

VOL. 2

la planificación del desarrollo agropecuario

TEXTOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL



jesús gonzalez montero

a.pérez garcía,
f.león delgado, j.olivares díaz, h.
calderón luna, d.astori saragosa,
s.figueroa tomic, t.r. lee

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Un enfoque para América Latina

[II]

por
Jesús González M. / Antonio Pérez G. / Francisco León D. /
José Olivares D. / Hernán Calderón L. / Danilo Astori S. /
Sergio Figueroa T. / Terence R. Lee





siglo veintiuno editores, sa

CERRO DEL AGUA 248, MEXICO 20, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, sa

C/PLAZA 5, MADRID 33, ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores, sa

siglo veintiuno de colombia, ltda

AV. 36. 17-73 PRIMER PISO. BOGOTA, D.E. COLOMBIA

portada de anhelo hernández

primera edición, 1977

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico
printed and made in mexico

24 JAN 1978

30336

900029632 - BIBLIOTECA CEPAL



338.1
I54P
V.2
C.2
V.L. RES



**economía
y
demografía**

Textos
del

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA
Y SOCIAL

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1 de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo de los países de la región y de diversos organismos internacionales y privados.

Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina, entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

Desde su creación el Instituto ha realizado una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México, para que vaya publicando y distribuyendo los trabajos del Instituto.

Índice general

TERCERA PARTE: LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

CAPÍTULO PRIMERO: ASPECTOS Y MÉTODOS GENERALES DE LA FORMULACIÓN

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO	3
II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACIÓN	6
A. Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario	7
B. Otorgar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a la política planificada	7
1. Coherencia (consistencia y viabilidad), 7; 2. Eficiencia, 9; 3. Nivel aceptable de riesgo, 10	
C. Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para impulsar el desarrollo	11
D. Proporcionar bases para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación de la política	11
III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	12
A. El largo plazo	12
1. Alcance de los planes de largo plazo, 13; 2. Mecanismos transitorios de largo plazo, 15	
B. El mediano plazo	15
1. Alcance de los planes de mediano plazo, 16; 2. Los lineamientos de política agropecuaria para el mediano plazo, como sustitutos transitorios de los planes, 18	
IV. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE FORMULACIÓN	19
A. Aspectos generales de los métodos de formulación para el mediano plazo	20
1. Introducción, 20	
B. Principales etapas de la formulación	22
1. Primera etapa: formulación de un conjunto de alternativas de desarrollo, 23;	
2. Segunda etapa: determinación de la alternativa estimada más adecuada, 27;	
3. Tercera etapa: formulación detallada de los distintos mecanismos del plan de desarrollo agropecuario, 28; 4. Cuarta etapa: ajustes finales e integración al proyecto de plan global de la nación, 42	

c. La planificación en volumen y en valor	43
1. Características diferenciales, 43; 2. Encadenamiento de la planificación en volumen y en valor, 45; 3. Posibilidades de la planificación en valor en América Latina, 48	
d. El uso de modelos matemáticos en la formulación	49
1. Concepto y características de los modelos matemáticos, 49; 2. Clasificación de los modelos de planificación, 51; 3. Modelos de consistencia y de optimización, 52	
CAPÍTULO SEGUNDO: DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	56
Introducción	56
A. La determinación de los objetivos en la planificación del desarrollo agropecuario	57
1. El concepto de objetivo, 57; 2. Metodología de formulación, 59	
B. La formulación de la estrategia	67
1. El concepto de estrategia, 67; 2. Metodología para la formulación de la estrategia agropecuaria, 70	
CAPÍTULO TERCERO: LA FORMULACIÓN DE LAS METAS	87
I. INTRODUCCIÓN	87
II. CONCEPTOS BÁSICOS	87
A. El concepto de meta	87
B. La formulación de las metas en el proceso de planificación agropecuaria	88
1. Relaciones con los subsistemas de actividades componentes del sistema agropecuario, 89; 2. Ubicación de un plan de mediano plazo en el proceso general de formulación, 90	
C. La formulación de las metas como aplicación de un conjunto de técnicas de proyección	96
D. Formulación de algunas metas fundamentales	98
E. Criterios de selección	98
III. LAS METAS DE DEMANDA Y DE OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	99
A. Características generales del procedimiento de formulación	100
B. Proyecciones de la demanda	102
1. Demanda interna, 102; 2. Demanda externa, 129	
C. Proyecciones de la oferta	135
1. Producción nacional, 142; 2. Importaciones, 165	

d. Compatibilización entre las proyecciones de la demanda y de la oferta	167
IV. LA FORMULACIÓN DE OTRAS METAS	174
A. Metas de recursos productivos y tecnología para el sistema agropecuario	175
1. Características generales del procedimiento de formulación, 175; 2. Recursos naturales, 176; 3. Mano de obra, 178; 4. Medios de producción, 187; 5. Características básicas de la tecnología de producción y sus resultados, 202	
B. Las metas de comercio exterior agropecuario	208
1. Balance del comercio exterior agropecuario, 209; 2. Relación y efecto de los términos de intercambio, 210	
C. Las metas de ingreso agropecuario	211
1. Nivel y distribución del ingreso, 211; 2. Traslaciones de ingreso, 213	
 CAPÍTULO CUARTO: FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS	 217
I. LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES DE SU FORMULACIÓN	217
A. Políticas: diversas acepciones del término y análisis del concepto	217
B. El concepto de políticas agropecuarias	219
C. Tipos de políticas agropecuarias	221
1. Las políticas según su contenido sustantivo, 221; 2. Las políticas según su modalidad formal o instrumental, 221; 3. Las políticas según su período de vigencia, 222	
D. Secuencia general de formulación de las políticas agropecuarias	223
1. Iniciación del proceso de formulación de las políticas agropecuarias, 223; 2. Formulación del conjunto de políticas agropecuarias, 225; 3. El manejo de las políticas agropecuarias, 227	
II. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN	228
A. Finalidades generales	228
B. Principales características	231
1. Características relativas a las metas de producción, 231; 2. Características relativas a la complementación entre políticas, 232	
C. Definición de estas políticas	233
1. Políticas relativas a los recursos naturales, 233; 2. Políticas relativas al abastecimiento de insumos y de otros bienes de capital, 236; 3. Políticas relativas a la creación y la difusión de nuevas técnicas productivas, 241	
III. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS	252
A. Efectos de estas políticas	254
1. Efectos sobre el ingreso y su distribución, 254; 2. Efectos sobre el financia-	

	miento del sistema agropecuario, 254; 3. Efectos sobre la estructura empresarial y las formas de organización de los agentes del sistema agropecuario, 257	
B.	Principales características	257
	1. Su relación con las políticas nacionales, 257; 2. La interrelación entre las políticas, 258; 3. La capacidad para ejecutar estas políticas, 258	
C.	La definición de las políticas y de sus instrumentos	258
	1. La política de precios de los productos agropecuarios y de los insumos y otros bienes de capital, 258; 2. La política de comercialización, 267; 3. La política tributaria, 274; 4. La política de crédito, 279; 5. La política de seguros, 287; 6. La política laboral, 289	
IV.	LAS POLÍTICAS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL	297
A.	Introducción	297
B.	La formulación de las políticas de reforma de la estructura empresarial	299
	1. Principales problemas metodológicos que plantean las reformas de la estructura empresarial, 300; 2. Procedimiento general de formulación de una reforma de la estructura empresarial, 304	
C.	Principales instrumentos	309
V.	POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL	322
A.	Antecedentes generales	322
	1. La experiencia pasada, 324; 2. Las necesidades actuales, 325; 3. La movilización social y su planificación en el proceso de desarrollo agropecuario, 326	
B.	La formulación de la política de movilización social	327
	1. Lineamientos globales y finalidades, 327; 2. Selección y formulación de los instrumentos, 329	
C.	Los instrumentos de la política de movilización social	331
	1. Instrumentos que afectan la constitución de fuerzas sociales, 331; 2. Instrumentos relativos a la organización, 333; 3. Instrumentos relativos a la participación de las fuerzas sociales, 336	
CAPÍTULO QUINTO: LOS PROGRAMAS Y LOS PROYECTOS		338
	Introducción	338
I.	LOS PROGRAMAS	339
A.	Consideraciones generales	339
	1. El concepto de programa, 339; 2. Diversos tipos de programa, 343; 3. Relación de los programas con los demás mecanismos de planificación, 347	
B.	Selección de los programas que serán utilizados en un proceso de planificación	350

1. Necesidad de la selección, 350; 2. Criterios para la toma de decisiones sobre formulación de programas, 351; 3. Programas de uso más corriente, 353	
c. La formulación de los programas	353
1. Conceptos generales sobre la formulación de programas, 353; 2. El conocimiento de la realidad que será programada, 358; 3. Especificación y cuantificación detallada de las metas de un programa y del modo de alcanzarlas, 361; 4. Determinación y organización de las principales actividades de un programa, 366; 5. La definición del sistema de control de la ejecución de cada programa, 377	
II. LOS PROYECTOS	383
A. Consideraciones generales sobre los proyectos, el proceso de inversión y la planificación del desarrollo agropecuario	383
1. Importancia de los proyectos de inversión en el desarrollo agropecuario planificado, 383; 2. Algunos conceptos generales sobre los proyectos de inversión, 384; 3. El proceso de inversión, 398	
B. La acción planificada sobre el proceso de inversión	401
1. Necesidad y posibilidad de intervenir sobre el proceso de inversión, 401; 2. Diagnóstico del proceso de inversión, 419; 3. Determinación de los proyectos de inversión que contribuirán a materializar la política planificada de desarrollo agropecuario, 433; 4. Selección de los proyectos existentes y la individualización de nuevas ideas de proyectos, 436; 5. Organización para identificar, formular y ejecutar proyectos, 449	
 CAPÍTULO SEXTO: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA	 454
I. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	454
A. Necesidad de cambiar la normatividad administrativa vigente	454
B. La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y la nueva normatividad administrativa	455
II. ASPECTOS GENERALES DE LA FORMULACIÓN	457
A. Las finalidades de la reforma	458
1. Concepto, 458; 2. Origen, 458; 3. Requisitos de su definición, 459	
B. Análisis de las condiciones generales de viabilidad de las reformas	460
1. Concepto de viabilidad, 460; 2. Características del análisis de viabilidad, 461; 3. Principales factores que deben considerar los análisis de viabilidad, 462	
c. El alcance de las reformas	465
1. Su determinación, 465; 2. Definición del concepto del sector público agropecuario, 466	

III. EL CONTENIDO INSTRUMENTAL DE LA REFORMA	469
A. Generalidades	469
B. Los instrumentos	470
1. El nuevo modelo de organización a nivel central o federal, 470; 2. El nuevo modelo de organización a nivel regional, 471; 3. La estructura de actividades de la administración pública agropecuaria, 473; 4. Reformas a la estructura de decisión, 477; 5. Reformas a la estructura de relaciones formales, 479	
CAPÍTULO SÉPTIMO: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	482
I. EL FINANCIAMIENTO COMO MECANISMO INSTRUMENTAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA	484
A. Nociones básicas sobre el proceso de financiamiento	484
1. El concepto de activo financiero y sus relaciones con el proceso de acumulación, 485; 2. Los flujos de activos financieros en el proceso económico general, 488	
B. Principales características del financiamiento como mecanismo instrumental	493
1. Propósitos fundamentales, 493; 2. La planificación financiera en el proceso general de formulación, 496; 3. Alcance de la planificación financiera, 500	
II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA AGROPECUARIO A MEDIANO PLAZO	504
A. Análisis de la participación del sistema agropecuario en el esquema de flujos financieros	505
1. El equilibrio financiero del sistema agropecuario en el pasado, 506; 2. Estructura del mercado de capitales y del sistema financiero en relación con la agricultura, 508	
B. La función del sistema agropecuario en el proceso de acumulación	509
1. Principales características de la definición estratégica, 509; 2. La asignación de prioridades a determinadas actividades y sus relaciones con los flujos financieros, 510; 3. El papel de la administración pública en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente, 513	
C. La determinación de los usos y las fuentes de fondos para el sistema agropecuario	515
1. Los usos de fondos, 517; 2. Las fuentes de fondos, 528	
D. La compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos	542
CUARTA PARTE: LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA REGIONAL	
CAPÍTULO OCTAVO: LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA REGIONAL	547
I. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	548

ÍNDICE GENERAL	XIII
A. Orígenes de los conceptos sobre desarrollo y planificación regional	548
B. La planificación regional en el marco de la planificación del desarrollo agropecuario	551
C. El aspecto regional en la planificación del desarrollo agropecuario	553
1. El marco interregional, 553; 2. La planificación regional y la estrategia interregional, 556	
D. La planificación regional como mecanismo de la planificación del desarrollo agropecuario	557
1. La delegación de autoridad en las oficinas regionales, 557; 2. Modalidades que puede tener un sistema de planificación regional, 558	
II. COMPONENTES DE UN SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA	559
A. La organización de la planificación agropecuaria regional	560
1. El establecimiento de un sistema de planificación regional, 560; 2. Funciones de las oficinas de planificación regional, 561; 3. Orientaciones para un modelo de organización regional, 562	
B. Determinación de las regiones	566
1. Criterios para la determinación de las regiones, 566; 2. Ajustes de la regionalización, 569	
III. EL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO REGIONAL	570
A. Diagnóstico regional	570
1. Diagnósis nacional y diagnóstico regional, 571; 2. El contenido del diagnóstico regional, 573	
B. La formulación de planes regionales	579
1. La formulación por etapas, 579; 2. Consideración especial de los objetivos y la estrategia regional, 581; 3. Formulación detallada de las políticas, los programas y los proyectos, 583; 4. Algunas observaciones acerca de la formulación del plan regional, 584	
C. Ejecución, control de la ejecución y evaluación del plan regional	586
1. Control de la ejecución y evaluación de sus resultados a nivel regional, 587; 2. El plan anual, 587	

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS	591
ÍNDICE DE GRÁFICAS	596
ÍNDICE DE MAPAS	599

TERCERA PARTE

**LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE
DESARROLLO AGROPECUARIO**

Basándose en las características generales del sistema agropecuario y en las peculiaridades que ha tenido su desarrollo en América Latina, en la primera parte del texto se examinaron las principales modalidades que deberían tener los sistemas y procesos de planificación. En la segunda parte se hizo lo mismo con la diagnosis, en su carácter de primera actividad del proceso de planificación.

En esta tercera parte se aborda la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario, que constituye la segunda actividad del proceso. Se hace destacando especialmente la política de mediano alcance, con las referencias que procedan acerca del largo plazo.

El capítulo con que se inicia esta tercera parte es una introducción general en la que se señalan los mecanismos que deberían utilizarse en el largo y mediano plazo y se presentan en forma general los criterios y métodos para formularlos.

En los capítulos restantes se detallan los aspectos específicos de la formulación de cada uno de los mecanismos que integran los planes de largo o mediano plazo: objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales —políticas, programas, proyectos y organización de la administración pública para el desarrollo agropecuario; se consideran también el financiamiento del desarrollo agropecuario y la planificación agropecuaria regional.

Aspectos y métodos generales de la formulación

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO

El desarrollo agropecuario es un proceso que supone la modificación de las instituciones y un incremento sostenido de las inversiones y cuyos resultados se materializan al cabo de prolongados períodos. Por ello, los planes o las estrategias de largo plazo son muy útiles para dar continuidad y perspectiva a las decisiones cotidianas de política, tanto de los gobernantes como de los empresarios, trabajadores y demás agentes del sistema agropecuario. Mientras más prolongados sean los períodos que abarquen estos planes o estrategias deben ser menos detallados y precisos en cuanto a sus objetivos, a las inversiones y demás elementos estratégicos seleccionados, y a los instrumentos propuestos: los planes de largo plazo sólo deben considerar la coherencia (consistencia y viabilidad) de los aspectos y variables fundamentales.

En el caso de los planes de mediano plazo, es necesario precisar mejor los objetivos y la estrategia, velar por la viabilidad de las medidas de política propuestas y por su capacidad de elevar la eficiencia económica de los recursos asignados por el Estado y los particulares. Por estas razones la formulación de planes de mediano plazo debe tener en cuenta un mayor número de variables y parámetros, así como las diversas características que pueden asumir las diferentes producciones, los tipos empresariales, las regiones del país, etc.; debe considerar también los posibles efectos de los cambios en los precios relativos de los productos, factores y servicios. En resumen, la política planificada en el mediano plazo debe ser más rigurosamente coherente.

A continuación se mencionan algunos de los aspectos generales más importantes para la formulación de los mecanismos de mediano y largo alcance.

□ Desde el comienzo habrá que conocer y jerarquizar las necesidades más sentidas de la población, las cuales deberán ser consideradas al definir los objetivos del desarrollo. Las necesidades en materia de alimentación, vestuario y vivienda contribuyen a determinar la demanda interna de bienes agrícolas y a establecer las metas nacionales de abastecimiento y producción de esos bienes. Los objetivos habrán de contemplar también otras necesidades nacionales en materias tales como empleo, ingreso, integración social, etc., además de aquellas más específicas de los participantes en el sistema agropecuario a quienes se trata de orientar mediante la política agrícola planificada.

Estas necesidades de la población y de los agentes participantes en el sistema agropecuario generalmente son captadas y jerarquizadas por las distintas organizaciones políticas y de fuerzas sociales: partidos, organizaciones de empresarios, de trabajadores y de consumidores, y organizaciones de funcionarios de la administración pública.¹

Estas organizaciones no se limitan a recoger las necesidades, sino a menudo las hacen conscientes, sugiriendo además fórmulas de solución. En este sentido cada gobierno re-

¹ Véase, por ejemplo, E. S. Kirschen y otros: *Política económica contemporánea*, Oikostau Edic., Barcelona, 1969, tomo 1, pp. 248-60. Puede verse ahí un análisis de las preferencias de los partidos políticos de varios países de Europa Occidental respecto de los distintos objetivos principales de la política económica nacional.

presenta con mayor propiedad los intereses de algunas capas de la población o de algunos agentes; cuáles sean éstos depende del conjunto de partidos y organizaciones que lo constituyan o apoyen. Por lo tanto, la formulación de su política considerará preferentemente las aspiraciones de estos grupos, sin perjuicio de que no pueda desconocer las de otras importantes capas de la población.

Todos estos elementos configuran la normatividad que primero orientó la realización de la diagnosis y que ahora orientará la formulación de la política agropecuaria, contando con un mejor conocimiento del sistema agropecuario, de las necesidades de la población, de las fuerzas sociales y de las posibilidades de acción.

La política planificada debe tener una consistencia interna que se expresa a través de la vinculación de sus objetivos, estrategia e instrumentos.

La formulación de la política comienza señalando sus objetivos, es decir, los resultados fundamentales que se espera alcanzar con el desarrollo agropecuario. Entre éstos cabría señalar el incremento de la producción y la productividad agrícola, que constituya su aporte a los objetivos nacionales de elevación del producto nacional, mejoramiento alimentario de la población, disminución de la brecha comercial y de la dependencia externa, etc. Es común que los gobiernos de los países de la región deseen también elevar el ingreso de las personas o las regiones del país y redistribuirlo, disminuir el subempleo, atenuar las situaciones graves de dependencia de unas categorías sociales frente a otras, etc.

Para cumplir con los objetivos, existen diversas alternativas en materia de asignación de recursos en el sistema agropecuario. Todo plan bien formulado deberá obviamente elegir la opción viable más eficiente, ésta constituye la estrategia. En este sentido habrá que decidir entre opciones referidas a la estructura productiva, al empleo relativo de recursos (tecnología), a cambios en la estructura empresarial, o a distribución regional y temporal de las actividades del sistema agropecuario. También será necesario decidir qué fuerzas sociales servirán de apoyo, qué papel relativo corresponderá al Estado y a los particulares, etc. No se trata normalmente de opciones radicales —esto es, incorporar o eliminar la producción de ciertos bienes, o sustituir totalmente una tecnología por otra— sino de preferencias relativas, como un medio de seleccionar los lineamientos más generales y permanentes del desarrollo del sistema agropecuario. Su expresión en términos de metas no debe tomarse como un compromiso rígido del gobierno pues su propósito central es ayudar a cumplir los objetivos, dando coherencia a la formulación y orientando el diseño y la ejecución de los instrumentos de acción del gobierno.

Los mecanismos instrumentales constituyen el conjunto de medidas destinadas a materializar la estrategia. Habría que distinguir por una parte aquellos mediante los cuales se fijan imperativa o indicativamente las reglas del juego a que han de ajustarse respectivamente los agentes públicos y privados (políticas). Por otra parte están los que determinan con mayor grado de precisión la forma y oportunidad en que deben realizarse ciertas actividades (programas y proyectos). Finalmente, cabe mencionar las medidas de organización de la administración pública agropecuaria necesarias para que ésta cumpla sus tareas, incluso las relativas al financiamiento del proceso de desarrollo.

Los mecanismos instrumentales pueden ser agrupados de acuerdo con el área en que actúan. Cabría así distinguir entre los relativos a los factores y las técnicas productivas, los referentes a las variables económicas y los que atañen la estructura empresarial y a la movilización social. (Véase el cuadro 43.)

En el proceso de formulación es necesario ir precisando cada vez mejor los resultados en relación con cada objetivo, la estrategia necesaria y la magnitud y oportunidad de los esfuerzos que corresponden a cada uno de los agentes. Cuando es posible, pueden establecerse metas, utilizando preferentemente modelos matemáticos.

Las metas son una presentación cuantificada y temporal de los objetivos. Resultan así imprescindibles para otorgar coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo al conjunto de la política, así como para controlar y evaluar posteriormente su ejecución, y para reformularla en caso necesario.

De esta manera todo plan de mediano y largo plazo implica numerosas metas, cuyo número aumenta, por lo demás, a medida que las técnicas de formulación se van perfeccionando. Estas metas están interrelacionadas entre sí, pero tienen distinta jerarquía y grado de operatividad. Es esencial tenerlo presente para ordenar las relaciones de las metas entre sí, y esclarecer los procedimientos metodológicos de su formulación, y también para la posterior evaluación y reformulación.

