto que los volúmenes distribuidos por este camino son todavía

relativamente débiles. Si la tasa de sustitución de mercancías no alimenticias por alimentos es menos fuerte que en 1940, por el contrario, el margen de los productos alimenticios que se ha producido como consecuencia de la mejora de los servicios industriales y comerciales, ha revelado una ligera disminución de la parte proporcional que llegaba a los agricultores. Parece que de los 112 millones distribuidos en 1966, los agricultores no recibieron ciertamente más de 50.

### III. LOS PROGRAMAS DE DISTRIBUCION EN FRANCIA

Los proyectos del gobierno francés, todavía mal conocidos, parecen, sin embargo, comprender los puntos siguientes:

— Selección de los beneficiarios no solamente por los organismos de la seguridad social, sino también por una serie de organizaciones de asistencia.

— Distribución de bonos que les permitirían comprar en los comercios al detalle productos inscritos en la lista de excedentes.

Notemos lo siguiente:

1. No hay que olvidar que el sistema francés de protección social está más elaborado que el de los Estados Unidos. La distribución de los subsidios familiares o de ciertos tipos de ayuda a la vejez han contribuido ya a crear un auténtico poder de compra.

Por el contrario, numerosos casos (ancianos sin pensiones de vejez o con una débil renta de jubilación, subempleados, pequeños oficios de ingresos muy débiles, trabajadores extranjeros), son apenas atendidos en oficinas de beneficencia con demasiada frecuencia "avinagradas". Muchos dudan en declararse o en integrarse en una filial administrativa. Se dudará en Francia, por razones de orden ideológico, en solicitar de otros indigentes, mediante una retribución, su ayuda para descubrir nuevos beneficiarios y ponerlos en relación con las organizaciones de distribución. Esto se habrá de hacer por medio de ayudas benévolas que, por más esfuerzo que hagan en dar a conocer miserias auténticas, no podrán nunca alcanzar a todos aquellos que hubieran tenido necesidad de estas distribuciones.

2. ¿Se podría, además, pedir a estas ayudas el hacer un esfuerzo suplementario y encargarse ellos mismos de la distribución? ¿Se podría imponer a los municipios el tomar a su cargo estos repartos y hacerse ayudar por las buenas voluntades que ya sirvieron para descubrir nuevas pistas? Esto parece muy dudoso. La experiencia del reparto de leche en las escuelas no ha sabido suscitar el entusiasmo de los maestros. Las dificultades de una distribución de mantequilla a través de las alcaldías en 1961, la inercia de las oficinas de beneficencia que tuvieron la posibilidad en 1963 de recibir gratuitamente sacos de patatas, muestran que la instrumentación de la distribución social es muy mediocre.

3. Parece, pues, que se tiene razón al confiar la distribución de estos productos a los comerciantes. Se encuentran preparados para ello. Sus beneficios aumentarán, sin duda, como consecuencia del incremento suplementario de su cifra de negocios. Sin embargo, las formalidades de la recogida y del cambio de los cupones mermarán, sin duda, estas ganancias.

4. De todas maneras, si falta un conocimiento exacto de estos problemas, el nivel de las distribuciones estará mal ajustado y se crearán

## EL REPARTO DE EXCEDENTES AGRICOLAS

así ocasiones de sustitución. Si el programa se pone en marcha habrá quien se escandalice muy pronto de ver a tal o cual beneficiario revender sus bonos o entregarse más a la bebida; pero, a mi entender, sería infinitamente lamentable que estas rebabas inevitables hicieran volverse atrás o incluso que su perspectiva impidiera esta fórmula de distribución de los productos agrícolas.

5. En fin, esta experiencia debe rendir un inmenso servicio en el plano social, intentando la puesta en práctica de un sistema de redistribución de acuerdo con las necesidades reales. Esta puede ser la ocasión para los representantes de los agricultores de colaborar de modo inteligente con los representantes del comercio en orden a satisfacer nuevos tipos de demanda. Sin embargo, como se trata de una acción difícil de llevar a la práctica, es de desear que sea objeto de estudios serios, y que sea objeto asimismo, a partir del momento en que sea lanzada esta campaña, de críticas objetivas y sólidas. Unicamente en estas condiciones podrán ser realidad las esperanzas que estas distribuciones permiten fundar.