CUADRO 43. Principales instrumentos de la política de desarrollo agropecuario y su correspondiente área de acción

<i>Mecanismos instrumentales</i>	<i>Áreas de acción</i>			
	<i>Factores y técnicas de producción</i>	<i>VARIABLES económicas</i>	<i>Estructura empresarial</i>	<i>Movilización social</i>
<i>Definición de las reglas de juego (políticas)</i>				
— Imperativas				
— Indicativas				
<i>Programación de actividades (programas y proyectos)</i>				
— Imperativa				
Sector público				
Sector público concertado con sectores mixto y privados				
— Indicativa				
Sectores privado y mixto				
<i>Organización de la administración pública</i>				

Un ejemplo sencillo puede ayudar a explicitar las diferencias entre metas. Supóngase que entre muchas otras cosas un plan propone acrecentar la producción agropecuaria en 4 % anual. Para ello se ha decidido elevar las cosechas de trigo en 2 %, de maíz en 5 % y de leche en 6 %. A su vez esto supone aumentar en 100 000 hectáreas el riego existente en ciertas regiones, elevar el precio real del maíz en 3 % y el de la leche en 4.5 %, etc. El aumento de la producción agropecuaria en un 4 % al año es una meta vinculada directamente a las actividades productivas, y el alcanzarla no puede atribuirse solamente a una parte de la estrategia, a un mecanismo instrumental o a un agente en particular. En cambio, los aumentos de la producción de trigo en 2 %, de maíz en 5 %, etc., constituyen la opción más conveniente para alcanzar aquel objetivo de aumen-

tar la producción;² son por lo tanto metas vinculadas a la estrategia, y tienen gran importancia en el plano operativo. Finalmente los aumentos del riego, de los precios reales, etc., constituyen los instrumentos seleccionados para materializar la estrategia. Estas metas son resultados que se desea alcanzar a través de cada una de las políticas, los programas y los proyectos. Por su naturaleza más específica deben ser formuladas con un grado de precisión mayor, y la responsabilidad de cumplirlas es asignada normalmente a agentes individualizables. Por las mismas razones son susceptibles de revisión y de ajustes más frecuentes en función de los requerimientos más generales de los objetivos y de la estrategia.

Al formular la política agropecuaria el gobierno compromete la acción del Estado. Al fijar las reglas del juego para los agentes privados contribuye a restar incertidumbre al proceso de desarrollo agropecuario y a disminuir el riesgo para dichos agentes, siempre que estén informados de dichas decisiones y confíen en que serán llevadas a la práctica.

Lo dicho no significa considerar a los planes de mediano y largo plazo como un molde que obligue al gobierno a ejecutar a toda costa lo indicado en ellos. Sin embargo, en tanto expresan necesidades de la población y reglas del juego aceptables para la comunidad, dichos planes constituyen una guía cuya esencia no puede ser modificada continuamente o simplemente desconocida; esto sólo se justificaría ante graves cambios en las circunstancias.

Aun cuando los planes de mediano y largo plazo —nacionales y agropecuarios— se aprueben por ley o decreto supremo, esto no asegura su ejecución ni establece definitivamente la política agropecuaria. Dicha aprobación reviste sólo un carácter general que permite al gobierno actuar dentro de un marco relativamente preciso en la formulación de un conjunto de mecanismos instrumentales. Tampoco responsabiliza definitivamente de su ejecución a determinados organismos públicos o privados, ni asigna a los primeros los recursos humanos y financieros que necesitan para realizar, para incentivar o para controlar dicha ejecución. Normalmente esto se hace en las leyes de presupuesto y a través de leyes especiales, que aprueban programas o proyectos específicos, establecen los cambios necesarios en la organización de la administración pública agropecuaria, etc.

II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACIÓN

Aunque todas las actividades del proceso de planificación contribuyen a lograr los objetivos fijados para el sistema agropecuario, cada una de ellas cumple papeles específicos. Las más importantes finalidades de la formulación de la política agrícola son:

- Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario;
- Otorgarle coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo;
- Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para el desarrollo y,
- Proporcionar los elementos en los que se apoyará el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación.

² Para lo cual se habrán tenido en cuenta los recursos productivos del país, las restricciones de la demanda interna y externa y muchos otros factores más.

A. DAR UNA PERSPECTIVA A LA CONDUCCIÓN Y REGULACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Más allá del esfuerzo necesario para manejar la coyuntura diaria, y dentro de las restricciones impuestas por las circunstancias, los gobernantes normalmente desean imprimir una fisonomía propia a su mandato, identificándolo con el logro de ciertos objetivos y con una forma determinada de usar el poder estatal. En general, las posibilidades y realizaciones de un período de gobierno son consideradas como parte de un proyecto político más ambicioso y de largo plazo.

Sin embargo, el manejo de los asuntos corrientes y el esfuerzo por superar problemas coyunturales tienden a primar sobre consideraciones de mediano y largo plazo. Los gobiernos se ven así muchas veces impulsados a definir su fisonomía por la forma como dan solución a los problemas más urgentes, relegando a un segundo plano los lineamientos programáticos que se plantearon al iniciar su mandato. En este marco deben ser entendidas las finalidades de la formulación de una política planificada de desarrollo agropecuario. Al formularla se deberán identificar con realismo los objetivos y la estrategia para el mediano plazo, tomando en cuenta las principales restricciones permanentes que se enfrentarán durante el período de gobierno, y considerando una perspectiva de largo alcance.

La formulación exige que los gobernantes definan su posición, con respecto a diversas opciones de política propuestas por el sistema de planificación. Estas opciones deberán:

i] Señalar aquellas proposiciones que parecen tener mejor viabilidad y repercusiones más positivas, lo que a menudo supondrá sacrificar, al menos temporalmente, otras opciones ligadas a compromisos y aspiraciones doctrinarias. Habrá que demostrar también que lo propuesto es el óptimo razonable que se puede alcanzar, teniendo en cuenta las características del proceso de desarrollo y de su conducción política.

ii] Identificar las restricciones más importantes que deberán enfrentarse. Usualmente, se tratará de aspectos globales tales como la tasa de inflación y desocupación, el monto de la tributación y el gasto público, etc., los cuales determinan el marco de acción cotidiano en cada rama de actividad y el esfuerzo del gobierno. La formulación deberá indicar dentro de qué límites deberán mantenerse para no perjudicar el proceso.

B. OTORGAR COHERENCIA, EFICIENCIA Y UN NIVEL ACEPTABLE DE RIESGO A LA POLÍTICA PLANIFICADA

Buena parte de las actividades de formulación se orientan a otorgar a la política planificada un máximo de coherencia y eficiencia, dentro de un nivel aceptable de riesgo.

1. Coherencia (consistencia y viabilidad)

La coherencia está ligada conceptualmente al tema del equilibrio. Por un lado, entonces, puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política planificada de desarrollo sean compatibles entre sí. Pero además de su coherencia formal o consistencia interna, la política planificada debe ser coherente en relación a las posibilidades reales del desarrollo del sistema agropecuario de un país. Este segundo aspecto de la coherencia atañe a la viabilidad de la política planificada. Aunque es el más importante, por lo general es también el más olvidado, si bien la mayoría de los

planes formulados son internamente consistentes, algunos carecen de toda viabilidad, lo que explica muchos de los fracasos conocidos.³

La consistencia, y especialmente la viabilidad, se refieren a la totalidad de la política destinada a orientar el proceso de desarrollo agropecuario. Exigen considerar como conjunto las diversas dimensiones o planos en que, por comodidad o necesidad de análisis, se subdivide normalmente el estudio de dicho proceso.

La consistencia se refiere básicamente a la trabazón interna de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales y a su compatibilidad entre sí y con las políticas formuladas para otras ramas de actividad. Esto requerirá un enfoque interdisciplinario que asegure la coherencia técnica, económica, social, política y administrativa de dichos mecanismos. Desde un principio será de utilidad el uso de modelos matemáticos para analizar el equilibrio cuantitativo de los principales agregados, así como para establecer las ventajas y desventajas de distintas alternativas de desarrollo. Posteriormente habrá que realizar estudios más integrados, que bien podrían llegar a demostrar, por ejemplo, la inconsistencia de ciertas formulaciones que, aunque factibles desde el punto de vista de los recursos y de los conocimientos técnicos, proponían alcanzar simultáneamente metas de producción y redistribución del ingreso mediante políticas que harían entrar en pugna a las fuerzas sociales que favorecen uno y otro tipo de metas.

La viabilidad de la política planificada consiste en su capacidad efectiva para modificar el curso previsible del proceso de desarrollo. La política formulada será viable en la medida en que se adecúe a las diversas restricciones y a las potencialidades reales del desarrollo agropecuario del país. La viabilidad dependerá, por ejemplo, de que en el país existan efectivamente las tierras, el capital y los demás recursos consultados en el plan y de que sea factible aumentarlos y mejorarlos en la forma prevista. Además, exigirá que la estrategia considere adecuadamente el comportamiento esperado de los distintos agentes públicos y privados del sistema agropecuario, así como el conjunto de otras variables igualmente importantes. Estos antecedentes deberán haber surgido de la diagnosis, y no de modelos teóricos elaborados a base de otras experiencias o de las buenas intenciones de los tecnócratas o de los políticos. El gobierno, por su parte, deberá tener el poder para lograr la aprobación de los mecanismos instrumentales que requieran sanción parlamentaria, así como capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo las responsabilidades que asume. Los mecanismos instrumentales, junto con ser viables en el plano técnico y económico, deben adaptarse a las características institucionales, espaciales, etc., del país, y concitar suficiente apoyo de las fuerzas sociales existentes.

Cabe realizar algunas precisiones adicionales respecto a la consistencia y viabilidad de la política planificada. La coherencia debe ser concebida como un requisito que trasciende la esfera de la planificación agropecuaria. De ahí que también deberá comprobarse la coherencia entre el plan agropecuario y el plan global, y los de otras ramas de actividad y regiones del país. La vinculación conceptual de la coherencia con el equilibrio no implica apoyar *a priori* la tesis de que el desarrollo debe ser armónico, ni rechazar las opiniones que, por el contrario, ven en ciertos desequilibrios la posibilidad de generar tensiones favorables al cambio.

El examen de la coherencia del plan permitiría anticipar en qué mercados o entre cuáles fuerzas sociales se producirán tensiones, y con qué cambios de los precios, de las inversiones, del poder político relativo, etc., podrían resolverse. Sobre esta base se podrá decidir en definitiva cuáles son los "desequilibrios coherentes" que convendrá mante-

³ De ahí el daño que, en algunos países, ha causado la aprobación o difusión de "planes libro", que muchas veces eran considerados irrealizables hasta por sus propios autores.

ner, y cuáles los indeseables que se intentará suprimir. Considerar que un plan es coherente no supone esperar que la política planificada pueda anular las tensiones existentes ni las que probablemente surgirán al pretender acelerar el proceso de desarrollo. Para alcanzar sus finalidades, la política planificada puede realizar una serie de acciones que podrían acarrearle la oposición de algunas fuerzas sociales. El análisis de coherencia es al respecto imprescindible para mantener controlado el proceso y para formular una estrategia que anticipe con el debido tiempo las principales medidas que podrán adoptarse en caso de que aparezcan o se acentúen ciertos conflictos o problemas.

Todas estas exigencias repercuten lógicamente sobre los métodos de formulación. Éstos no serán adecuados si se basan en modelos excesivamente simples que, aun cuando utilicen cifras correctas representan inadecuadamente el funcionamiento del sistema agropecuario. De ahí la conveniencia de usar procedimientos que permitan considerar el mayor número de variables importantes —incluso las no cuantificables— y la de tener en cuenta los juicios de numerosos funcionarios, empresarios y trabajadores, así como de los representantes de las organizaciones que los agrupan.

2. Eficiencia

Para cada realidad se pueden formular numerosos planes, todos coherentes, pero que cumplirían en diverso grado los objetivos del proceso de desarrollo. Para obtener los mejores resultados las proposiciones deben ser eficientes. Esto quiere decir que debe tener objetivos y metas que reflejen correctamente las prioridades políticas; una estrategia que permita al país tender a la mejor asignación de los recursos humanos y materiales disponibles, tanto por parte de los agentes privados como de los públicos y, finalmente, los mecanismos instrumentales más eficaces, considerando que éstos están sujetos a diversas restricciones de oportunidad, costo, operatividad, etc.

En teoría existen criterios y métodos para determinar la eficiencia relativa de cada alternativa de desarrollo. Sin embargo, en aspectos tan complejos como los de política agropecuaria son tantas las variables en juego y tantos los enfoques sobre cada una de ellas y sus relaciones, que es muy difícil, ya sea por deficiencias de información o por limitaciones metodológicas, seleccionar la alternativa óptima.

Dada la situación real de ineficiencia y mal uso de recursos en el sistema agropecuario, no resultará normalmente muy difícil tener la certeza de que las soluciones propuestas mejoran sustancialmente la situación actual, y que el control de su ejecución y los ajustes y reformulaciones posteriores permitirán situarlas en entornos razonablemente cercanos al óptimo. Esto a menudo autoriza al comienzo cierta tosquedad y pragmatismo en la formulación, sin que sean indispensables las informaciones, las técnicas de análisis, el personal capacitado y el tiempo que sería necesario en etapas más avanzadas de la planificación y del propio proceso de desarrollo agropecuario.⁴ Sin embargo, los países de la región relativamente más desarrollados y con más experiencia en planificación podrán ya utilizar con provecho diversos modelos y técnicas de optimización.

Al igual que con la coherencia, la eficiencia de los planes de desarrollo agropecuario desborda la mera aproximación economicista. A pesar de que ésta ha sido la que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, la única incorporada en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la ca-

⁴ Véase O. Lange, *La economía en las sociedades modernas*, Ed. Grijalbo, México, 1966, pp. 101-113.

pacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera de buscar alternativas estratégicas y mecanismos instrumentales que permitan disminuir los obstáculos al desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y condiciones del país.

3. Nivel aceptable de riesgo

La formulación de la política agropecuaria debe tratar de reducir el grado de incertidumbre que está presente en la ejecución de todo plan, además de aquel que proviene de la naturaleza misma de la política que se diseña.

Dado el gran número de agentes participantes y la relativa autonomía de los mismos, la facilidad con que pueden modificarse algunos comportamientos importantes, y las contingencias naturales a que están expuestas las actividades productivas, el proceso de desarrollo agropecuario resulta esencialmente incierto. Es posible, sin embargo, indicar en unos casos explicaciones relativamente seguras; en otros, las constantes observadas, aunque no probadas, sirven de base para estimar el origen y la magnitud de las más importantes variaciones en las diversas actividades del sistema agropecuario. Corresponderá hacer estas estimaciones durante la formulación, explicitándose los supuestos con los cuales se opera. Por otra parte, al ir seleccionando, definiendo y confirmando los distintos elementos de la política, puede y debe precisarse el grado de incertidumbre que traen consigo, así como la capacidad de respuesta de cada uno de ellos y del conjunto ante las variaciones más probables. Así, las metas vinculadas a los objetivos podrán tener un carácter aproximado, y se podrá trabajar con supuestos de máxima, de mínima y medios. Igualmente, al definir la estrategia deberá contemplarse la incorporación de elementos que permitan responder con prontitud a las eventualidades previsibles. Por último, la consideración del riesgo probable determina la necesidad de diseñar con amplitud y manejar con flexibilidad los mecanismos instrumentales, impidiendo así que éstos sean sobrepasados por las circunstancias.

La cuestión que se examina está estrechamente vinculada al realismo en la formulación de los planes, o, dicho de otra manera, al grado de rigidez de los supuestos y criterios utilizados y los mayores o menores márgenes para hacer frente a los cambios en el comportamiento de los agentes o en el marco material o social. En las primeras etapas de la formulación, el conocimiento de los respectivos niveles de riesgo constituye un elemento de juicio que ayuda a los responsables políticos a decidir entre grandes alternativas en materia de objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales. Posteriormente, indica el grado de precisión con que se deben ejecutar las acciones planeadas y controlar sus resultados, a fin de alcanzar las metas propuestas.

Corresponde al gobierno elegir entre metas muy ambiciosas, pero con menores probabilidades de que se alcancen cabalmente, y metas más viables por su moderación. En general, en América Latina y en otras regiones,⁵ se han preferido formulaciones "ten-sas", muy vulnerables a cualquier contingencia, debido sobre todo al deseo de estimular el esfuerzo público y privado, e inyectar un mayor optimismo acerca de las posibilidades de desarrollo del país.

No debe olvidarse, sin embargo, que una de las finalidades de otorgar a la política una expresión formalizada, y en lo posible cuantificada, consiste en reducir la incertidumbre de los agentes públicos y privados, lo que constituye un factor importante

⁵ Véase M. Kaser y J. G. Zielinsky, *La nueva planificación económica en Europa Oriental*, Alianza Editorial, Madrid, 1971.

para alcanzar los resultados propuestos. En consecuencia, la formulación debe ser realizada de tal modo que pueda ayudar a los gobernantes a lograr un justo medio entre planes "fáciles", que en realidad sólo expresan lo que el país podría alcanzar sin esfuerzos adicionales, y planes exagerados, peligrosos para quienes los usan como guía de sus acciones, y que a la larga desprestigian y anulan los beneficios de la política planificada.

C. DAR A CONOCER LAS ORIENTACIONES Y LA VÍA ESCOGIDA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO

Al formular la política se van definiendo un conjunto de criterios que deben ser conocidos y comprendidos por los agentes encargados de la ejecución de la misma. Estos criterios deben ser conocidos por el gobierno en cuanto conductor y regulador fundamental del proceso de desarrollo agropecuario, y por los agentes públicos y privados que desempeñan actividades productivas, de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida rural. Todos los agentes del sistema agropecuario tendrán necesidad de saber con claridad y detalle el contenido de la política formulada; ésta debe darse a conocer en forma reiterativa y con modalidades específicas de acuerdo a sus destinatarios, pero además debe estarse explicitando permanentemente, a fin de asegurarse de que es correctamente interpretada.

La tarea de formular una política agropecuaria es especialmente compleja dada la diversidad de productos, tecnologías, formas de producción, realidades ecológicas, etc. Sin embargo, más compleja aún resulta la correcta interpretación de sus orientaciones y medidas para quienes las ejecutan o deben incorporarlas en sus decisiones cotidianas. Esto se debe al carácter plurifuncional de los organismos de ejecución locales y regionales, a la relativa diversificación productiva de las empresas, a lo rudimentario de muchos de los sistemas de gestión empresarial, a la menor educación de la población activa agropecuaria en relación a la de otras ramas de actividad, etc. De ahí la importancia de que la formulación considere su desagregación en forma muy pedagógica, de que los encargados de la formulación se mantengan muy próximos a los ejecutores para evitar oportunamente cualquier dificultad en su interpretación y finalmente, que los mecanismos específicos, deban, o multiplicar su número (según producto, clientela, etc.) o bien preferir diseños muy sintéticos y claros.

D. PROPORCIONAR BASES PARA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN Y PARA LA EVALUACIÓN Y REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

Al formular cualquier política de desarrollo, y en particular la correspondiente al sistema agropecuario, debe analizarse permanentemente la disposición y capacidad de los agentes respectivos para ejecutar las acciones que se les asignen, ya sea a título imperativo (organismos de la administración pública agropecuaria) o a título indicativo, que es el caso cuando se definen políticas con el propósito de que los agentes privados y mixtos se comporten de determinada manera. Esta capacidad de anticipar el grado de respuesta de los agentes resulta especialmente crítica en el caso agropecuario. Basta tener en cuenta la diversidad de agentes que deben realizar las distintas actividades del sistema.

Para las dos actividades siguientes a la formulación —el control de la ejecución, y la evaluación y reformulación— adquieren gran relevancia los supuestos en que se apoyó la formulación de las metas.

Estos supuestos determinan cuales serán los puntos críticos de control y las acciones que deberán seguirse más de cerca. Igualmente, los criterios empleados en la selección de los objetivos y en la definición de la estrategia y de los mecanismos instrumentales son la base para la evaluación periódica del conjunto de la política o de sus aspectos parciales. Por ello, la formulación habrá de hacerse tomando en cuenta las posibilidades efectivas de control, y en gran medida habrá de adecuarse a las exigencias de su progresivo perfeccionamiento.

La formulación no culmina sino cuando se conozca el conjunto de variables y acciones que deben estar sujetas a control y evaluación. Sólo quienes formulan la política son capaces de explicitar los supuestos y señalar los indicadores con la exhaustividad y oportunidad necesarias.

III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

A. EL LARGO PLAZO

La formulación de mecanismos de largo plazo no tiene por objeto fundamentar decisiones que se tomarán en el futuro, sino orientar las decisiones actuales considerando sus efectos futuros.

Para lograr los máximos resultados del esfuerzo de desarrollo y darle continuidad, es imprescindible evitar vías que en un comienzo parecen promisorias, pero que a la larga no son convenientes y acarrear elevados costos sociales. Es necesario prever, por lo tanto, cuáles serán las repercusiones de los obstáculos que limitan el desarrollo actual o pueden dificultarlo en el futuro, y buscar las alternativas más eficientes para aprovechar las potencialidades de los recursos naturales, humanos y tecnológicos con que cuenta el país.

Para definir las modalidades más adecuadas para los planes u otros mecanismos sustitutivos de largo plazo, es conveniente señalar qué beneficios pueden producir y cuáles limitaciones afrontará, posiblemente, su formulación.⁶

Entre los beneficios cabe mencionar:

El poder disponer de una perspectiva de largo alcance para establecer la verdadera dimensión de las restricciones que enfrenta el desarrollo de la agricultura y de la ganadería del país, para señalar claramente las distintas alternativas para superarlas y para escoger con realismo la normatividad que se desea imprimir al desarrollo agropecuario.

La mejor formulación de política agrícola de corto y mediano plazo que se hace posible cuando se cuenta con una estimación aproximada del nivel y la estructura que podrían alcanzar, al cabo de un plazo relativamente largo, algunas variables tales como el ingreso y su distribución, la población y la demanda de productos agropecuarios (especialmente cuando se trata de estimular producciones y llevar a cabo procesos de larga gestación). Es el caso de las decisiones acerca de inversiones en riego, donde la formulación y aprobación de los proyectos, además de la construcción y puesta en operación de las obras, toman un tiempo considerable. Lo mismo ocurre con una serie de procesos como el reordenamiento regional, el cambio en la estructura productiva, la

⁶ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Long-term planning*, Nueva York, 1971, y Naciones Unidas, *Long-term aspects of plans and programmes*, Nueva York, 1973.

creación y normal funcionamiento de diversos organismos públicos y privados de apoyo al desarrollo agropecuario, la capacitación de funcionarios públicos, empresarios y trabajadores, la reforma de las estructuras empresariales, la investigación o adaptación de nuevas técnicas, y la adecuación de la infraestructura de transporte, de almacenamiento y de procesamiento, además de la de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

Por las razones anteriores, es en períodos largos donde se podrán evaluar mejor las estrategias alternativas de desarrollo, lo que resulta de gran valor no sólo para los aspectos técnicos de la formulación, sino también para la claridad y visión de las decisiones políticas. Además, a medida que en el corto y mediano plazo se van adoptando disposiciones compatibles con los propósitos de largo alcance, se resta incertidumbre a los agentes públicos y privados, lo que favorecerá el aumento y la composición de las inversiones.

Al hacer referencia a las limitaciones que generalmente enfrenta la formulación, cabe señalar que los propósitos de los mecanismos de largo plazo pueden lograrse sin entrar en detalles excesivos, y centrándose, por el contrario, en la consideración de unas pocas variables. Sus conclusiones, a pesar de tener un margen más elevado de variabilidad y una mayor aleatoriedad que las de los mecanismos de mediano y corto plazo, no dejarán de producir los beneficios ya señalados. En términos generales, al aumentar el plazo disminuye la seguridad en el pronóstico de algunas tendencias, tales como las relativas al crecimiento de la población y a su distribución entre urbana y rural; las que se refieren a los gustos y a otros factores del comportamiento de los consumidores y, por ende, las estimaciones de la demanda interna; las referentes a cambios en las condiciones del mercado internacional de los productos e insumos agrícolas, las posibilidades de la tecnología agrícola, la eficacia de ciertas estructuras empresariales, etc.

1. Alcance de los planes de largo plazo

En América Latina, 15 a 20 años parecen plazos razonables para los mecanismos de largo alcance de la planificación agropecuaria. Además, éstos deberían ser reformulados junto con los mecanismos de mediano plazo a que sirven de apoyo, generalmente cada 4 a 6 años y con ocasión del cambio de gobierno.

Estos plazos deberán en definitiva ser establecidos según las peculiaridades de cada realidad. Un primer criterio podría consistir en equilibrar las ventajas del mayor plazo (visualizar la perspectiva y otorgar continuidad a la política planificada) y las desventajas del mayor esfuerzo que exige su formulación y la aleatoriedad de sus proposiciones. El período en que ese balance es más favorable depende de numerosas circunstancias: información disponible, experiencia en los métodos de previsión y planificación, estabilidad política, importancia de los cambios estructurales previstos o propuestos, etc.

Un segundo criterio podría ser el plazo estimado para alcanzar alguna etapa importante del desarrollo agropecuario o global. Aislada o conjuntamente, dichas etapas podrían ser, por ejemplo, la eliminación de las principales deficiencias alimenticias y nutricionales de la población del país; la culminación del proceso de sustitución de importaciones o la consolidación del país como exportador de nuevos productos de importancia nacional; la ocupación del territorio agrícola nacional o de una porción determinada del mismo; la eliminación de los principales problemas de la estructura empresarial; la modernización y la incorporación al mercado de una parte importante

de la agricultura de subsistencia; la disminución substantiva de la subocupación y la erradicación de la extrema pobreza en el campo, etc.

La culminación de etapas como las señaladas resumen los objetivos más comunes que se plantean en el largo plazo los gobiernos de la región. Por consiguiente, los respectivos mecanismos deben considerar los principales cambios que una o varias de estas etapas suponen. Por lo general, ellas inciden en aspectos tales como:

El nivel, la composición y la localización regional de la producción, especialmente la de aquellos rubros de más extenso período de formación, como la forestación, la fruticultura y la ganadería bovina;

La evolución y el aporte de los diferentes recursos productivos, especialmente las modificaciones en el uso de la tierra y del riego, las posibilidades ocupacionales —incluyendo las condiciones de trabajo, la capacitación y la calificación—, la modernización y sus efectos sobre la productividad, la utilización de nuevos insumos y bienes de capital, etc.;

El ingreso agrícola y su distribución, así como la disponibilidad y localización del conjunto de servicios públicos y privados que contribuyen a determinar las condiciones de vida de los habitantes rurales;

Las formas de producción, tamaño de las explotaciones, régimen de propiedad de la tierra y otros recursos; las modalidades empresariales, etc.;

El alcance, la localización y el carácter público, privado o mixto de las actividades de apoyo, así como las relaciones de estos organismos o empresas extraprediales con las prediales;

La forma en que el Estado asume las tareas de conducción y regulación del proceso de desarrollo.

La enumeración que precede no significa que en la formulación de los planes de largo plazo deban considerarse todos estos aspectos. Por el contrario, deberán elegirse aquellos temas cuya importancia determinará la imagen del sistema agropecuario en el futuro. Como todo plan, el de largo plazo incluirá objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales. Los objetivos se formularán a menudo en términos muy generales, pero suficientes para conformar una imagen que satisfaga las aspiraciones y necesidades básicas de los agentes claves para el esfuerzo de desarrollo. La estrategia, en cambio, es quizás su mecanismo esencial y, como tal, merecerá mayor atención. Ella fijará los lineamientos básicos de la acción y caracterizará en términos simples la vía de desarrollo agropecuario que se desea adoptar. Los mecanismos instrumentales serán poco numerosos. En ciertas ocasiones, su formulación podrá ser muy detallada y precisa como sería el caso de programas y proyectos de desarrollo ganadero, frutícola, agroindustrial, de riego, etc. En otras, sólo expresan el grado de compromiso a que está dispuesto a llegar el gobierno con respecto a los objetivos y la estrategia elegida, con indicación somera del contenido de los mismos. En materias tales como la reforma de la estructura empresarial, la tributación, la política de precios y comercialización, etc., este tipo de mecanismo puede ser el más adecuado.

Las cuantificaciones merecen un párrafo final. Serán limitadas y se referirán sólo a las cuestiones medulares de los objetivos, de la estrategia y de algunos de los mecanismos instrumentales; indicarán entornos más bien que cantidades fijas. Muchas cifras en vez de indicar metas, traducirán más bien el resultado de proyecciones o anticipaciones plausibles. Finalmente, como por lo general no se tienen en cuenta cambios en el nivel y las relaciones de precios, los equilibrios físicos que muestren las proyecciones y las metas serán muy aproximados, y los aspectos financieros sólo podrán merecer una atención general.

2. Mecanismos transitorios de largo plazo

Teniendo en cuenta la necesidad de perfeccionar más o menos simultáneamente diferentes mecanismos del sistema de planificación, muchos países de la región no se encuentran en una situación en que sea aconsejable formular planes completos de largo plazo en los próximos años. En muchos casos, puede resultar excesivo el esfuerzo que requieren en relación a la urgencia de abordar problemas más inmediatos.⁷ Aun así, será imprescindible elaborar otros mecanismos en su reemplazo. Básicamente éstos serían los objetivos y la estrategia, junto a un grupo de proyecciones que no podrían denominarse propiamente metas, pues no estarían respaldadas por estudios suficientes acerca de su viabilidad y tampoco por los mecanismos instrumentales necesarios para alcanzarlas. El menor contenido de elementos cuantitativos y las escasas proposiciones instrumentales, son sus principales diferencias respecto de los planes de largo plazo.

Lógicamente se trata de mecanismos menos precisos, pero que pueden elaborarse con pocos recursos y en corto tiempo. Sin embargo, no pueden ser tan débiles como para comprometer el éxito de las decisiones actuales que tienen repercusiones en el futuro menos inmediato.

Entre las proyecciones que habría que elaborar cabe citar las relativas a las necesidades del país en materia de abastecimiento interno de los principales productos o grupos de productos agrícolas, y pecuarios y las referentes a las posibilidades exportadoras, como una manera de anticipar los niveles que deberían alcanzar el volumen y la estructura de la producción agropecuaria al cabo de 10, 15 y 20 años; también habría que hacer estimaciones sobre la evolución de la población activa agrícola, las posibilidades de aumentar los rendimientos de los principales cultivos y producciones pecuarias, etc. Todos estos análisis irán contribuyendo a identificar las más importantes condiciones que se deben considerar. Sólo así podrán decidirse las opciones estratégicas fundamentales, tales como las preferencias por incorporar nuevas tierras o intensificar el uso de las ya utilizadas; la opción entre diversos procedimientos, tales como el riego, el uso de fertilizantes, etc.; la asignación del uso del suelo entre productos; el acento regional del desarrollo; la intensificación de la mecanización, etc. A partir de estos antecedentes se podrá hacer la formulación de muchos programas y proyectos e iniciar su ejecución en el corto y mediano plazo.

Finalmente los mecanismos transitorios de largo plazo no podrían dejar de indicar algunos de los instrumentos fundamentales para materializar la estrategia propuesta.

B. EL MEDIANO PLAZO

Los mecanismos de mediano plazo son los más usuales y, por lo menos hasta hace pocos años, los más prestigiados.⁸ En ciertas esferas se les considera todavía la pieza central de la política planificada de desarrollo, a tal punto que para referirse a ellos sólo se habla de "el plan", sin precisar el período que abarca.

⁷ En general, la introducción de los planes a largo plazo tuvo lugar en realidades en las cuales ya estaba asentado el proceso de planificación. En Francia sólo en 1965 se establecieron las "Reflexions pour 1985"; en India se hizo el primero en 1959 y en Europa Oriental se generalizaron a comienzos del decenio de los sesenta.

⁸ Esta afirmación se refiere a los países de la región y, en general, a los de economía mixta. Por el contrario, en los países de Europa Oriental fueron generalmente los planes anuales los que precedieron a los quinquenales. Véase M. Kaser y J. G. Zieliński, *op. cit.*, pp. 59-60.

Por ello, sus características generales y métodos de formulación han sido más explorados en los textos de planificación, y los países de la región tienen mayor experiencia en elaborarlos. A este mayor conocimiento y familiaridad con los planes de mediano plazo contribuye el hecho de que muy a menudo las publicaciones de los mecanismos de corto y largo plazo sólo circulan internamente en las oficinas de planificación y en los organismos públicos.⁹

1. Alcance de los planes de mediano plazo

Los mecanismos de mediano plazo deberían ser formulados conjuntamente con algún mecanismo de largo plazo y bajo su orientación, y deben abarcar un período que generalmente corresponderá al mandato de un gobierno. Hasta ahora, sin embargo, la escasa continuidad de los esfuerzos en planificación ha determinado que en América Latina muy pocos planes de mediano plazo hayan mantenido su vigencia más allá de un período de dos a tres años. Ello no debe extrañar, pues aun en países con mayor tradición planificadora a veces ha sido necesario sustituir un plan quinquenal sobrepasado por las circunstancias antes de su término, o manejarse interinamente con planes anuales durante algún tiempo, debido a atrasos en la formulación o aprobación del nuevo plan de mediano alcance.¹⁰

En la práctica, es común todavía que los lineamientos más generales de la política de un gobierno, o bien un grupo de programas o proyectos, reciban el nombre de planes. En este texto se ha adoptado un criterio más restrictivo, postulándose que los planes deben estar integrados por los siguientes mecanismos:

- objetivos
- estrategia
- instrumentos
 - políticas
 - programas
 - proyectos
 - organización de la administración pública agropecuaria
 - financiamiento

La formulación de estos mecanismos requiere a su vez determinar un número elevado de metas.

El plan de mediano plazo está basado en las orientaciones establecidas —posibilidades y restricciones— para el largo plazo, pero tiene autonomía en cuanto a su período y a las condiciones que determinan su formulación.

Los objetivos responden a las posibilidades específicas del mandato de un gobierno. Algunos de estos objetivos pueden, sin embargo, ser distintos a las orientaciones del proyecto nacional de largo alcance que inspira a los actuales gobernantes. Por ello, en unos casos la relación con los objetivos de largo plazo es directa y en otros no; en este último caso, ha debido otorgársele prioridad a la superación de obstáculos y problemas coyunturales, o bien a concesiones ante fuerzas políticas antagonicas.

⁹ El Banco Mundial da a conocer periódicamente un inventario actualizado de todos los planes y otros mecanismos publicados. Véase, por ejemplo, IBRD, *List of national development plans*, 4ª edición, Washington, septiembre de 1973.

¹⁰ Por ejemplo, diversas situaciones excepcionales que afectaron a la India determinaron un retraso en la terminación y aprobación del 4º Plan Quinquenal (1969-1973). De esta manera el 3er Plan (1961-1965), fue seguido de tres planes anuales que no se apoyaron en un mecanismo de mediano plazo.

La formulación de la estrategia, a su vez, está condicionada por su urgencia, ya que debe encuadrar las decisiones de política cotidiana desde los inicios del mandato de un gobierno. Por otra parte, su contenido es necesario para los diversos agentes del sistema agropecuario, y desde sus versiones preliminares debe presentar un grado satisfactorio de coherencia y de eficiencia y un nivel aceptable de riesgo. Por lo general, la estrategia del mediano plazo compromete más directamente al gobierno que la de largo plazo, y es objeto de mayor discusión y crítica por quienes son afectados por ella. Particular importancia tiene la trayectoria temporal de las medidas de política incorporadas en la estrategia. Así, por ejemplo, a pesar de que en el largo plazo se considera preferible una estructura productiva que dé gran importancia a la producción frutícola, la ganadería mayor y otros productos que tienen un período prolongado de formación, en el mediano plazo puede ser necesario dar prioridad a ciertos cultivos anuales, dada la necesidad de atender el consumo interno, o de exportar o de conseguir, en un plazo menor, más altos niveles de ingresos para los agricultores.

En el mediano plazo, los mecanismos instrumentales son más numerosos; su formulación es más detallada y precisa y tiene lugar en condiciones relativamente heterogéneas. Así, muchas de las políticas tienen que ser definidas o al menos anunciadas con rapidez y oportunidad, pues son el vehículo que refleja más claramente las orientaciones del nuevo gobierno. Si bien pueden constituir una ruptura con el pasado, su continuidad durante el período de gobierno resulta crucial para su eficacia.

Por el contrario, los programas y proyectos de la política planificada en el mediano plazo reflejarán, en los años iniciales, decisiones tomadas por gobiernos anteriores. Si bien es posible detener o reorientar la formulación de algunos programas y proyectos, así como la ejecución de otros, esta acción puede ser relativamente limitada, en especial durante los primeros años, a menos de disponer de un abundante inventario de programas y proyectos ya formulados y compatibles con la nueva política. Ésta, sin embargo, no es la situación más corriente en los países de la región. En cambio, nuevos programas y proyectos de que se disponga más adelante, reflejarán más directamente las orientaciones de ese gobierno en el mediano y largo plazo.

En lo que se refiere a la estructura y funcionamiento de la administración pública agropecuaria, junto con las medidas inmediatas y relativamente pragmáticas destinadas a imprimirle el espíritu que anima a los nuevos gobernantes, es generalmente necesario abordar algunos aspectos sustantivos y permanentes a través de reformas legales cuya aprobación es demorosa. Además, el peso de la tradición administrativa y la dificultad para remover, trasladar e integrar a sus funcionarios hacen que esta tarea sea altamente compleja y conflictiva.

El financiamiento tiene algunas características comunes para los mecanismos globales e instrumentales. En primer término, el monto de los recursos financieros y la forma de utilizarlos son determinados al más alto nivel de decisión para el conjunto de las ramas de actividad económica, y condicionarán la definición de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales de la política agropecuaria. El financiamiento contribuye también a dar coherencia al conjunto de la política y es una herramienta básica en el control de la ejecución.

En el mediano plazo el financiamiento tiene, sin embargo, características diferentes en cada una de las actividades del sistema agropecuario. Así, en el caso de las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural, los recursos destinados a financiar las prestaciones sociales y las inversiones en infraestructura se originan en decisiones de carácter más permanente, anteriores o actuales, con un margen de reorientación relativamente escaso. Una situación similar se da en la asignación de recursos para financiar las actividades de apoyo. Sin embargo, el origen y las posibilidades de superar

estas rigideces difieren parcialmente en uno y otro caso. En los dos, la rigidez está determinada por la presión social de los beneficiarios y por el efecto que sobre el empleo, el ingreso, etc., tendrían los posibles cambios. Así, por ejemplo, la detención de la construcción de un hospital regional o el cambio en el monto de las imposiciones sociales encontrará gran resistencia. En el caso de las actividades de apoyo la rigidez provendrá no sólo de las presiones sociales creadas por la demanda de estos servicios (asistencia técnica, investigación, etc.), sino que también por el perjuicio que significa una inversión inconclusa. Con todo, es en las actividades de apoyo donde normalmente podrán hacerse cambios sustanciales en el monto y en la asignación de recursos financieros. La rapidez con que esta reorientación se materialice dependerá de la disponibilidad de los correspondientes programas y proyectos o del tiempo que tome el formularlos.

Finalmente, habría que señalar que es en las actividades productivas donde es más significativa una reorientación del financiamiento relacionada con cambios en la política de mediano plazo. Ello se explica por el rápido efecto que tienen sobre estas actividades las nuevas definiciones en aspectos tales como los precios de los productos e insumos, la tributación, el crédito, la comercialización, etc.

Las relaciones entre los diversos mecanismos de mediano plazo, y su interdependencia se manifiestan en el proceso de determinación de las metas. De éstas, las más directamente vinculadas a los objetivos y a la estrategia tienen un carácter más indicativo, pero a su vez más permanente, pues una modificación significativa entrañaría una revisión general del plan. Es el caso de las metas relativas a la tasa de crecimiento de la producción total, la de exportación y la de consumo interno; la ocupación; la inversión, etc. En cambio, aquellas metas vinculadas a las políticas, programas y proyectos están sujetas a los ajustes que determina la ejecución y a la necesidad de lograr un equilibrio global y entre ramas de actividad.

2. *Los lineamientos de política agropecuaria para el mediano plazo, como sustitutos transitorios de los planes*

Al igual que en el largo plazo, sólo en etapas más avanzadas de sus sistemas de planificación agropecuaria sería recomendable que los países de la región formulen planes de mediano plazo relativamente completos. Mientras tanto ellos tendrán menor detalle e incluirán menos políticas, programas y proyectos, o en su lugar se formulará un grupo de mecanismos simples con suficiente compatibilidad interna como para constituir lo que podría denominarse "lineamientos de política agrícola para el período..."¹¹

Orientados por los objetivos y la estrategia de largo plazo, estos lineamientos deberían incluir, en primer lugar, un modelo de desarrollo agropecuario que cuantifique: a] las metas de demanda y oferta de productos agropecuarios a nivel agregado, y también para la agricultura y la ganadería separadamente, y para los cuatro o cinco productos principales; b] algunas metas conjeturales sobre el uso de tierras, de mano de obra y de bienes de capital, y sobre el aumento de la eficiencia en las actividades productivas; c] las más importantes conclusiones de las metas anteriores, como, por ejemplo, la necesidad de incorporar ciertas tierras a la agricultura y a la ganadería, de regar otras, de solucionar problemas de subocupación de mano de obra, de ampliar determinadas actividades de apoyo, etc.; d] las principales consecuencias de la estrategia sobre el aumento del ingreso agropecuario y su distribución personal y regional; e] finalmente, las necesidades de financiamiento de las empresas prediales, de las extraprediales de

¹¹ Véase nuevamente el capítulo segundo de la Primera Parte.

apoyo, y de actividades fundamentales destinadas a mejorar las condiciones de vida rural. También habría que tener un juicio con respecto a las consecuencias de lo anterior sobre el financiamiento de las organizaciones de la administración pública agropecuaria.

Las cuantificaciones podrían hacerse en forma bastante agregada y aproximada, utilizando procedimientos simples que descansen en juicios de los especialistas en las disciplinas más vinculadas al desarrollo agropecuario, aunque carezcan de los refinamientos de los métodos formalmente más exactos.

El segundo y principal aspecto de los mecanismos transitorios de mediano plazo será el de estructurar un marco mínimo que ordene y jerarquice las resoluciones sobre medidas convenientes de política agrícola. Se buscaría fundamentalmente mejorar la eficacia de la acción estatal en materia de conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario. Ello implica establecer un conjunto de prioridades. Con la ayuda del modelo recién mencionado se podrán señalar los aspectos o variables que más influyen en la rapidez del desarrollo agropecuario; formular las políticas, los programas y los proyectos vinculados a ellos; y aconsejar los cambios en la organización de la administración pública que sean necesarios para llevarlos a cabo. Las políticas y programas de menor prioridad seguirían manejándose mientras tanto en forma tradicional, aunque tanto la estrategia de largo plazo como el modelo conjetural para el desarrollo agropecuario a mediano plazo incluirán numerosas orientaciones para que los organismos encargados del manejo de los mecanismos instrumentales de menor prioridad puedan mejorar su formulación y ejecución.

IV. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE FORMULACIÓN

En esta sección se presenta un procedimiento general para preparar planes. Puede ser utilizado en los países de la región adaptándolo sin mayores dificultades, pero con capacidad técnica a las condiciones particulares del sistema y proceso de planificación agropecuaria de cada país.

Posteriormente se hacen referencias a las diferentes etapas de la formulación, a la planificación en volumen y en valor y al uso de modelos matemáticos.

La exposición que sigue se ciñe a ciertos criterios generales que conviene precisar.

La óptica del análisis será principalmente de mediano plazo. Sin embargo, puede servir también para el largo plazo, si se tienen en cuenta las simplificaciones a que ya se hizo referencia anteriormente.

Al igual que en otras partes del texto, se ha preferido trabajar con la hipótesis de que se trata de preparar un plan relativamente completo en cuanto a los mecanismos que lo componen; sin embargo, es necesario tomar siempre en cuenta que muchas veces habrá que simplificar los procedimientos.

Se hace referencia a planes de desarrollo agropecuario de nivel nacional. Dentro de las orientaciones del plan nacional general, ellos abarcan aspectos espaciales y de localización, y regionalizan muchas de sus metas e instrumentos, en especial ciertos programas y proyectos. Esto quiere decir que aun cuando los procedimientos que se mencionan a continuación tienen básicamente una perspectiva nacional, todas las fases de la formulación necesitan de la información proveniente de los diagnósticos regionales, del resto de los diagnósticos específicos (productos, programas, etc.), y también de la ayuda directa de las oficinas regionales. A título de ejemplo cabe señalar que, si

bien sobre la base de diversos antecedentes agregados pueden realizarse a nivel central proposiciones iniciales sobre metas de uso del suelo y producción desagregadas regionalmente, dichas metas deben ser verificadas y compatibilizadas en cada región antes de ser integradas finalmente al plan nacional de desarrollo agropecuario, y, a su vez, deben ser detalladas por comuna, etc., en el plan regional. Esto mismo vale para la mayoría de los mecanismos del plan, y se señala aquí de modo general para evitar las reiteraciones acerca de la necesidad de interacción nacional-regional. Por otra parte, esta aclaración sirve también para destacar la forma como se integran los distintos planes regionales y el plan agropecuario nacional, cuyos detalles se analizan más adelante en el capítulo octavo de esta Tercera Parte.

A. ASPECTOS GENERALES DE LOS MÉTODOS DE FORMULACIÓN PARA EL MEDIANO PLAZO

1. *Introducción*

Además de los métodos más generales que se usan para probar hipótesis y elaborar proposiciones, las diversas disciplinas necesitan de técnicas particulares apropiadas a los problemas que deben resolver. Algunas veces dichas técnicas son desarrolladas directamente por cada disciplina; otras, se impulsa su creación por parte de otros especialistas.¹²

En la planificación, la incorporación de nuevas técnicas particulares y la adaptación o ajuste de las existentes constituye un proceso permanente y muy dinámico. En efecto, son distintos los problemas sustantivos del desarrollo que debe abordar cada país, o por lo menos es diferente la importancia relativa de cada uno de ellos; también son diversas las soluciones que desean darles los gobiernos, puesto que con el tiempo cambian los problemas y los propósitos gubernativos, aumenta la precisión que se exige a la formulación de los planes y al control de su ejecución, y disminuyen las restricciones de información, personal, urgencias, etc., lo cual permite usar métodos más perfeccionados.

De esta manera, el examen de los métodos aconsejables para planificar el desarrollo agropecuario en América Latina sólo puede referirse a la situación actual y a la estimada para los próximos años, y debe evitar los esquemas excesivamente rígidos o específicos, que serían aplicables a algunos países de la región pero no a otros.

El esquema general que aquí se presenta admite numerosas variantes, y puede hacerse o más complejo o más simple; esto permite adaptarlo, por una parte a las decisiones de cada gobierno en cuanto a la orientación del desarrollo y al grado de intervención estatal, por otra, permite darle el nivel de precisión y detalle necesario para hacerlo compatible con la capacidad general que ha alcanzado el sistema de planificación.

Dentro de una tendencia hacia procedimientos más formalizados cuyo uso continuará generalizándose en forma gradual, existen razones para preferir el método de las aproximaciones sucesivas. Como procedimiento general, las aproximaciones sucesivas se concilian perfectamente con la necesidad de ir perfeccionando gradualmente las actividades del sistema. Permiten elaborar rápidamente diagnósticos preliminares que sirven de apoyo a mecanismos también preliminares de orientación para el mediano y largo alcance y a mecanismos instrumentales para el corto plazo, todo lo cual hace posible mejorar la eficacia de la ejecución. Además resulta perfectamente compatible en ciertos

¹² El caso más general es el de los métodos matemáticos y estadísticos, que muchas veces provienen de necesidades puestas de manifiesto por otras disciplinas.

momentos de la formulación con el uso de modelos matemáticos y otros procedimientos altamente formalizados. Así como se reconoce la imposibilidad de los modelos únicos se reconoce también la conveniencia de utilizar modelos matemáticos como aporte al proceso de tomar decisiones.¹³ Finalmente, dicho método coincide en sus grandes líneas con el utilizado en general por la planificación indicativa de los países de la región, con lo cual se asegura una integración metodológica indispensable de la planificación agropecuaria con la planificación global y con la de las otras ramas de la actividad económica.

En sus aspectos más generales puede decirse que el método de aproximaciones sucesivas consiste en abordar progresivamente la formulación desde las proposiciones todavía muy agregadas y provisionales hasta las más específicas y definitivas. Estas últimas son específicas en cuanto consideran un mayor número de problemas o variables, lo hacen desagregadamente para las diversas regiones del país, y alcanzan un nivel de análisis considerado satisfactorio. Son definitivas, en cuanto su coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo han sido suficientemente comprobados.

Para esos propósitos es necesario hacer lo siguiente:

- Identificar los principales elementos y mecanismos que constituirá la política agrícola planificada;
- Estudiar por separado, pero a través de una permanente dirección y coordinación, los diferentes elementos y mecanismos dentro de una secuencia lógica.
- Ajustar y compatibilizar cada elemento, de manera que el conjunto de las políticas alcance el nivel deseable de coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo.

Dada la indivisibilidad e interdependencia de los procesos sociales, puede resultar a primera vista arbitrario descomponer la política agropecuaria en elementos aislados y, especialmente, estudiarlos por separado. Sin embargo dicha desagregación otorgará a la política que se formula el más alto grado de coherencia y eficiencia. Recuérdese que este texto considera la realidad agropecuaria cuyo desarrollo se planificará como un conjunto de actividades productivas, de apoyo, de mejoramiento de las condiciones de vida rural y de conducción y regulación, con relaciones recíprocas de coordinación y de jerarquía.

De ahí lo importante que resulta para la formulación disponer de un diagnóstico tan completo como sea posible acerca del funcionamiento del sistema agropecuario. Si se cuenta con él, se podrá comenzar a formular algunos modelos matemáticos de programación —global y del sistema agropecuario— que, además de contribuir a ubicar este último en el proceso de desarrollo global, establecerán algunos niveles provisionales para las más importantes metas agropecuarias.

La desagregación de la formulación permite descentralizar muchos trabajos preparatorios del plan en distintos organismos, en grupos de trabajo formados por la oficina de planificación agropecuaria y en las diferentes regiones del país. A título de ejemplo,

¹³ Las ventajas de los modelos como complementación de la formulación por aproximaciones sucesivas, así como las características de esta última en Francia, pueden verse en: INSEE, "La comptabilité nationale dans la préparation du IV^e Plan", en *Études et Conjonctures*, núm. 4, abril-mayo de 1963, PUF, París; INSEE, "Méthodes de programmation dans le V^e Plan", *Études et Conjonctures*, núm. 12, diciembre de 1966, PUF, París; varios artículos de R. Courbis, J. J. Bonnaud, M. Deleau, J. P. Pagé, B. Ullmo y otros, sobre métodos de preparación del VI Plan Francés, en *Revue Économique* núm. 6, noviembre de 1973; y el libro de A. Babeau y P. A. Derycke, *Problèmes de planification*, Ed. Sirey, París, 1967. Con las adaptaciones necesarias al caso de la planificación agropecuaria en América Latina, estos textos son de gran utilidad.

para ir avanzando en los principales aspectos de la formulación en el sistema de planificación agrícola podrían crearse equipos para abordar los siguientes temas:

- Orientaciones generales del desarrollo agropecuario y su ubicación en el marco del desarrollo general, con definición de objetivos y estrategia;
- Proyecciones y metas en cuanto a demanda y oferta de productos agropecuarios, y en cuanto al ingreso agropecuario y su distribución;
- Proyecciones y metas de ocupación y uso de recursos;
- Formulación de las políticas agropecuarias y asesoría permanente a los responsables de la toma de decisiones;
- Posibles proyectos de inversión y organización del correspondiente proceso;
- Identificación y formulación de programas vinculados a las diferentes actividades del sistema agropecuario (de productivas, de apoyo, de mejoramiento de condiciones de vida rural, de conducción y regulación);
- Planes regionales;
- Planes anuales;
- Organización de la administración pública agropecuaria;
- Financiamiento del desarrollo agropecuario.

Lo anterior no puede considerarse una lista mínima, pero tampoco exhaustiva. En cada realidad, de acuerdo con la información y el personal disponibles, la urgencia relativa que en determinados momentos tengan ciertos mecanismos específicos será la que, dentro de ciertos márgenes, orientará los estudios y su secuencia temporal.

En la realización de algunas de estas tareas es posible y conveniente utilizar modelos formalizados: para ayudar, por ejemplo, a formular las proyecciones y metas de consumo interno; para determinar inicialmente las alternativas y posibilidades productivas, las necesidades de recursos, etc., al nivel general del sistema agropecuario y de sus principales subsistemas de actividades, etc.¹⁴

B. PRINCIPALES ETAPAS DE LA FORMULACIÓN

La descripción que sigue se refiere a la secuencia general que debería seguir el proceso de formulación, a sus diversas etapas, y a los criterios y técnicas más generalmente utilizables. No se entra en mayores detalles sobre las formas concretas de organizar los equipos y realización de los trabajos, ni sobre sus plazos, ni sobre las técnicas matemáticas, estadísticas o de otra índole que convendría emplear. En algunos casos, estos detalles serán precisados en los capítulos siguientes;¹⁵ en otros, tratarlos resulta casi imposible (o de dudoso interés), pues varían notablemente según los países y, dentro de cada uno de éstos, según la urgencia, los propósitos y otras circunstancias particulares que rodean la formulación del plan de mediano plazo.

Los procedimientos propuestos pueden parecer extremadamente laboriosos. Hay que admitir, en efecto, que se requiere mucha disciplina para emplear un método que significa descentralizar tareas de formulación, encargándolas a diversos equipos y organismos, y realizar después una serie de aproximaciones que conduzcan rápidamente a formulaciones de precisión satisfactoria. Los dos peligros que deben evitarse en el pro-

¹⁴ Por ejemplo, modelos de desarrollo de masas en el caso de programas de desarrollo ganadero; de programación lineal para la selección de inversiones en riego, y para decidir el tamaño, la localización, etc., de las redes nacionales de plantas lecheras, molinos de granos, mataderos, silos para el almacenamiento de granos, etc., y muchos otros más. (Véanse más adelante el capítulo tercero y el capítulo quinto de esta Tercera Parte.)

¹⁵ Véanse los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto de esta Tercera Parte.

cedimiento son el atraso de algunos de los equipos (por exceso de detalle o por ineficiencia) y un exceso en el número de aproximaciones. Para ello será conveniente:

□ Programar las tareas de formulación del plan, dando instrucciones precisas acerca de los trabajos de cada equipo u organismo, el plazo de terminación, los métodos y criterios técnicos que permitirán dar unidad a las proposiciones, etc.

□ Mantener un equipo central de dirección con autoridad suficiente para supervisar y coordinar permanentemente todos los trabajos y para tomar o solicitar ciertas decisiones sobre el contenido de la política.

A modo de esquematización meramente ilustrativa, cabe señalar que el proceso de formulación de un plan de desarrollo agropecuario puede dividirse en cuatro grandes etapas, cada una de las cuales va asociada a importantes decisiones políticas. (Véase la gráfica 22.)

La separación en etapas constituye un intento de conciliar por una parte la necesidad de ponderar debidamente en las decisiones políticas los principales esquemas alternativos de desarrollo compatibles con el modelo normativo de las fuerzas gobernantes y, por otra, la imposibilidad de que el sistema de planificación prepare en forma detallada cuatro o cinco planes alternativos de desarrollo. Para ello se propone descartar al cabo de la segunda etapa las alternativas menos adecuadas para concentrar el esfuerzo de formulación posterior sobre los mecanismos instrumentales de la opción o alternativa seleccionada.¹⁶

A continuación se examinan cada una de las cuatro etapas mencionadas, así como la forma en que se van encadenando. Se señalan también las principales diferencias de enfoque o de detalle que existen entre ellas.

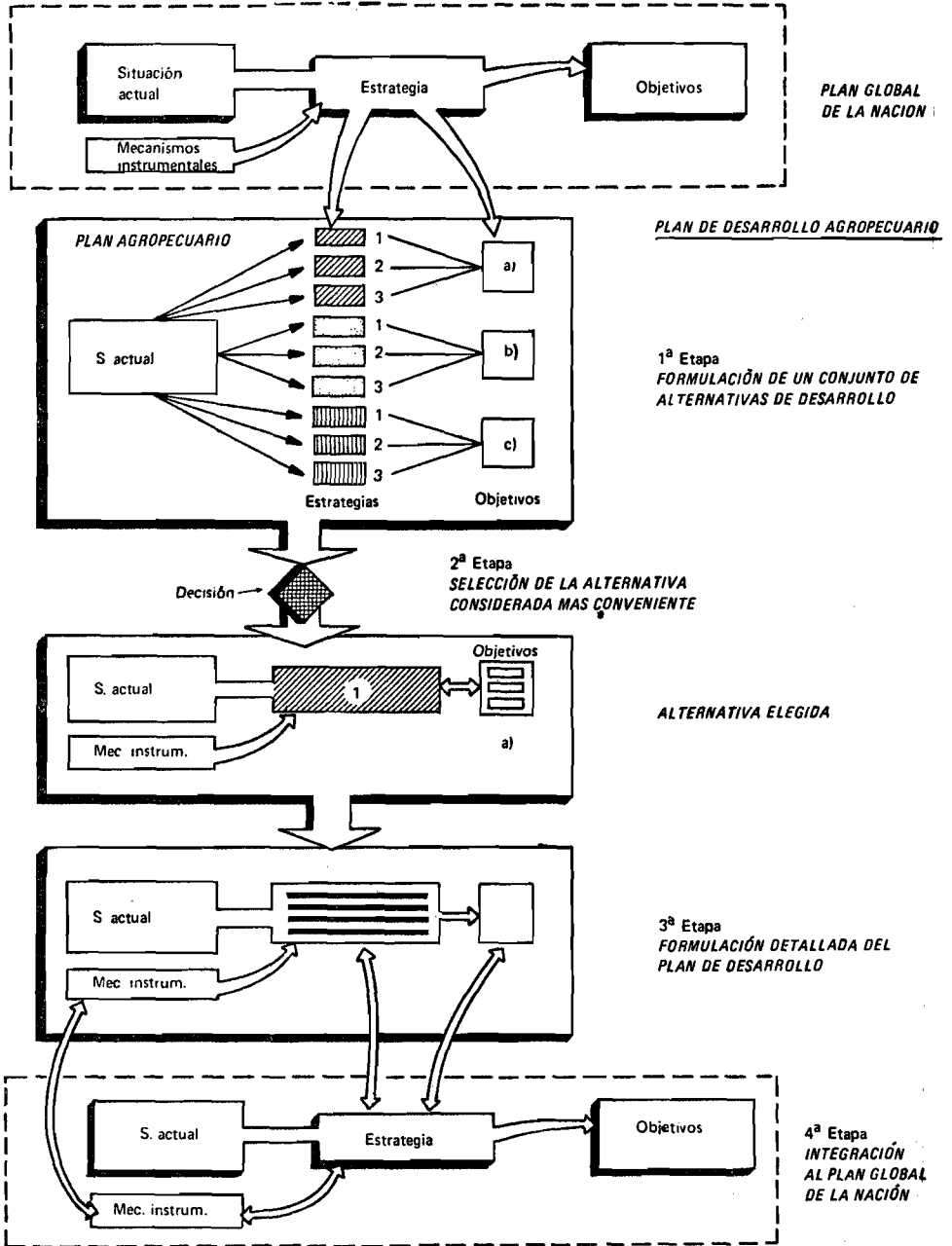
1. Primera etapa: Formulación de un conjunto de alternativas de desarrollo

En un esquema integral de planificación, la formulación del plan agropecuario debe enmarcarse dentro del primer proyecto de plan nacional de desarrollo. En éste se establecen, todavía en forma tentativa, agregada y con pocas cuantificaciones, los objetivos, la estrategia y los aspectos centrales de los mecanismos instrumentales de la política de desarrollo.

La formulación más definitiva de los objetivos y de la estrategia global, a cargo de la oficina nacional de planificación, debe hacerse con la activa participación de los responsables de los diversos subsistemas que integran el sistema nacional. El subsistema agropecuario, en esta fase de la formulación global, dispone de la interpretación del desarrollo pasado, de los resultados de la prognosis y de un conjunto de antecedentes coyunturales que pueden tener significación en el futuro.

Tanto la participación del sistema de planificación agropecuaria como la de otros sistemas correspondientes a otras ramas de actividad resulta indispensable en esta fase inicial de la formulación del plan nacional. Mediante esta participación se asegurará que los aportes exigidos a cada actividad se basen en un adecuado conocimiento de su realidad. Además, cada sistema de planificación estará en mejores condiciones de apreciar las restricciones que el modelo global le impone. Por último será posible visualizar

¹⁶ Como ya se dijo en el capítulo segundo de la Primera Parte, este texto postula una formulación provisional y otra definitiva. La primera tiene el propósito de poner a disposición de los gobernantes, a la mayor brevedad, los objetivos y lineamientos de estrategia que orientan, desde los inicios de su mandato, las decisiones permanentes de una política agropecuaria. Aun cuando en las líneas siguientes no se mencione explícitamente la formulación provisional y la formulación definitiva, debe recordarse esta distinción.



GRÁFICA 22. Diversas etapas en la formulación de un plan de desarrollo agropecuario

desde el comienzo las vinculaciones entre ramas de actividad, se facilitará la asignación de recursos entre ellas y se logrará mejorar la coordinación entre actividades complementarias.

Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo se relacionan generalmente con el aumento del ingreso medio por habitante; el aumento de la tasa de empleo, definida de manera relativamente precisa; la distribución más equitativa del ingreso personal; el mejoramiento de las condiciones alimentarias, de vivienda, salud, educación y demás componentes básicos del nivel de vida de la población; la disminución de la vulnerabilidad externa en lo que respecta a la cuantía de la deuda externa, a la excesiva dependencia de unos pocos productos de exportación, etc.; el aumento de la estabilidad del régimen político y del gobierno, y diversos otros objetivos de naturaleza principalmente sociopolítica. (Véase el cuadro 44.)

En sus comienzos, se trata todavía de objetivos de nivel nacional, cuya prioridad relativa es decidida políticamente en función de las necesidades y aspiraciones que se desea satisfacer. Su enumeración, sin embargo, permite destacar dos cosas.

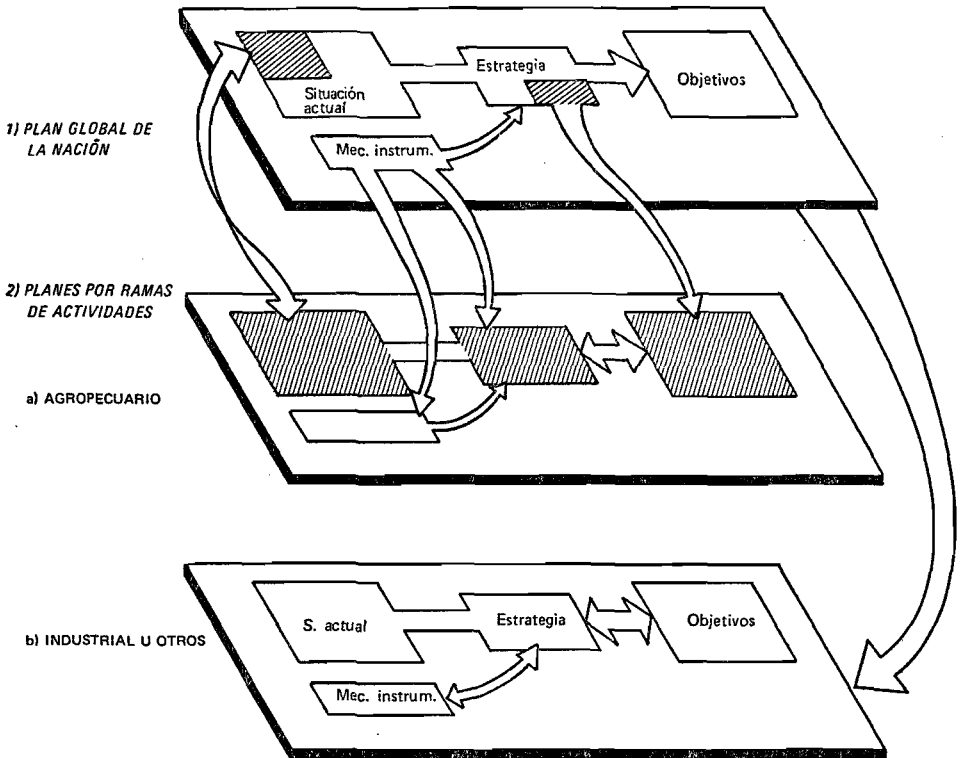
Primero, que los objetivos seleccionados todavía no son lo suficientemente explícitos como para planificar el desarrollo agropecuario y otras ramas de actividad. Así, por ejemplo, los propósitos de elevar el ingreso, la tasa de empleo, etc., podrán cumplirse de muy distinta manera según la responsabilidad que al respecto se asigne a cada rama de actividad.

Segundo, que el mejoramiento de la situación alimentaria, la disminución de la dependencia externa y otros objetivos, que a menudo se atribuyen exclusivamente a la agricultura, tienen un carácter nacional y solamente influyen en los objetivos agropecuarios —lo mismo que en los regionales— cuando se explicitan las alternativas para cumplirlos, lo que se hace teniendo en cuenta el conjunto de posibilidades y restricciones de cada rama de actividad. Por ejemplo, si para mejorar el abastecimiento alimentario se hubiese decidido dar relativamente mayor importancia a los aportes de la producción del país que en las importaciones, para el agro esta decisión estratégica se transforma en el objetivo de aumentar su producción en la proporción que permita cumplir el objetivo nacional en materia de alimentación. Lo mismo ocurre con la disminución de la vulnerabilidad externa. En efecto, el aumento y la diversificación de las exportaciones es parte de la estrategia nacional para alcanzar aquel objetivo —también nacional— de reducir la dependencia externa. También es parte de la estrategia nacional la distribución de esa responsabilidad entre la minería, la agricultura, la industria y las demás ramas productoras de bienes y servicios. En el caso que se analiza, para la agricultura el objetivo no es exportar, sino aumentar la producción de tal modo que el país en su conjunto alcance sus metas de exportación.

Una estrategia global de desarrollo destinada a alcanzar los objetivos mencionados no puede dejar de establecer aproximadamente, entre otras cosas, los niveles a que convendría llevar la formación interna y externa de capital; la estructura de uso de los recursos productivos y su productividad; el nivel y la composición de las importaciones; las fuerzas sociales y su relación de apoyo, oposición o neutralidad con respecto a los objetivos y la estrategia propuesta; la delimitación de los campos de acción estatal y privada en la producción directa de bienes y servicios, así como las modalidades de orientación y control que ejercerá el Estado sobre la actividad privada; las responsabilidades de cada rama de actividad —lo mismo que de cada región del país— en materia de producción, empleo, capitalización, comercio exterior, etc.; y la secuencia temporal y los plazos en que se irán materializando los objetivos del plan.¹⁷ (Véase nuevamente el cuadro 44.)

¹⁷ En el caso de una estrategia de largo plazo, convendrá puntualizar todos estos elementos

La enumeración anterior no pretende ser exhaustiva ni entrar en materias que no son propias de la planificación del desarrollo agropecuario. Sólo tiene por objeto mostrar que, en términos generales, es al nivel de las definiciones estratégicas del desarrollo nacional donde se produce la primera conexión importante entre el plan global, los planes por ramas de actividades y los regionales (véase la gráfica 23). En efecto, estableciendo previamente los objetivos y la estrategia nacional, la planificación global proporciona un marco suficiente como para orientar posteriormente el trabajo de elabo-



GRÁFICA 23. Relación entre los objetivos, la estrategia y los instrumentos globales y por ramas de actividades

ración a un nivel de ramas de actividades y regiones. Sin perjuicio de que a nivel global se siga avanzando en lo relativo a mecanismos instrumentales —política monetaria y crediticia, política cambiaria, política de precios e ingresos, etc.—, dichas definiciones estratégicas constituyen orientaciones que permiten actuar a los responsables de los sistemas de planificación de las ramas productivas y de las regiones del país.

Un segundo nexo importante de la planificación global con la agropecuaria se produce en la estrategia agropecuaria. Para conformarla, el conjunto de decisiones que la integran deben constituir un todo coherente que, una vez hecho realidad, sea capaz para el período final y además para períodos intermedios de 4 o 5 años; en las estrategias de mediano alcance habría que detallarlos para uno o dos años intermedios a lo menos.

unto de
on de la
puntan
ación y
o es ló-
aunque
, forma

a estra-
y por
en esta
econó-
para las
uso de
de las

ión de
linea-

tr posi-
el sería
s para
a equi-
niveles

en ha-
ecuario

global
ién se
as dis-

lminar
podría
evo la

proce-
e ella
alter-

etivos

posi-
pítulo

- Criterios normativos prioritarios;
- Limitaciones derivadas de las restricciones globales y agropecuarias;
- Posible secuencia temporal y plazos de realización;
- Compatibilización de la secuencia temporal con la del resto de las ramas de actividad y, en especial con aquellas con las que existe mayor posibilidad de complementación.

Como durante esta etapa todavía se está trabajando con varias alternativas de desarrollo, el análisis de las políticas, los programas, los proyectos y la organización de la administración pública agropecuaria será provisional. Su propósito es solamente determinar si existen mecanismos instrumentales viables capaces de materializar las diversas estrategias, y tener una idea aproximada de su costo, a fin de estimar la eficiencia relativa de las variantes en estudio. Por este motivo, se considerarán únicamente los mecanismos instrumentales esenciales, los que se analizarán con el detalle mínimo imprescindible para juzgar aproximadamente su coherencia (viabilidad y consistencia), sin entrar en sus aspectos más propiamente operacionales.

Como resultado de este análisis habría que seleccionar aquel conjunto de objetivos que, con sus respectivos lineamientos de estrategia, sea el que tenga mayor coherencia y eficiencia, y un nivel aceptable de riesgo, a fin de someterlo a la consideración y aprobación de los responsables de la política de desarrollo agropecuario. (Véase nuevamente la gráfica 22.)

3. Tercera etapa: Formulación detallada de los distintos mecanismos del plan de desarrollo agropecuario

a] Antecedentes generales

Una vez escogidos los objetivos y la estrategia agropecuaria compatibles con el plan global, corresponde i] comprobar en detalle su viabilidad, profundizando los estudios técnicos y económicos e incorporando nuevas variables y antecedentes sociales y políticos; y ii] hacer operativo el plan, mediante el diseño de los mecanismos instrumentales.

En la etapa anterior, los modelos matemáticos pueden haber tenido gran utilidad. Pueden haber contribuido a definir las alternativas más viables del desarrollo; a prever incompatibilidades entre objetivos; a señalar los principales lineamientos de la estrategia; y aun, aunque en menor grado a decidir acerca de los mecanismos instrumentales más promisorios. Este trabajo ha ayudado a construir la obra gruesa del plan y a rechazar alternativas claramente inadecuadas.

En la etapa que ahora nos ocupa, el método fundamental es el de aproximaciones sucesivas. Éste es el procedimiento general de formulación, complementado por el uso de modelos matemáticos sólo en aspectos específicos tales como calcular demandas, establecer la localización de proyectos, etc. Se intensifica en esta etapa la colaboración interdisciplinaria y la descentralización temática (por organismos y regiones), así como la frecuencia de las consultas a las instancias políticas de decisión, dada la necesidad de acuerdos parciales de cierta jerarquía¹⁹ para llevar adelante el proceso. En esta etapa tiene gran importancia el diseño de los mecanismos instrumentales muy poco atendidos en las dos etapas anteriores. En cuanto a los objetivos y a la estrategia, se trata más bien de ampliaciones y ajustes motivados por la incorporación de variables no consideradas previamente, en especial las menos cuantificables.

¹⁹ Normalmente del tipo que pueden tomar el Ministro de Agricultura y los ejecutivos del sistema de planificación agropecuaria y de la administración pública agropecuaria dentro de las orientaciones presidenciales o parlamentarias.

En lo que sigue se presenta un orden aproximado para la realización de las tareas de esta tercera etapa. Al respecto deben hacerse previamente dos precisiones:

□ Por una parte, así como existen distintos modelos para establecer los primeros lineamientos del plan global y del agropecuario, puede haber diferencias considerables en diversas circunstancias y en diversos países en cuanto a la forma específica de llevar a cabo la formulación detallada del plan agropecuario. Puede ser distinto el grado de detalle con que se formulen los objetivos, las metas y el tipo de estrategia, esto puede afectar el punto de partida y el orden de los trabajos, la cantidad y el grado de firmeza de las decisiones políticas, el tipo de relaciones con otros sistemas u organismos de planificación (oficinas regionales y de los distintos organismos públicos agropecuarios, plan de largo plazo), etc. Por estas razones el esquema adoptado tiene el propósito de inventariar los elementos sustantivos de la formulación, utilizando un ordenamiento que deberá ser adaptado a las condiciones de cada país.²⁰

□ Por otra parte, la descripción que sigue necesariamente debe adoptar un curso lineal, que podría dar la impresión equivocada de un proceso que empieza considerando una variable de la cual se pasa sucesivamente a otras, hasta llegar a la última, momento en que quedaría cerrada la formulación. En la realidad, en cambio, son continuas las vueltas atrás y las consultas entre distintos equipos en el sistema de planificación agropecuaria²¹ y entre éstos y la oficina de planificación global y de otras ramas de actividad.

Hecha esta salvedad, en lo que sigue no se insiste mayormente en lo reiterativo y progresivo del proceso. Conviene, sin embargo, hacer referencia a dos tipos de reiteración que siempre existirán y que tienen importancia: i] en distintas oportunidades habrá que confirmar juicios y metas formuladas a nivel central, consultando a las oficinas regionales de planificación agropecuaria, a las correspondientes a otras ramas de actividad, etc. (por ejemplo, al formular las metas de producción, de uso de insumos, etc.). Al consultar a las oficinas regionales, se definirán mejor los aspectos espaciales de la estrategia, que en el caso del agro tienen gran trascendencia; ii] una primera "corrida" o vuelta completa de los pasos que se mencionan a continuación —desde los estudios de oferta y demanda hasta los del financiamiento— será hecha casi exclusivamente en términos físicos, a precios del año base. Ello significa que por lo menos habrá necesidad de otra corrida similar en valor, si es que se desea afinar las metas de manera que tengan en cuenta las variaciones en los precios relativos.

b] *La secuencia general*

Si se han utilizado modelos formalizados en las etapas anteriores, podría ya contarse con cuantificaciones para muchos de los objetivos. Se trata ahora de avanzar minuciosamente y con mucho mayor detalle en la definición de las distintas dimensiones que tiene toda estrategia: la composición de los bienes agrícolas y pecuarios que conviene producir en cada región, qué tecnologías, recursos, etc., conviene utilizar, dónde se ubicará la infraestructura de almacenamiento, cuál será la participación del Estado y de los agentes privados en las actividades de apoyo, en la educación y capacitación rural, etc. Como se sabe, estas decisiones son fundamentales para lograr el uso más eficiente posible de los recursos del sistema agropecuario, definiendo y calificando esta eficiencia

²⁰ En sus aspectos fundamentales parece la secuencia más lógica para relacionar las distintas variables entre sí. Responde además a un razonamiento similar al utilizado en el capítulo segundo de la Segunda Parte para realizar los diagnósticos agropecuarios.

²¹ Por ejemplo, entre los equipos especializados en distintas materias (oferta, demanda, estímulos), entre la oficina central de planificación agropecuaria y las distintas oficinas regionales, etc.

según la importancia relativa asignada a los posibles objetivos (producción, empleo, ingreso, etc.).

Aun cuando es conveniente siempre comenzar la formulación sobre la base de metas producto por producto (véase la gráfica 24), esto no significa proponer un esquema productivista. En efecto, en un enfoque unificado de política, todas las decisiones sobre tipos de bienes, regiones, trayectoria, tecnología, empresas, etc., de la producción agrícola y pecuaria están orientadas simultáneamente por el conjunto de los objetivos y por sus prioridades respectivas.

Si las decisiones de un gobierno no van acompañadas de los mecanismos instrumentales apropiados, quedarán sólo como buenos deseos de cambios en las estructuras y el funcionamiento del sistema agropecuario. Para diseñar los mecanismos instrumentales, es conveniente fijar los campos de acción del gobierno y definir el sentido general de su intervención: señalar, en cada campo, cuáles son las acciones necesarias para llevar a cabo la estrategia, tanto en cuanto a las metas relativas a cada producto como en cuanto a las relativas a grupos de productos, a regiones, al mejoramiento general de condiciones de vida, etc.; y finalmente analizar las necesidades de organización y de financiamiento que crearán dichas acciones. Una vez hecho esto, se pueden diseñar los mecanismos instrumentales de mediano plazo, de distinto nivel y destino; las políticas, los programas de apoyo y por productos, la reforma de la administración pública agropecuaria, los proyectos de inversión y el financiamiento.

En cada paso habrá que ir comprobando la coherencia, eficiencia y nivel de riesgo, que va adquiriendo el plan, teniendo en cuenta siempre las orientaciones del Plan Global. Sin embargo, sólo al final de esta etapa se habrá comprobado la coherencia y eficiencia del plan agropecuario y se conocerán aproximadamente sus probabilidades de éxito. Aunque las conclusiones de la segunda etapa ayudarán a evitar caminos equivocados, es muy posible que el procedimiento deba ser revisado total o parcialmente. Por ejemplo, las metas de producción y empleo pueden haber sido demasiado altas, y al analizarlas, considerando su distribución regional y por productos, las tecnologías necesarias, etc., puede llegarse a la conclusión de que no existen estrategias viables capaces de materializarlas. En este caso, no valdría la pena seguir formulando en detalle los mecanismos instrumentales; habrá que volver atrás y reconsiderar los niveles de las metas correspondientes a los objetivos. Otras veces, es posible que las incoherencias sólo se manifiesten al estudiar la viabilidad económica, administrativa, financiera y política de los mecanismos instrumentales. Pero si bien estos hechos son comunes y exigen ciertamente algunos ajustes, comúnmente no acarrear alteraciones totales de los pasos anteriores, si es que el plan se apoya en un buen diagnóstico y si ha sido satisfactorio el desarrollo de las etapas anteriores.

Con esta presentación, se pueden considerar en más detalle y en forma de secuencia lineal las sucesivas aproximaciones y tareas de esta tercera etapa.

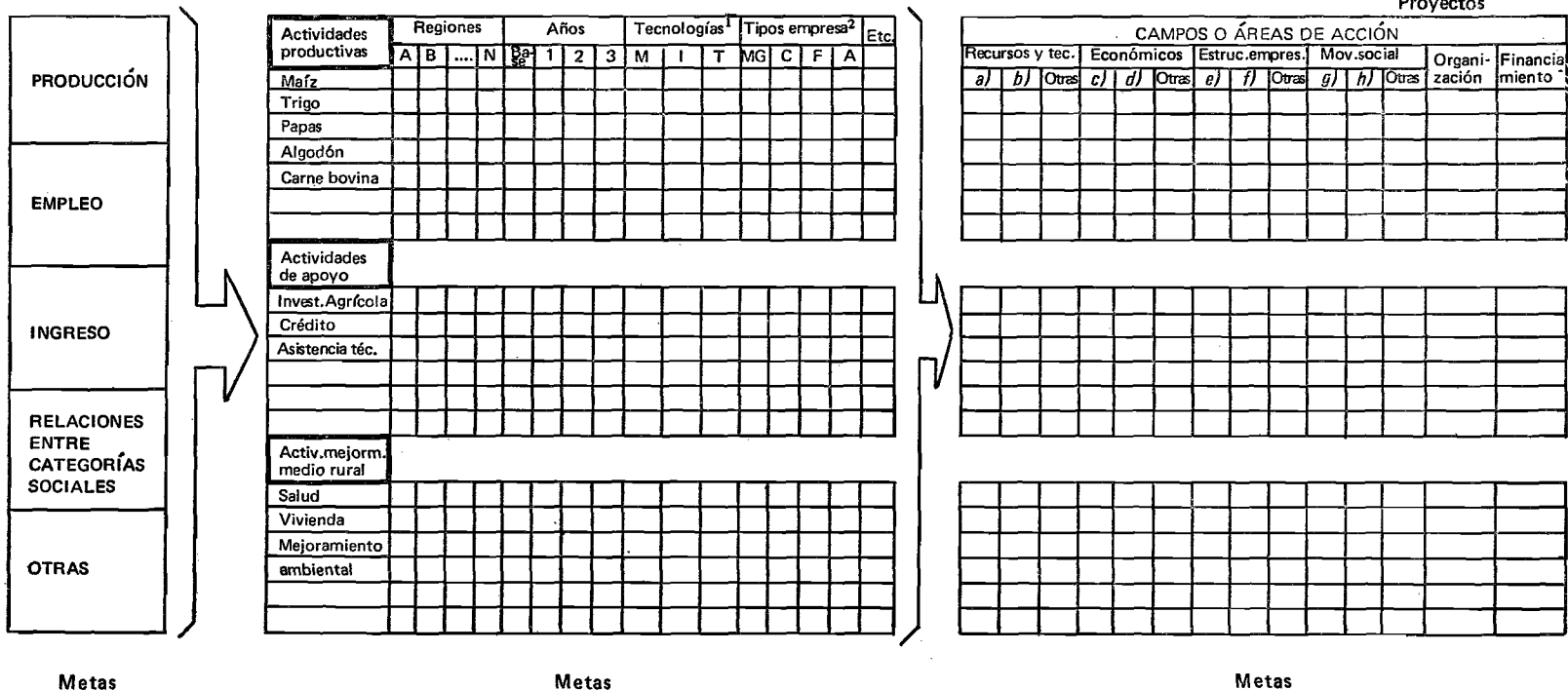
i] *El marco global y los objetivos y metas del desarrollo agropecuario.* Este paso no ofrece mayores dificultades. En la etapa anterior se han explorado las posibilidades y ventajas relativas de algunas alternativas de objetivos y de las varias opciones estratégicas para cada una de ellas.

Lo fundamental ahora consiste en precisar más y mejor los objetivos correspondientes a la alternativa seleccionada, junto con sus prioridades. Aquellas variables que provienen del modelo global deberán definirse en más detalle, sin perjuicio de los ajustes necesarios en el curso de la formulación. Las metas que cuantifiquen el objetivo de producción seguirán constituyendo una cifra única (n por ciento de crecimiento entre los años a y b ; $n + 2$ entre los años c y d), vinculada a las necesidades nacionales de uso interno y de comercio exterior de productos agropecuarios. Las de empleo merecerán

I) OBJETIVOS

II) ESTRATEGIA

III) INSTRUMENTOS: Políticas
Programas
Proyectos



¹M = moderna; I = intermedia y T = tradicional; ²M y G = medianas y grandes con mano de obra asalariada; C = formas cooperativas; F = familiares; A = autosubsistencia.
a) Colonización, b) Riego, c) Precios, d) Comercialización, e) Reforma de la propiedad, f) Cambios de la empresa, g) Capacitación, h) Promoción.

GRÁFICA 24. Ilustración esquemática de las secuencias de formulación del plan agropecuario de mediano plazo

mayor profundización que la proveniente de modelos matemáticos. Además del nivel de empleo en términos de activos ocupados, habrá que definir la estabilidad deseable del empleo, las categorías de trabajadores que se deben favorecer, etc. En materia de ingreso, convendrá determinar el nivel total del ingreso agropecuario, el ingreso medio por habitante y las pautas de distribución personal, funcional y regional, lo mismo que las transferencias positivas o negativas al resto de la economía. Los otros objetivos serían tratados en forma similar.

ii] *Las metas de oferta y demanda.* El segundo paso importante de esta tercera etapa es establecer las metas de oferta de productos agropecuarios, es decir, qué productos conviene producir en el país, en cuáles zonas y con qué secuencia temporal, y cuáles se deben importar total o parcialmente para complementar el abastecimiento nacional. Con ello se va configurando un primer aspecto central de la estrategia.

Lo esencial es determinar la composición considerada óptima para la producción, a fin de que el país haga el uso más eficiente de sus recursos productivos agropecuarios, cumpliendo así con los objetivos fijados. Por lo tanto, la estrategia para señalar qué rubros se deben producir deberá definirse en función de dos criterios: la estructura esperada de la demanda total (cantidad y precios de productos agropecuarios) y el uso potencial óptimo de los recursos naturales, humanos, de capital y de tecnología de los que pueda disponer el agro.

Esos dos criterios deben operar en forma conjunta. Está claro que conviene dedicar las tierras a los usos para los que tienen mayor aptitud ecológica, utilizar la mano de obra en las tareas para las que está más capacitada y, en general, adecuar la función de producción agropecuaria a la disponibilidad relativa de recursos. Todo esto debe estar dentro de las posibilidades de la demanda global —interna y externa—, tanto en cantidad como en precio.

Al respecto es importante tener en cuenta las potencialidades del mercado externo, para evitar el uso ineficiente a que a veces se someten los recursos productivos cuando se pierden buenas oportunidades de exportación por fijarse metas de autoabastecimiento en productos que no tienen ventajas comparativas para el país. Dentro de ciertos límites,²² convendrá importar estos bienes, lo mismo que los productos de escaso valor agregado por hectárea (si hay escasez de tierras y mayor abundancia relativa de mano de obra y capital) y exportar bienes que el país produzca con mayor eficiencia, especialmente si además tienen alto valor agregado por hectárea. Este mismo razonamiento vale a veces dentro de un mismo país, donde no deberían promoverse autarquías regionales en desmedro del uso nacional eficiente de los recursos.

En las decisiones acerca de lo que conviene producir habrá que utilizar numerosas informaciones provenientes del diagnóstico. Entre ellas destacan aquellas de tipo microempresarial, que permiten comparar aproximadamente las tasas de beneficio, la productividad de los distintos factores y los efectos sobre el volumen de la producción, la creación de empleos e ingresos netos, la generación neta de divisas, etc., de los principales cultivos y productos pecuarios.

En consecuencia, parece ociosa la discusión muchas veces planteada acerca de si la formulación de un plan debe comenzar por la consideración de la demanda o por la de la capacidad potencial de uso de los recursos productivos de la agricultura y la ganadería. En los hechos, aun cuando ambos aspectos serán normalmente estudiados en forma separada por equipos especializados, éstos se reunirán luego para conciliar y cerrar

²² Establecidos por la vulnerabilidad que representaría tener que importar una proporción excesiva de ciertos alimentos y materias primas agropecuarias esenciales, o basar las exportaciones agropecuarias en productos sujetos a continuos cambios en la demanda externa.

simultáneamente las metas de demanda —nivel y composición por productos necesarios para el consumo interno y las exportaciones— y las metas de oferta, es decir el nivel y la composición por productos que puede alcanzar la producción interna (por regiones) y junto con las importaciones.²³

Los procedimientos y métodos para formular metas de oferta y demanda de productos agropecuarios se detallan en el capítulo tercero de esta parte del texto. Sin embargo, es preciso adelantar aquí tres circunstancias:

□ La primera es la conveniencia de realizar inicialmente una prognosis del consumo interno, basándose en el aumento esperado de la población, en su distribución urbano-rural y por edades, y en los efectos de los cambios programados en el nivel del ingreso personal disponible y en su distribución. También habría que pronosticar la producción nacional, partiendo de sus tendencias históricas y considerando sus modificaciones recientes o previsibles. De la comparación de ambas prognosis y de sus repercusiones implícitas sobre el saldo del comercio exterior de productos agropecuarios, considerando el papel productivo asignado al agro en la estrategia global de abastecimiento interno y de exportaciones, surgirán elementos de juicio que indicarán cómo reajustar las tendencias de la producción,²⁴ y las proyecciones de demanda para convertirlas en metas. Si las proyecciones de demanda no fueran suficientes, se podría crear programas alimentarios especiales en favor (si procede) de categorías sociales vulnerables.

□ La segunda se refiere al hecho de que las definiciones esenciales acerca de las variables que inciden en el crecimiento del consumo interno es una tarea que corresponde a la planificación global, aun cuando naturalmente ésta deberá trabajar en forma muy coordinada con los distintos organismos o sistemas de las diversas ramas de actividad que finalmente las determinarán en detalle. Pero es a nivel global que se programará el monto absoluto más adecuado del consumo y su distribución entre el sector público y el privado y según las distintas categorías de bienes y servicios. Es a ese nivel que se decidirá si se respetará plenamente el arbitrio de los consumidores o se condicionará de alguna manera (por ejemplo, estableciendo programas de mejoramiento de la educación, la salud, la vivienda, el consumo alimenticio de ciertos estratos sociales, etc.) A su vez dentro de cada rama de actividad se especificarán programas de acción, tomando en cuenta los consumos adicionales que significarán, en el momento de programar la producción e importación de bienes.

□ La tercera se refiere a la necesidad de realizar sucesivas aproximaciones para lograr ajustar las metas de oferta y demanda. Ello tiene lugar entre el sistema de planificación agropecuario y los de planificación global y de planificación de otras ramas (industria manufacturera, transporte, salud, etc.), y también internamente, entre los equipos de los estudios de la oferta y demanda de productos agropecuarios, entre la primera "corrida" en volumen físico a precios constantes y una segunda corrida en valor, y entre la oficina nacional de planificación agropecuaria y los diversos equipos especializados en regiones y por productos.

A estas alturas, el proceso de formulación del plan de mediano plazo habrá alcanzado una primera conciliación provisional: la de las metas de producción y de demanda

²³ A estas razones sustantivas se agrega otra formal, derivada del método utilizado en esta etapa. En efecto, debido a que una parte de la producción agropecuaria es utilizada como insumo por las propias actividades productivas prediales (semillas, alimentos para ganado, etc.), no se puede terminar el cálculo de la producción antes que el de la demanda y viceversa.

²⁴ De este ajuste surgirán indicadores importantes acerca de los esfuerzos que habrá que realizar en ciertos productos y/o regiones para aumentar la producción, y posiblemente acerca del menor crecimiento que deberán tener ciertas producciones, sea por su demanda menos elástica o porque conviene reemplazarlas por otras.

intermedia y final de productos agropecuarios, con las previsiones del modelo global en estos mismos aspectos²⁵ y con las metas de otras ramas de actividad sobre aspectos relacionados (por ejemplo, producción de textiles, de calzado, trazado de redes de transporte, etc.). (Véase el cuadro 45.) Adicionalmente se habrá avanzado un paso importante en la definición de la estrategia: el diseño de la composición de la producción por productos y por regiones, y su trayectoria durante el período del plan.

iii] *Las metas de ocupación, modernización y cambios en la estructura empresarial en los predios.* Para terminar de cuantificar la composición de la producción, es preciso anticipar los cambios necesarios en el nivel y la composición de los recursos utilizados en las actividades agropecuarias. Debe determinarse también cuáles son las estructuras empresariales más deseables —según productos, regiones, etc.—, y qué modificaciones podrían producirse en las existentes a través de la intervención directa del Estado o a través de medidas indirectas. Estas decisiones están muy vinculadas con las del paso anterior y tienen una relación de interdependencia con las prioridades de los objetivos. Las metas de producción, empleo y condiciones de trabajo, ingreso y su distribución, etc., deben cuantificarse teniendo en cuenta la tecnología escogida y la conformación de las empresas agrícolas.

Puede ser útil realizar también algunas prognosis que ayuden a hacer una comparación entre lo propuesto por las metas y lo que se produciría en caso de mantenerse las tendencias del pasado.

Las hipótesis sobre cambios tecnológicos y necesidades de recursos deberán ser estudiadas con mucho detalle. En principio debe hacerse según productos,²⁶ clasificados a su vez por regiones, grandes categorías tecnológicas y tipos de empresas. Los estudios de administración rural proporcionan normalmente los coeficientes técnicos de cada una de esas categorías.

Para determinar la distribución regional de producción de cada bien, según la tecnología y el tipo de empresa más conveniente, y los distintos recursos productivos necesarios, se deberán tener en cuenta los objetivos, las restricciones impuestas por el marco global y por la disponibilidad de recursos, los antecedentes sobre las técnicas de producción más adecuadas a cada producto, los avances de las estaciones experimentales, la posibilidad de difundirlos entre los agricultores, y una idea provisional de los efectos que tendrán las proyectadas políticas de precios, de colonización, etc. La determinación de la distribución de la producción por regiones y de los recursos que exigirá deberá hacerse para el año final del plan y también para uno de los años intermedios.

Buena parte de los recursos deberán ser cuantificados por producto y en forma detallada, v. gr., tipos de tierras y épocas del año en que se usarán; cantidad de agua de riego y su distribución por meses; jornadas de mano de obra directa, según calificación, época del año, etc., necesidades de los diversos tipos de semillas, fertilizantes y pesticidas; y así sucesivamente. Incluso algunas de las inversiones de capital podrán programarse del mismo modo, por ejemplo, las correspondientes a formación de praderas, existencias pecuarias y plantaciones frutales, disponibilidad de tractores y algunas maquinarias para producciones especializadas, etc. En cambio, otras deberán ser

²⁵ O sea, se habrá calculado en forma detallada la línea correspondiente a la agricultura en el esquema de insumo-producto (véase el cuadro 45) en forma global y por producto, clasificada también en este caso según se origine en la producción interna o en importaciones, para el año final del plan y algún período intermedio.

²⁶ Siempre convendrá analizar individualmente los 12 o 15 productos principales que en su conjunto constituyen el 80 % u 85 % del valor de la producción agropecuaria. El resto puede ser estudiado por grupos de productos (por ejemplo, "otras hortalizas", "otros frutales", etc.) siempre que éstos tengan similares características productivas y de comercialización.

CUADRO 45. Principales metas de interés directo para la agricultura surgidas de la tercera etapa^a

Origen o producción	Destino o demanda	Intermedio				Final					Total	
		1 Agricultura	2	...	n	Sub-total	Consumo privado (C)	Consumo gobierno (G)	Inversión bruta (IB)	Exportaciones (E)		Sub-total
I. Producción nacional (PN)												
	1. Agricultura	x_{11}	x_{12}	...	x_{1n}	DIN_1	CN_1	GN_1	IBN_1	E_1	DFN_1	VBP_1
	2. ...	x_{21}										
										
	n ...	x_{n1}										
II. Importaciones (MI)												
		MI_1										
III. Valor agregado bruto (PB)												
	a) Sueldos y salarios (SS)	SS_1										
	b) Ingresos brutos del capital (K)	K_1										
	c) Impuestos indirectos menos subsidios (II)	II_1										
IV. Total valor bruto de la producción												
		VBP_1										

NOTA: DIN = Demanda intermedia nacional.

DFN = Demanda final nacional.

VBP = Valor bruto de la producción.

^a Las importaciones se han concentrado en un solo renglón; normalmente se conoce su distribución por sector de origen y destino, tanto en la demanda intermedia como en la final.

estimadas más agregadamente —para una o varias regiones, tipos de tecnología o de empresas— como ocurre con las inversiones en riego, drenaje, en ciertas construcciones y cercos, en medios de transporte, y en buena parte de las maquinarias. Estos cálculos deben especificar la procedencia nacional o extranjera de los insumos y los bienes de capital —con la colaboración de los equipos de planificación de otras ramas de actividad— así como estimar los gastos en divisas de los últimos. Como puede apreciarse, se han dejado atrás las relaciones producto-capital, insumo-producto, etc., que caracterizaban a ciertos cómputos en las etapas anteriores, para utilizar procedimientos más cercanos al enfoque microempresarial.

El otro aspecto que se considera al establecer las metas de producción, ocupación, tecnología, etc., lo constituyen las variaciones de la estructura empresarial, tanto las esperadas según la tendencia histórica como aquellas que se desea promover. En este paso no interesa todavía entrar en aspectos instrumentales, sino definir la importancia relativa (según zonas y clase de productos) de los diferentes tipos de empresas, tomando en cuenta las categorías de empresarios (individuales, asociativos, etc.), las características de sus explotaciones (tamaño, especialización relativa, etc.), la forma de producción (comercial, con trabajadores asalariados, etc.) y las relaciones entre empresas prediales y extraprediales. Todas éstas son decisiones estratégicas claramente emparentadas con las señaladas poco antes, pues los distintos tipos empresariales tienden a diferenciarse en cuanto a los bienes producidos, en cuanto a la forma en que combinan los recursos,²⁷ en cuanto a sus productividades, etc., todo lo cual influye tanto sobre el nivel de los ingresos brutos y netos como sobre su repartición.

Como en casos anteriores, serán necesarios varios ajustes entre equipos encargados de estudios nacionales y regionales, hasta llegar a definir las metas de empleo, ingresos, inversiones, uso de insumos y estructura empresarial. En una primera fase se trabajará a precios constantes; en una segunda, la consideración de posibles variaciones en los precios relativos de los recursos determinará cambios en el volumen de recursos proyectados y en la cuantía y distribución personal, funcional y regional del ingreso.²⁸ En todas estas tareas se tendrán en cuenta naturalmente la viabilidad política y la capacidad administrativa para llevar adelante los cambios propuestos, considerando fundamentalmente las fuerzas sociales que los apoyarían, la capacidad del Estado para aprobarlos y ponerlos en práctica, etc. (Véase nuevamente la parte III de la gráfica 24.)

Cumplido este paso, deberá haberse alcanzado una segunda conciliación entre las contribuciones que el plan global exige al sistema agropecuario y los recursos que le asigna. Las contribuciones se expresan en las metas de nivel y estructura del empleo; de cuantía del ingreso agropecuario y su distribución funcional, personal y regional; de transferencias de ingreso entre ramas de actividad; de utilización de insumos y bienes de capital, y, finalmente, del aporte del agro al comercio exterior del país, considerando la clasificación de los insumos y bienes de capital según su origen nacional o importado, y la realizada antes respecto a los bienes propiamente agrícolas. Si resultan imposibles algunos de los aspectos de esta conciliación o se viera la posibilidad de cumplir los cometidos asignados al agro más allá de lo previsto en el modelo global, sería la oportunidad de acudir a los responsables globales, o para modificar las metas del desarrollo nacional, o para modificar la asignación de recursos para las actividades agropecuarias.

Igualmente, se habrá completado una parte importante de la estrategia del plan: se dispondrá de una imagen (fundada, aunque no completamente segura) de las ten-

²⁷ Con lo cual varían las relaciones mano de obra/producción, capital/producción, etc.

²⁸ Véase más adelante, en esta sección, La planificación en volumen y valor.

dencias que convendrá incentivar en cuanto al uso de recursos productivos; de igual modo se habrá completado un juicio, también provisional pero ya bastante firme, acerca de si dicha estrategia permitirá cumplir con las metas de la política de desarrollo.

En un plano más formal, cabe añadir que esta segunda conciliación significará señalar los cambios que ocurrirán durante la vigencia del plan en lo relativo al esquema insumo-producto correspondiente a la agricultura, separando sus componentes nacionales e importados. Se hará desde una doble perspectiva: en términos físicos (toneladas, hectáreas, jornadas, litros, etc.) y muy desagregados (según regiones, productos y tecnologías, básicamente), y en términos monetarios desagregados según los criterios recién mencionados, tanto en volumen a precios del año base, como en valor a precios reales. (Véanse nuevamente la gráfica 24 y el cuadro 45.)

iv] *La formulación de los mecanismos instrumentales.* En este punto del proceso, llega el momento de formular en detalle el último gran grupo de elementos del plan de mediano plazo: los mecanismos instrumentales de la política planificada.²⁹ Éste es un paso fundamental, pero a menudo postergado en muchos de los esfuerzos de planificación en países de la región, lo que afecta el valor práctico de cualquier tipo de plan.

Como ya ha sido reiteradamente señalado en este texto, en los mecanismos instrumentales se señalan las políticas que fijan las reglas del juego para los agentes que participan en el sistema agropecuario; los programas y proyectos, que constituyen una expresión ordenada y sistemática de las actividades que deben llevar a cabo los mencionados agentes; la organización de la administración pública agropecuaria y el financiamiento. Los mecanismos instrumentales deben ser diseñados en función de la estrategia agropecuaria y sujetos a las orientaciones y restricciones que surgen del plan global. Así, por ejemplo, la política de precios y tributación agrícola debe ser coherente con la establecida para el conjunto de la economía (véase nuevamente el cuadro 44). El propósito del conjunto de los mecanismos instrumentales será lograr que las decisiones y los comportamientos individuales o de grupos de empresarios y trabajadores que integran el sistema agropecuario sean compatibles con la estrategia agropecuaria. Esto significará, según los casos y los estilos de desarrollo seguidos por los distintos países, una determinada combinación de medidas tales como: reglamentación de ciertas actividades públicas y privadas; construcción de obras de riego e infraestructura para la comercialización de granos, lácteos, carnes, etc.; programas de investigación y asistencia técnica; prestación estatal de otros servicios; asistencia crediticia; libertad de ciertos precios y fijación de otros niveles que resulten atractivos; intervenciones más directas del Estado en algunas áreas de producción o de apoyo a los empresarios privados en actividades prediales y extraprediales, etc.

Una primera decisión central en esta materia consiste en precisar los campos de acción que se propone regular el Estado, sobre qué variables podrá actuar, cuáles mecanismos instrumentales utilizará y cuál será el carácter y la intensidad de dicha acción. El cuadro 46 presenta una lista, que no pretende ser exhaustiva. En él se reconocen cuatro grandes campos o áreas de acción: las destinadas a alterar el nivel y la calidad de los recursos y las técnicas productivas; las que mantienen estímulos económicos adecuados para los empresarios y trabajadores; las que adaptan la estructura empresarial a las necesidades de la estructura productiva, ocupacional y distributiva, dentro de la normalidad propugnada por los gobernantes, y las que favorecen la movilización de las

²⁹ Conviene reiterar que en un texto de esta naturaleza no cabe otra alternativa que una presentación lineal. No es sólo en este momento que se inicia la formulación de los mecanismos instrumentales. En ellos se trabaja desde los comienzos de la formulación. Sin embargo, a medida que se viene avanzando en este proceso, ellos vienen adquiriendo una expresión más definitiva.

CUADRO 46. *Mecanismos instrumentales más utilizables en los países de América Latina*

<i>Campos o áreas de acción</i>	<i>Variables</i>	<i>Mecanismos instrumentales; políticas, programas, proyectos</i>
A. <i>Recursos y técnicas</i>	Cantidad y calidad de recursos naturales.	1. Colonización.
		2. Riego y drenaje.
		3. Conservación.
	Capital.	4. Regulación en el abastecimiento de insumos y bienes de capital.
	Técnicas.	5. Creación nacional de nuevas técnicas.
		6. Importación de técnicas.
		7. Difusión tecnológica.
		8. Control sanitario animal y vegetal.
	Recursos humanos.	9. Migración.
		10. Delimitación de la fuerza de trabajo y de su calidad.
		11. Capacitación.
		12. Salubridad.
		13. Asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda.
B. <i>Económicos</i>	Rentabilidad de la inversión e ingreso de empresarios y trabajadores.	14. Precios de los productos, insumos y bienes de capital.
		15. Comercialización de los productos.
		16. Tributación.
		17. Crédito.
		18. Seguros.
		19. Laboral (costo y remuneración de la mano de obra, régimen laboral, seguridad social y facilidades para buscar trabajo).
		20. Modalidades empresariales y selección de empresarios.
C. <i>Estructura empresarial</i>	Empresarios.	21. Características de las explotaciones.
	Explotación.	22. Régimen de propiedad, tenencia de las empresas.
	Forma de producción.	23. Reglamentación de las relaciones interprediales y prediales-extra-prediales.
	Relaciones interempresariales.	24. Difusión y capacitación.
D. <i>Movilización social</i>	Capacitación y organización de fuerzas sociales.	25. Reglamentación y fomento de organizaciones.
	Acciones colectivas.	26. Promoción y regulación de acciones colectivas.
	Participación.	27. Esquemas de participación.

fuerzas sociales en apoyo de los postulados del plan. Estas cuatro áreas de acción pueden dar origen a cerca de treinta políticas u otros tipos de mecanismos instrumentales. Como en muchas clasificaciones, los límites entre algunos de ellos no siempre resultan perfectamente delimitados.³⁰ Las variables sobre las cuales actuarán los diferentes mecanismos instrumentales deben ser escogidas de acuerdo a las características estructurales de cada país y al estilo que se desee imprimir a la política planificada de desarrollo.

Una segunda decisión central tiene que ver con los mecanismos instrumentales específicos que se van a utilizar durante el período del plan de mediano plazo.³¹ Además de las orientaciones provenientes de la estrategia agropecuaria y de los mecanismos instrumentales del plan global, los criterios esenciales son siempre los de coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo. En este caso ello significa básicamente:

Utilizar el o los mecanismos instrumentales más eficaces para actuar sobre las variables (por ejemplo, la política de precios de los productos e insumos para influir en la asignación de los recursos disponibles, un programa de colonización para incrementar la dotación del recurso tierra, etc.);

Diseñar un conjunto de mecanismos instrumentales "suficiente", sin caer en excesos innecesarios y costosos ni en insuficiencias que impidan a las medidas alcanzar la dimensión necesaria para producir resultados;

Minimizar la relación entre el costo de los mecanismos instrumentales y los resultados esperados, tanto en lo que respecta a los recursos materiales y financieros, como a la capacidad técnica y operativa de la administración pública agropecuaria, que en los países de la región es normalmente un recurso bastante escaso;

Producir un conjunto de acciones viables (económica, social, política y administrativamente) y claramente comprensible para sus destinatarios, de tal manera que sus efectos sean rápidos y amplios;

Dado que el sistema agropecuario dista de ser homogéneo, los mecanismos instrumentales deben tener en cuenta las diferencias regionales, las motivaciones que caracterizan a cada uno de los tipos de empresarios, etc.;

Otorgar un determinado orden de prelación a los mecanismos instrumentales, puesto que algunos condicionan a otros, o tienen efectos más rápidos en relación a los de efectos más lentos.

En cuanto a los pasos específicos para la formulación de los mecanismos instrumentales, pueden hacerse los siguientes comentarios:

Convendrá iniciar la formulación confirmando, ampliando o modificando la medidas indicadas por la estrategia y que fueron consideradas necesarias en materia productiva, ocupacional, de ingresos, etc. Esta revisión se puede hacer inicialmente para cada producto y luego, en forma más agregada por regiones, períodos, tipos de empresas y tecnologías. (Véase la parte III de la gráfica 24.)

Así, por ejemplo, al haberse establecido previamente las metas de superficie cultivada, de tecnología y de empleo en la producción de maíz en cada región y período del plan, se habrá indicado un conjunto de medidas tales como la modificación de los precios reales del producto, apertura de tierras de frontera, realización de obras de riego, investigación, uso de fertilizantes, organización de los empresarios respectivos, etc. Algunas de estas acciones surgirán de decisiones de carácter más amplio, como, por ejemplo, los programas de colonización para ampliar la frontera agrícola; medidas para

³⁰ Por ejemplo, entre precios (14) y comercialización (15), o entre abastecimiento de insumos (4) y precios (14).

³¹ En algunos casos, las definiciones más generales estarán tomadas en el plan de largo plazo, para períodos más prolongados.

ampliar la participación y disponer así de más apoyo de fuerzas sociales, etc. De esta forma se irá configurando el conjunto de las políticas del plan.

Con los mismos criterios mencionados, pero considerados desde el punto de vista de la organización de las actividades, especialmente en lo relativo a las metas, organismos ejecutores, recursos y financiamiento, podrán irse identificando los diversos programas de *apoyo* que serán objeto de formulación. En algunos casos estos programas abarcarán un solo campo de acción, por ejemplo, la investigación, la asistencia técnica, etc. En otros, los programas pueden incluir actividades realizadas en varios de dichos campos, como los programas de reforma agraria y colonización, que normalmente presentan proposiciones relativas a comercialización, crédito, etc.

Los programas por productos provendrán de la sistematización y organización de las metas relativas a cada producto o grupo de productos afines, de las medidas necesarias para alcanzarlas, de los organismos que las ejecutarán y del equipo que supervisará o controlará la realización coordinada de todas las actividades.

Muchas actividades o programas exigirán obras de infraestructura. El plan debe establecer la responsabilidad del Estado y de los particulares respecto de la ejecución y financiamiento de esta infraestructura. Las más importantes inversiones requerirán de proyectos, algunos de los cuales podrán encontrarse en distintas etapas de formulación o ejecución. Otros irán surgiendo como ideas en todo el proceso de definición de la estrategia y de los mecanismos instrumentales.

En forma más o menos simultánea, se irá haciendo una primera estimación de las exigencias que tales acciones y medidas implicarán en materia de *organización de la administración pública agropecuaria*. Esto se hará considerando en conjunto tanto los mecanismos instrumentales vinculados a cada campo o área de acción³² como los vinculados a cada producto o grupo de productos o a cualquier otro objetivo o grupo de objetivos. Si a esto se añaden las necesidades de organización de la administración pública, apoyadas en el diagnóstico y en las decisiones de la estrategia sobre la intervención del Estado, se habrá completado una primera versión de dicha organización. Ésta resultará de las acciones que se desea llevar a cabo y de las restricciones impuestas por la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros, por el apoyo político requerido para modificar el marco jurídico, etc.

Las proposiciones acerca de cambios en la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria pueden tener distinto alcance. El de la macroorganización definirá los aspectos generales, las líneas de mando, la especialización funcional y geográfica de los organismos, las relaciones entre los mismos y con organismos de fuera del sistema, etc. Podrá también formularse un programa de reforma administrativa con detalles más precisos para cada organismo: su calendario, su organización interna, el detalle de sus actividades, los recursos que requerirá, incluyendo su financiamiento, etc.

Un aspecto crucial en la viabilidad del plan de mediano plazo lo constituirá el estudio del equilibrio financiero del sistema agropecuario. Éste es quizá uno de los aspectos más difíciles de la planificación de mediano plazo, aun cuando en ella sólo corresponde formular metas muy aproximadas que permitan ordenar y conciliar las distintas políticas que inciden en el financiamiento público y privado.

En lo fundamental, dichas dificultades surgen de la escasez de estudios e informaciones apropiadas sobre el comportamiento financiero de los agentes privados³³ y de

³² Naturalmente, esto no significa que cada instrumento requiera de un organismo ejecutor especializado.

³³ Por ejemplo, sobre los hábitos de ahorro de las empresas agropecuarias y familias rurales,

las incertidumbres resultantes de la programación en valor, tanto en lo que se refiere a la estimación de los cambios de los precios relativos como a la apreciación de los posibles efectos de estos cambios.

La programación financiera del sistema agropecuario podrá detallarse para cada uno de sus subsistemas de actividades y, en general, para los agentes públicos y privados; en cada caso se considerarán las fuentes y los usos de fondos. En lo que concierne a los agentes públicos, por lo general no habrá mayores obstáculos³⁴ para estimar los gastos y comprobar si ellos pueden ser atendidos con los recursos originalmente asignados en el plan global. Aunque es más difícil hacer lo mismo para los agentes privados, siempre habrá posibilidades de formular hipótesis aproximadas que ayuden a conformar políticas agropecuarias relativamente coherentes en materia de precios, tributación, subsidios y créditos. Sin embargo, estas políticas deben ser todavía menos rígidas y detalladas que las demás, y sus ajustes y precisiones deben corresponder a la planificación anual.

Igual que en el caso de la administración pública agropecuaria, la cuantificación de los requerimientos y las posibles fuentes de financiamiento del desarrollo agropecuario resulta de la estrategia y los mecanismos instrumentales seleccionados en el plan y de las restricciones que deben tenerse en cuenta en dicha estrategia al seleccionar los mecanismos instrumentales. Si no hubiera equilibrio, pueden intentarse dos tipos de ajustes. Uno de ellos consiste en revisar los mecanismos instrumentales seleccionados, viendo si es posible mantener su eficacia y disminuir su costo. El otro ajuste posible consiste en revisar los objetivos y la estrategia.³⁵

Al culminar la formulación de los mecanismos instrumentales deben haberse completado también las diversas conciliaciones internas y externas necesarias para que el plan de desarrollo agropecuario sea coherente y eficiente, y tenga un nivel de riesgo aceptable. Más que en los casos anteriores, algunos de los juicios descansarán aquí en apreciaciones cualitativas.

Una de las primeras conciliaciones deberá cuidar de la debida coherencia interna de cada uno de los mecanismos instrumentales y la de éstos entre sí. (Políticas de precios, de comercialización, de crédito, de tributación, etc.) La política de precios debe, por ejemplo, ser coherente con la de comercialización, con la de tributación, etc. Igualmente, habrá que lograr una armonización con el conjunto de las políticas vinculadas a cada uno de los principales productos en particular, a cada uno de los restantes objetivos, a las actividades de apoyo como investigación, capacitación, asistencia técnica, etc.

La segunda conciliación se dirigirá al conjunto de los mecanismos instrumentales. En efecto, una política de investigación podrá exigir un programa que coordine los esfuerzos de distintos organismos a fin de ajustarlos a las prioridades del plan de mediano y largo plazo; y podrá además exigir la formulación de proyectos para ampliar un centro de investigación o para crear uno nuevo.

Otras de las conciliaciones —la tercera— atañe a la eficacia de las medidas que conforman las políticas, los programas y los proyectos, que deben ser capaces de inducir comportamientos públicos y privados acordes con los previstos en la estrategia.

La cuarta conciliación consiste en la armonía que debe existir entre las acciones de

capacidad de autofinanciamiento de las primeras, gastos y de ingresos estacionales por concepto de ventas, transferencias, ingresos de o a otras ramas de actividad, etc.

³⁴ De tratarse en lo fundamental de servicios administrativos. Pero es muy difícil en casos donde son numerosas las empresas estatales o mixtas (frigoríficos, agroindustrias, etc.), o en las que el Estado se ve obligado a subsidiar a los servicios de mejoramiento de las condiciones de vida del medio rural.

³⁵ Un análisis detallado de la programación financiera puede verse en el capítulo séptimo de esta Tercera Parte.

distinta índole que el cumplimiento del plan exigirá a la administración pública agropecuaria, y a las posibilidades de que la capacidad operativa de esta última vaya aumentando en la forma prevista.

Finalmente, la quinta y última conciliación atañe al equilibrio financiero del sistema agropecuario.

4. Cuarta etapa: Ajustes finales e integración al proyecto de plan global de la nación

A lo largo de este texto se han destacado la necesidad y las ventajas de la complementación entre la planificación global y la del sistema agropecuario. En resumen, puede decirse que las proposiciones globales necesitan ser confirmadas por los análisis por ramas de actividad más detallado, en tanto que, a su vez, estos últimos dejarán de tener vigencia si pierden su relación con el plan global.

En las tres etapas anteriores, el proceso de formulación tendió a ganar en profundidad, avanzando de lo general a lo particular, de lo global a lo correspondiente a las ramas de actividades, de amplias consideraciones a enfoques que incluyen también microaproximaciones. Al final de la tercera etapa, deben haber quedado terminados los respectivos "proyectos" de planes de desarrollo de las diversas ramas de actividad. Entre todos ellos deberá existir una armonización bastante avanzada, fruto de las orientaciones generales que con ayuda de modelos globales y de varias ramas de actividad, fueron preparadas en la primera etapa por la oficina de planificación global, y de las permanentes consultas posteriores entre dicha oficina y las oficinas de otras ramas de actividad, especialmente durante el transcurso de la tercera etapa.

Lógicamente, en esta cuarta y última etapa, las relaciones cambian de sentido, pues el propósito es sintetizar los trabajos anteriores y producir un plan global consistente. Se trata de saber si el conjunto de las producciones, empleos e ingresos del agro coinciden con lo deseado a nivel global; si el ahorro interno y las actividades de los distintos grupos o ramas productivas alcanzarán a generar la acumulación interna necesaria y si la situación de balance de pagos es compatible con los objetivos que se haya trazado el país en materia de dependencia externa. También habrá que conocer en qué medida los distintos planes han compatibilizado las relaciones entre las diversas ramas de actividad en materia de intercambio de bienes intermedios, de bienes de capital y de distintos servicios como los de educación y capacitación, transporte, etc. Finalmente, será necesario coordinar los distintos mecanismos instrumentales, incluyendo balances financieros, de ingresos y gastos, tanto para asegurar que los recursos reales podrán ser movilizados oportunamente, como para manejar las presiones inflacionarias a los niveles previstos. (Véase nuevamente la gráfica 22.)

Para todos estos trabajos de conciliación se utilizarán normalmente métodos de análisis parcial. Por un lado, aquellos de tipo más cuantitativo, como los balances físicos y monetarios entre la oferta y la demanda de bienes; el ahorro y la inversión; necesidades previstas de mano de obra (cantidad, calificación, etc.) y disponibilidad prevista; ingresos y egresos de divisas; los ingresos y gastos de familias y personas, etc.

Por el otro, habrá que hacer estimaciones del apoyo que tendrán los objetivos, la estrategia y, fundamentalmente las medidas previstas en el plan; de las posibilidades de aprobación política de las mismas; de la capacidad de la administración pública para ejecutar y controlar la política planificada de desarrollo, etc.

También podrá ser conveniente utilizar algunos modelos matemáticos globales y de varias ramas de actividad, probablemente los mismos empleados en la primera etapa. Éstos dispondrán ahora de mayor información sobre numerosos parámetros, de mejor

conocimiento de las asociaciones funcionales entre las variables y de mayor número de variables exógenas definidas a través de decisiones políticas. Utilizar nuevamente el modelo servirá para comprobar la coherencia y eficiencia de las proposiciones del plan global y las correspondientes a las diversas ramas de actividad.

Indudablemente, estas comprobaciones permitirán enriquecer considerablemente el primer proyecto del plan global. También es probable que sea necesario hacer modificaciones en los planes de las diversas ramas de actividad incluyendo la agropecuaria. Si los trabajos de la primera, segunda y tercera etapa se realizaron eficientemente no es probable que estas modificaciones afecten de manera fundamental al "proyecto" de plan agropecuario. La cuarta etapa finaliza con las decisiones políticas de aprobación del plan nacional. Las modificaciones que se hagan necesarias en esta etapa deberán realizarse con máximo cuidado, por tratarse de un cuerpo programático muy completo y detallado que, por ser el proyecto final del plan de desarrollo de la nación, debe resultar muy operativo.

C. LA PLANIFICACIÓN EN VOLUMEN Y EN VALOR

1. *Características diferenciales*

Las metas de los planes de mediano plazo pueden formularse sólo en términos físicos o bien tener en cuenta, adicionalmente, las variaciones previstas del nivel y la estructura de los precios.

En el primer caso se denomina planificación en volumen físico (o simplemente en volumen); en el segundo, planificación en valor. Según se ha visto, las metas no constituyen un mecanismo especial sino la dimensión cuantitativa de los objetivos, la estrategia y la mayoría de los mecanismos instrumentales del plan. Como tales, tienen una considerable importancia, pues son esenciales para precisar la coherencia, la eficiencia y el nivel de riesgo inherentes a una determinada política planificada de desarrollo; las metas cumplirán de distinta manera esta función según se formulen sólo en volumen o bien en volumen y en valor.

En la planificación en volumen, se ponderan las cantidades físicas de las variables a los precios fijos de un año o período de referencia. Es la más común, y generalmente la única utilizada hasta ahora en los planes de mediano y largo plazo en América Latina; la influencia de los precios por lo general sólo se considera en los planes anuales. Las razones de esta preeminencia son básicamente dos.

En primer término, la planificación en volumen dispone de un apoyo teórico importante, que prácticamente no existe para la otra.³⁶ En efecto, las teorías del desarrollo y del crecimiento —tanto las más generales como aquellas relacionadas en forma más estricta con la agricultura— consideran fundamentalmente los factores que influyen en las tendencias y los equilibrios o desequilibrios físicos del sistema de producción, distribución, acumulación y consumo, prestando una atención secundaria y poco integrada al modelo central, a los cambios en las relaciones de precios de los distintos bienes y servicios de factores productivos. Menor aún es el bagaje teórico de que se dispone para anticipar o programar las modificaciones en los niveles absolutos de los precios.

En segundo lugar, la planificación en valor supone algunas dificultades prácticas. Hay menos información. Son escasas, rudimentarias y poco divulgadas las técnicas ins-

³⁶ Véase A. Babeau y P. H. Derycke, *Problèmes de planification*, Ed. Sirey, París, 1967, p. 324.

trumentales para incorporar los efectos que tendrán los cambios de precios sobre las metas. Como la planificación en volumen resulta de por sí bastante compleja, es comprensible la tardanza con que normalmente se introduce la planificación en valor,³⁷ a pesar de que constituye un complemento útil de la primera.

La insuficiencia de la planificación en volumen proviene de que no considera, al proyectar los equilibrios en los distintos mercados, las repercusiones de los futuros cambios en la estructura de los precios. En estos cambios influyen dos grupos principales de factores. Unos son de tipo monetario; los países de la región tienen por lo general un rápido ritmo de inflación y es bien sabido que ésta no sólo afecta el nivel general de los precios sino también las relaciones de precios entre los distintos bienes y servicios. Otro factor, aún más importante para la planificación de mediano plazo, consiste en la influencia de las anticipaciones acerca de los precios, que se reflejan en las propias metas en volumen, en los cambios en el nivel y la estructura de la producción y la demanda, en las tendencias de la productividad de los distintos productos y grupos de productos, en la política de desarrollo general y agropecuario en especial, etc. De ello se desprende que, sin considerar las influencias de los mercados externos, el cumplimiento de las metas de un plan calculadas a precios constantes supondría alterar el equilibrio que ellas mismas señalan. Es común, sin embargo, que al formularse las metas en términos físicos se tengan en cuenta, de una manera primaria y cualitativa, algunos de los posibles efectos de las variaciones esperadas en los precios, sin llegar a realizar una verdadera planificación en valor.

Antes de considerar los procedimientos que podrían utilizarse para formular metas equilibradas en volumen y en valor, es necesario precisar las modificaciones fundamentales que la consideración de los precios relativos introduce en las metas físicas de un plan de desarrollo agropecuario de mediano plazo.³⁸ En las situaciones en que se anticipan o programan cambios "normales" de precios, estas modificaciones serían las siguientes:³⁹

□ *Modificación del nivel y la estructura de la demanda de productos de origen agropecuario.* En materia de alimentos, el nivel general del consumo aumentará —aunque levemente— si los precios de los alimentos bajan en relación con los de otros bienes, o si el alza relativa de los salarios eleva las rentas de los estratos de población con ingresos bajos (efecto-ingreso); las repercusiones más importantes de estos hechos serán, sin embargo, los cambios en la estructura del consumo interno según productos y grupos de productos. En los bienes utilizados como materias primas por el propio agro, como los piensos, las influencias de los cambios en los precios relativos serán dobles. Por un lado, las de las diferencias entre los precios de los productos principales a cuya producción concurren —como la leche, carne de ave, etc.— y los precios de los alimentos de origen vegetal; por otro lado, las diferencias producidas por el uso del maíz, la cebada, la harina de pescado, etc., como forraje, a consecuencia de las variaciones de sus precios relativos.⁴⁰

³⁷ En Francia ello se hizo veinte años después de iniciado el proceso de planificación, en el 5º Plan 1966/1970 y, con mayor profundidad, en el 6º Plan 1971/1975. En América Latina, uno de los pocos intentos en materia agropecuaria se ha hecho en Chile. (Véase ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965/80, op. cit.*)

³⁸ Debido a las dificultades mencionadas, la formulación en valor es poco practicable y útil en los mecanismos de largo plazo.

³⁹ Es muy difícil la previsión en los casos de inflación muy elevada y con políticas anti-inflacionarias oscilantes, que conducen a respuestas erráticas de los empresarios y los consumidores.

⁴⁰ Además, cabe señalar los cambios en la demanda de lana, algodón, madera y otras

□ *Modificación del nivel y la estructura de la producción agropecuaria y de sus factores productivos.* Como es obvio, en caso de disminución de precios, la tendencia de la producción será la contraria a la de la demanda; vale decir, disminuirá la producción de los bienes cuyos precios se deterioran relativamente. Ello determinará que el equilibrio de cada producto en el mercado se alcanzará en la realidad con importaciones y exportaciones diferentes a las formuladas en las metas en volumen físico. En caso de aumento de precios de los factores productivos cambiará la estructura de los recursos utilizados. Así, por ejemplo, el aumento de los precios de los fertilizantes químicos y de los combustibles disminuirá su consumo en beneficio del empleo de otros insumos intermedios (fertilizantes orgánicos y naturales) o de otros factores, como la mano de obra; también se reestructurará el uso del capital, o disminuirá el ritmo de sustitución, por ejemplo, de los animales de tiro por maquinarias. Finalmente, ambos cambios —en la producción y en los recursos— alterarán la rentabilidad de las empresas y también (aunque en menor medida) la productividad del agro.

□ *Modificación del nivel y la distribución del ingreso agropecuario.* Respecto a las proyecciones en volumen, el nivel de dicho ingreso se elevará cuando los términos de intercambio entre ramas de actividad favorezcan a la actividad agrícola. La distribución entre asalariados y no asalariados variará con los cambios en la cuantía de los salarios reales, y con los cambios que afecten a los demás recursos productivos.

□ *Cambios en las metas.* Los diversos mecanismos instrumentales del plan se formulan teniendo en cuenta las metas, tanto las relativas a los objetivos como a las decisiones estratégicas. Si la consideración de los precios relativos hace variar dichas metas, habrá que modificar ciertos mecanismos instrumentales. Por ejemplo, podrá ser necesario modificar aspectos de las políticas y programas de investigación, de colonización, de comercialización, de movilización de ciertas fuerzas sociales, etc. Dichas modificaciones pueden hacerse con ocasión de los planes anuales.

□ *Alteraciones del financiamiento.* Finalmente, se alterarán las condiciones del financiamiento de las actividades productivas y del resto del sistema agropecuario, tanto en lo relativo a las necesidades de fondos como en lo que se refiere a sus fuentes. Será necesario buscar un nuevo equilibrio que tome en cuenta tanto las posibilidades del presupuesto público como la necesidad de estimular las inversiones prediales y extraprediales del sistema agropecuario en la forma prevista en el plan.

2. Encadenamiento de la planificación en volumen y en valor

Puesto que no existen métodos que permitan establecer metas en valor y simultáneamente alcanzar equilibrios físicos, resulta aconsejable partir de estos últimos, calculados a precios constantes, y considerar posteriormente las repercusiones de los cambios en los precios. Este ordenamiento se justifica por dos razones. Primero, por las razones prácticas y teóricas ya mencionadas, que hacen comparativamente más fácil la planificación en volumen. Segundo, porque lo que interesa a la política agrícola planificada es cumplir determinados objetivos en el campo de la producción, de la distribución del ingreso y las condiciones de vida, del empleo, etc. Los factores principales que influyen en su cumplimiento (especialmente en el mediano y largo plazo) son el aumento de los recursos y de la productividad; el tipo de tecnología utilizada; las características de la empresa predial; el alcance de las actividades de apoyo y de mejoramiento de las

materias primas agropecuarias usadas en la industria, originados por las modificaciones de sus precios respecto a los de sus sustitutos sintéticos.

condiciones de vida rural; la participación y el apoyo de determinadas fuerzas sociales, etc. La evolución de estos factores depende del comportamiento de los diversos agentes del sistema agropecuario, el cual a su vez está condicionado por la estructura de los precios.

La planificación en valor constituye entonces un paso más en el procedimiento, y se apoya en una programación previa en volumen. Como exige considerar explícitamente el efecto de los cambios en los precios, será útil examinar los procedimientos generales para hacerlo y, además, las diferencias que existen entre situaciones en que los precios agrícolas se determinan en mercados relativamente libres y aquellas en que el Estado los utiliza como instrumento para alcanzar las metas del plan.

a] *Procedimientos para incorporar las variaciones de los precios*

Lo que interesa verdaderamente es tomar en cuenta los efectos que tendrán en la asignación de los recursos productivos y en la distribución de los ingresos los cambios en los precios relativos de: ⁴¹ i] los productos agropecuarios entre sí; ii] los servicios de los factores usados en la actividad agropecuaria entre sí, y iii] dichos productos y servicios de factores entre sí y con los de otras ramas de actividad.

Al valorar las distintas variables, existen dos posibilidades para incorporar los cambios en los precios relativos: utilizar los precios nominales o los precios expresados en términos reales para todos los años del período planificado.

En el primer caso habría que cuantificar en moneda corriente de cada año los precios de los productos y los servicios de factores, lo que exige prever y explicitar los cambios en el nivel general de los precios (tasa de inflación), en el de los precios agropecuarios y en el de los servicios de los factores. Esta posibilidad no es aconsejable por dos motivos: primero, porque no existen todavía interpretaciones del fenómeno inflacionario que permitan anticipar con cierta precisión los aumentos globales de los precios, aun conociendo los lineamientos de la política económica del país; segundo, porque es en general inconveniente y peligroso para un gobierno divulgar la tasa esperada de inflación.

En cambio, trabajar con los precios nominales de cada año, pero referidos al nivel general de precios del año base del plan (precios reales),⁴² ofrece algunas de las ventajas del trabajo con precios constantes. Por ello es preferible utilizar este último procedimiento.

Aun así, para calcular los precios reales se requiere una cuantificación aproximada de los cambios esperados en el nivel general de precios y en los precios agropecuarios. Los cambios importantes en el nivel general producirán casi siempre alteraciones —espontáneas o dirigidas— en la estructura de los precios agropecuarios, con las consiguientes repercusiones sobre el equilibrio físico. De todos modos, en este caso la previsión del nivel real de los precios es más bien un procedimiento de cálculo, necesario para prever o proyectar cambios en los precios relativos; no exige una exagerada precisión.

b] *La intervención estatal y las relaciones de precios*

Los precios contribuyen a determinar cómo se utilizan los recursos y cómo se distribuye el ingreso entre los propietarios de los mismos. No es necesario en este punto

⁴¹ Los cambios en el nivel de precios no interesan por sí mismos sino por las alteraciones que provocan en los precios relativos.

⁴² Los precios reales resultan de deflactar los precios nominales de cada producto por el índice del nivel general de precios; reflejan los cambios en el poder de compra de cada producto a través del tiempo.

analizar si ambas funciones se cumplen más eficazmente con o sin intervención estatal en los mercados. Lo que importa es que el grado de intervención influirá sobre la posibilidad de estimar anticipadamente los precios.

En mercados sin intervención estatal, el plan sólo contendrá previsiones sobre el posible comportamiento de los precios, las que servirán para estimar cómo se alterarán los equilibrios establecidos por las proyecciones en volumen. Dichas previsiones deberán referirse a los precios de los principales productos o grupos de productos, a los salarios, a la renta de la tierra y a los demás servicios de factores. Para realizar estas previsiones puede recurrirse a diversos métodos: desde los más simples, como la extrapolación de las tendencias observadas en el pasado, hasta los más complejos, como el uso de modelos muy formalizados que relacionan los precios con los cambios en la productividad, con otros elementos que afectan los costos de la producción (como los precios de importación), y con los cambios en la demanda de distintos bienes. Entre ambos extremos existen diversas posibilidades, que tienen como rasgo común el uso general del método de aproximaciones sucesivas; varían, sin embargo, por el mayor o menor uso de procedimientos formalizados, como el modelo de insumo-producto, las extrapolaciones "controladas" de tendencias pasadas, etc.⁴³

Estos últimos procedimientos parecen más aconsejables en América Latina. Primeramente, se podrá apreciar, a la luz de las tendencias históricas, los efectos que sobre los precios tendrían distintos elementos de la programación inicial en volumen, tales como las variaciones de la productividad de las distintas ramas de la economía; los cambios en las tasas de salarios, rentas de la tierra y otras remuneraciones de factores; las decisiones iniciales del gobierno en materia de ingresos y gastos públicos, de política de crédito, de comercio exterior, etc. En segundo lugar, deberá considerarse que dichos cambios en los precios modificarán las hipótesis anteriores del plan en cuanto a las actitudes de los consumidores y los empresarios, y alterarán el equilibrio físico previsto en los distintos mercados y en el financiamiento de las empresas agropecuarias. Estos hechos a su vez volverán a repercutir sobre los precios, y así sucesivamente. La viabilidad del procedimiento descansa en que puede aproximarse rápidamente a situaciones en que los posibles desajustes sean suficientemente pequeños como para que no valga la pena explorarlos más.⁴⁴

En el caso de que la política agropecuaria pretenda mantener un mayor grado de control de los precios habría que distinguir entre los productos y servicios sujetos a control y los demás. En el caso de estos últimos, se trabajará con previsiones en los términos ya señalados; para los primeros habrá que establecer las metas y la estructura de precios más adecuada a los objetivos del plan.⁴⁵ Considerando estos antecedentes, habrá que utilizar los mismos procedimientos anteriores. En esta alternativa, la planificación se torna más completa en ciertos aspectos, y en otros tiende a simplificarse. En efecto, las decisiones sobre los precios —que suponen la capacidad de la administración pública para concertar o controlar las variaciones de los mismos— disminuirán el número de etapas necesarias para alcanzar la necesaria conciliación de volumen y valor.

⁴³ Véase A. Babeau y P. H. Derycke, *op. cit.*, pp. 383-423.

⁴⁴ En teoría, la programación lineal y otros métodos de optimización permitirán el mismo resultado. Las técnicas de simulación, que están bastante cercanas al procedimiento de aproximaciones sucesivas, permitirían más rigor a los cálculos. Pero para ambos se necesitan informaciones cuantificadas que normalmente no están disponibles.

⁴⁵ Véase el capítulo cuarto de esta Tercera Parte, "Las políticas agropecuarias, III. Las políticas económicas".

3. Posibilidades de la planificación en valor en América Latina

Los argumentos dados más arriba destacan las ventajas de incorporar las alteraciones de los precios en la planificación de mediano plazo, pero también alertan sobre las dificultades de la tarea.

Estas dificultades surgen, en primer lugar, de lo azaroso que resulta anticipar las probables relaciones de precios en las actividades agropecuarias, y entre éstas y las demás actividades productivas del país. Principalmente ello obedece a:

i] El grado relativamente elevado de inflación existente en muchos de los países de la región, que tiende a alterar los precios relativos, directamente o a través de las políticas de control de dicho proceso inflacionario;

ii] La importancia de las exportaciones de productos agrícolas y pecuarios en la economía de buena parte de los países de la región, lo cual las obliga a sufrir las influencias favorables o desfavorables de los mercados internacionales, especialmente cuando las fluctuaciones de precios son más marcadas;⁴⁶

iii] La gran dependencia externa en cuanto a importación de maquinaria, fertilizantes y otros bienes de capital e insumos usados en las actividades del sistema agropecuario, y, en ciertos casos, en cuanto a la importación de alimentos y otros productos agrícolas y pecuarios;

iv] Los cambios estructurales y sociales, la imperfección de los mercados, la difícil previsibilidad de la acción y del poder relativo de las diversas fuerzas sociales modifican, muchas veces sin sentido definido, el precio relativo de los productos y de los servicios de factores.

En segundo lugar, la planificación en valor tropieza igualmente con la escasez de antecedentes, de personal entrenado en las técnicas más difíciles que ella supone, y de tiempo suficiente para preparar el plan de mediano plazo con ese refinamiento, teniendo en cuenta las demás tareas que competen al sistema.

Por todos estos hechos, sólo pueden hacerse recomendaciones muy generales, a modo de conclusión. En aquellos países donde el sistema de planificación agropecuaria es muy incipiente, donde ni siquiera conviene formular planes completos de mediano plazo, carecería de sentido incorporar en forma detallada la planificación en valor; en ellos sólo cabría intentar estimar, en forma más bien cualitativa, los efectos de los cambios esperados en los precios sobre la estructura de la demanda interna y de la producción. En los países con sistemas más avanzados y donde el proceso está adquiriendo una continuidad relativamente grande, se podrían considerar los cambios en los precios reales de los más importantes productos, insumos y factores para estimar su efecto, por ejemplo, en las proyecciones de la demanda y en la distribución del ingreso, lo que contribuiría a asegurar el equilibrio financiero de las empresas agropecuarias y de la administración pública agropecuaria, y ayudaría a definir políticas de remuneración de la mano de obra, de crédito, etc. Por lo general, este procedimiento no requeriría más etapas que la planificación en volumen.

Finalmente, los países de la región cuyos sistemas de planificación sean más completos podrán ir incorporando más detalladamente la planificación en valor y el efecto de los precios sobre el equilibrio en los mercados de bienes y de factores, sobre el funcionamiento de las empresas, sobre el financiamiento público y privado, y sobre los instrumentos de la política planificada de desarrollo. El mencionado equilibrio deberá

⁴⁶ Si se desea asignar correctamente los recursos productivos, ningún país deberá desvincular su agricultura de las tendencias de los precios internacionales, por más que pueda y deba controlar y suavizar sus oscilaciones bruscas.

ser proyectado normativamente con ayuda de un esquema suficientemente amplio de cuentas nacionales para las actividades productivas agropecuarias, y deberá alcanzar la precisión necesaria como para tener un aceptable margen de error.

D. EL USO DE MODELOS MATEMÁTICOS EN LA FORMULACIÓN

El uso creciente de modelos matemáticos (MM) en la planificación es el resultado de cinco hechos principales. Primero, el aumento de los conocimientos teóricos acerca de la conformación de los sistemas socioeconómicos y de las regularidades existentes en los procesos de desarrollo permite individualizar mejor sus variables principales y precisar el tipo de relaciones existentes entre ellas, facilitando el lenguaje matemático. Segundo, existe mayor cantidad y calidad de información estadística disponible. Tercero, los rápidos progresos realizados en la elaboración de distintos tipos de MM vinculan los objetivos del desarrollo con la estrategia y los mecanismos instrumentales para alcanzarlos, y tienen flexibilidad para adaptarse a las características de países diversos. Cuarto, los progresos de la computación ahora permiten resolver rápidamente modelos complicados y estudiar la receptividad de sus soluciones a los cambios de los valores de algunas de sus variables. Quinto, el aumento en la complejidad de los planes —creciente número de objetivos, de restricciones, etc.— exige utilizar técnicas especiales de análisis.

Existen distintas alternativas en cuanto a los tipos de modelos que conviene utilizar, la oportunidad para introducirlos en el proceso de planificación, las etapas de la formulación en que resultan más útiles, etc. Todo esto hay que ponderarlo debidamente, pues la construcción de MM es a veces muy costosa, toma un tiempo prolongado, y da resultados limitados por la exclusión de importantes variables no cuantificables, por la dudosa exactitud de algunos datos básicos y por suponer la estabilidad de ciertas estructuras y procesos que cambian considerablemente con el desarrollo. Por ello, a continuación se mencionan algunos aspectos generales del uso de MM en la planificación, con el único propósito de destacar los criterios utilizables para su selección.

1. Concepto y características de los modelos matemáticos

Los MM tratan de representar simplificada y funcionalmente la estructura y el funcionamiento de un determinado sistema utilizando el lenguaje matemático para expresar las relaciones entre las variables, y operaciones matemáticas para obtener los conocimientos deseados.⁴⁷ Su formulación obliga a especificar el esquema conceptual que se tiene —muchas veces inconscientemente— sobre una determinada realidad, lo cual ayuda a evitar contradicciones lógicas, a no olvidar parte de la información disponible, a precisar los supuestos del razonamiento, a jerarquizar las variables incluidas, a señalar las no consideradas, etc.

Los MM vinculados a cuestiones de desarrollo deberán estar compuestos por los siguientes elementos.⁴⁸

a] Un número de variables que sea suficiente para describir las características relevantes del sistema con la precisión deseada, pero que no quite simplicidad y operatividad al modelo. Es conveniente clasificarlas en variables conocidas o susceptibles de

⁴⁷ S. Chakravarty, *La lógica de la planificación de inversiones*, Ed. Tecnos, Madrid 1966, p. 30.

⁴⁸ Véase J. Tinbergen y H. C. Bos, *Modelos matemáticos del crecimiento económico*, Ed. Aguilar, Madrid 1966; y *La lógica de la planificación de inversiones*, *op. cit.*

estimaciones razonables (datos) y variables desconocidas (incógnitas); otra clasificación distingue entre variables exógenas y endógenas.⁴⁹

b) La definición de las relaciones de causalidad o interdependencia existentes entre las variables a través de ecuaciones apropiadas. Estas ecuaciones expresan cuatro tipos principales de relaciones no excluyentes: i] definicionales (por ejemplo $PB = C + I + X - M$); ii] de equilibrio ($I = I_A + I_{NA}$); iii] tecnológicas o de comportamiento ($\Delta Y_t = \beta I_{t-1}$); iv] finalmente, institucionales ($T_t = H_t + (fY_t)$).⁵⁰

c) Parámetros que indican, dentro de las relaciones genéricas expresadas por las ecuaciones, la intensidad específica que se da en ese caso.

De esta manera, una vez acordados los recursos y el tiempo disponible, la formulación de un modelo requiere seguir aproximadamente las siguientes etapas: i] especificar los objetivos; ii] identificar las variables que se considerarán; iii] establecer las ecuaciones que las vinculan y estimar sus coeficientes; iv] resolver el conjunto de ecuaciones, es decir, determinar el valor de las variables endógenas (desconocidas) en función del valor de las demás variables y parámetros; v] estudiar la validez del modelo a través de su capacidad para reproducir la realidad, y realizar ajustes si éstos fueran necesarios; vi] evaluar los resultados obtenidos, considerando su significación respecto a las hipótesis previas del razonamiento y su compatibilidad con variables no incluidas en el modelo, que generalmente serán las variables sociales y políticas más difícilmente cuantificables.

Según el uso a que estén destinados, los modelos pueden ser analíticos (o explicativos del funcionamiento de un sistema) y decisionales (o de control del sistema).

Los modelos analíticos son útiles en la diagnosis, incluyendo los aspectos de pronosis. Tratan de explicar la evolución de ciertas magnitudes (variables endógenas en este caso) como producción, empleo, etc., a partir del conocimiento de una serie de datos o variables exógenas como recursos naturales disponibles, magnitud y aumento de la población y la fuerza de trabajo, mercados externos, características más permanentes de la tecnología, acción del estado en materia de precios, impuestos, etc.

El segundo grupo de modelos, en cambio, está destinado a ayudar a tomar decisiones de políticas. Una vez definidos y cuantificados los objetivos del desarrollo en materia de producción, empleo, ingreso, etc. (ahora variables exógenas), y las variables fuera de control para el sistema (precios en los mercados externos y otros), los modelos decisionales ayudan a precisar el nivel que deberían alcanzar los precios, los impuestos, ciertas inversiones y algunos otros de los principales elementos de política agrícola que desea utilizar el gobierno (ahora variables endógenas). Cuando estos modelos se expresan en sistemas de ecuaciones, el número de variables desconocidas debe superar el de ecuaciones, diferencia que representa los grados de libertad del sistema; la especificación exógena de estos grados de libertad o su determinación endógena mediante algún procedimiento de optimización es lo que permite comparar diversas alternativas de desarrollo antes de seleccionar la preferida.⁵¹

En lo que sigue sólo se consideran los modelos decisionales.

⁴⁹ Véase K. A. Fox, Y. K. Lengupta y E. Thorbecke, *The theory of quantitative economic policy*, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1966.

⁵⁰ Los símbolos menos usados indican:

I_A = Inversión en actividades agropecuarias.

I_{NA} = Inversión en actividades no agropecuarias.

T = Impuestos indirectos.

H = Componente autónomo de los ingresos del gobierno.

⁵¹ Los modelos cerrados sólo tienen una solución y por lo tanto no ayudan a tomar decisiones.

2. Clasificación de los modelos de planificación

Los modelos de planificación pueden clasificarse según el plazo, el lenguaje que utilizan, la forma de considerar el tiempo según el ámbito de aplicación y según su aptitud para cumplir las finalidades de la formulación.⁵²

Según el plazo, los modelos pueden ser de corto, mediano y largo alcance. Por lo general los primeros son más detallados y se utilizan para ayudar a tomar decisiones finales de política; contribuyen principalmente a la formulación de planes anuales y otros mecanismos operativos. En el mediano plazo los modelos generalmente incorporan menos variables. Sirven para formulaciones agregadas (globales, entre ramas de actividad o dentro de ellas, por grupos de productos o actividades); su utilidad básica es la de examinar rápidamente distintas estrategias y de sistematizar aquella finalmente seleccionada. Los de largo plazo sirven para explorar las grandes alternativas del desarrollo, y se basan en unas pocas variables, como los recursos, productos, el consumo, la población, etc.

Según el lenguaje que utilizan, los MM pueden clasificarse en analítico-algebraicos, econométricos y de experimentación numérica y/o simulación.⁵³ Los primeros tratan de aplicar una imagen mental del funcionamiento del sistema socioeconómico, el tipo de relaciones matemáticas que han dado buen resultado en las ciencias físicas, donde se utilizan sobre todo vinculaciones funcionales lineales entre las variables (ecuaciones algebraicas, diferenciales o en diferencias). Los ejemplos más conocidos son los MM de Harrod-Domar y sus derivaciones, los modelos de Leontief y todos los basados en la programación lineal.

Por su parte los modelos econométricos adoptan como verdaderas las relaciones entre las variables reveladas por la experiencia y descubiertas a través de correlaciones de series históricas de diversas variables y de estudios estáticos de corte transversal; incorporan importantes conocimientos empíricos y exploran la evolución probable, en el supuesto de que se mantengan las características del sistema en el futuro. Modelos parciales de este tipo tienen gran utilidad para estimar algunas funciones, así como sus parámetros (i. e. elasticidades demanda-ingreso), que luego son utilizados directamente o con algún ajuste en modelos más flexibles de programación.

Finalmente, los modelos de simulación y experimentación numérica se resuelven mediante secuencias de cálculos y usan lenguajes a menudo creados especialmente. Tratan de conocer el comportamiento de un sistema experimentado repetidamente sobre modelos del mismo,⁵⁴ sometiendo a prueba tanto algunas de las relaciones funcionales entre las variables como determinados parámetros. Para ello deberán existir modelos teóricos y conocimientos previos que permitan establecer hipótesis plausibles sobre dichas relaciones, lo mismo que fuentes estadísticas para determinar el valor de las variables exógenas y de ciertos parámetros. Estos modelos son bastante flexibles, aceptan distintas formas matemáticas de relación entre las variables, pueden ser diseñados de manera de utilizar al máximo la información disponible (inclusive de índole cualitativa) y ayudan a mejorar el proceso de toma de decisiones evaluando el posible resul-

⁵² Mayores detalles pueden verse en: A. Babeau y P. H. Derycke, *op. cit.*, pp. 14-43; Oscar Varsavsky, "Modelos matemáticos y de experimentación numérica" en *América Latina: Modelos matemáticos*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1971; J. Tinbergen y H. C. Bos, *op. cit.*; y H. B. Chenery (comp.), *Studies in development planning*, Harvard University Press, 1971. Naturalmente, existen también otros criterios para clasificar estos modelos.

⁵³ Las semejanzas y diferencias entre estos dos últimos se detallan en O. Varsavsky, *op. cit.*

⁵⁴ Los modelos de simulación no serían operables sin los modernos métodos de computación.

tado de políticas alternativas. Por lo demás se adaptan al procedimiento general de aproximaciones sucesivas, pues pueden ser continuamente perfeccionados a la luz de la evaluación de sus resultados.

Según la forma de considerar el tiempo, los MM pueden ser estáticos o dinámicos. En estos últimos se reconoce la existencia de relaciones causales entre variables ubicadas en épocas diferentes; estas relaciones pueden ser conocidas y definidas exógenamente en el modelo o constituir uno de los resultados buscados mediante la resolución del mismo; o sea, se trata de averiguar las causas que hacen variar el sistema de una situación a otra considerando el tiempo efectivo en que cada variable produce sus efectos. En cambio, los modelos estáticos se refieren a un solo periodo o a una evolución temporal predeterminada. Este último es el caso de los modelos vinculados a la estática comparativa donde, en la explicación del proceso que determina el pasaje de un equilibrio a otro, la variable tiempo no es pertinente.⁵⁵

Según el ámbito de aplicación puede distinguirse entre modelos macroeconómicos, multisectoriales, regionales y parciales.⁵⁶ Todos ellos tienen utilidad en distintas fases del proceso de planificación.

Finalmente en función de su aptitud para cumplir los propósitos de la formulación cabría distinguir entre modelos de consistencia y de optimización. Los primeros cumplen sólo con el requisito de coherencia; los segundos intentan además seleccionar la alternativa más eficiente. Ambos pueden ser usados para plazos diferentes y utilizan lenguaje algebraico. Conviene hacer una referencia más detallada a estos modelos.

3. Modelos de consistencia y de optimización ⁵⁷

Los MM de consistencia han sido los más usados hasta hace pocos años. Su estructura consiste en igualdades algebraicas, en diferencias y diferenciales. Su característica básica es que las variables representativas de los objetivos (o algunas de ellas) deben ser especificadas en forma fija. Así es posible poner a prueba la viabilidad de distintos conjuntos de objetivos para que se escoja a nivel político uno de ellos, pero nunca existirá la seguridad de que, al menos formalmente, la política elegida constituya la alternativa óptima o más eficiente. Por otra parte el modelo no especifica una función de preferencia o bienestar social, aunque ésta está implícita en las prioridades otorgadas a los distintos objetivos.

Estos modelos tratan de "mantener una consistencia intertemporal e intersectorial a lo largo del período planificado, satisfaciendo requisitos intermedios predetermina-

⁵⁵ Véase A. Marchal: *Metodología de la ciencia económica*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1958.

⁵⁶ Los modelos parciales pueden ser de muy distinto tipo: subsectoriales, subregionales, empresariales, destinados a estudiar variables específicas, como el consumo, la localización de redes de comercialización y procesamiento, etc.

⁵⁷ Un estudio bastante detallado de las características, ventajas y desventajas de ambos tipos de modelos de planificación puede verse en tres artículos de S. Chakravarty y R. S. Eckaus (en especial "An appraisal of alternative planning models"), así como en uno de L. Lefebvre, en P. N. Rosenstein-Rodan (comp.), *Capital formation and economic development*. Véase también: H. B. Chenery, *op. cit.*, I. Adelman y E. Thorbecke (comps.), *The theory and design of economic development*, J. Hopkins Press, 1966; L. M. Goreaux y A. S. Manne, *Multi-level planning: case studies in Mexico*, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1973; y A. S. Manne, "Multi-sector models for development planning: a survey", en *Journal of Development Economics*, vol. 1, núm. 1, Amsterdam, marzo de 1974.

dos".⁵⁸ Por lo general, los principales aspectos de dicha consistencia se refieren al equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos productivos; entre la oferta y la utilización de los bienes y, finalmente, entre los objetivos y las limitaciones de recursos para el desarrollo de los países.⁵⁹

De acuerdo con sus grados de libertad un modelo de consistencia puede ser construido para estudiar diversas opciones en materia de objetivos de política. Así, por ejemplo, una vez fijado el período para el cual se va a formular la política, algunas de las opciones que estudian los modelos más agregados suelen ser las siguientes: *i*] los niveles iniciales del consumo y el ahorro, así como su evolución anual; *ii*] los niveles admisibles de endeudamiento externo; *iii*] los niveles finales del producto o su crecimiento anual durante el período considerado.

No todas estas variables pueden ser especificadas exógenamente en forma simultánea. Así, una vez determinado el período del plan, una combinación consistente sería especificar los objetivos en materia de producción y los niveles actuales de consumo, junto a su crecimiento anual. En este caso el ajuste se conseguiría mediante el endeudamiento externo. Una segunda posibilidad es predeterminar los objetivos en materia de producción final, de crecimiento del consumo y de endeudamiento externo, en cuyo caso el ajuste se daría en la cuantía del consumo en el primer año del plan.

Este tipo de análisis puede hacerse para la economía en su conjunto y también desagregarse para aquellas ramas de actividad que disponen de información suficiente. En estos casos la necesidad de considerar la producción intermedia hace necesario utilizar también ecuaciones tipo Leontief, que exigen la determinación exógena de las demandas finales de cada actividad⁶⁰ y arriesgan proporcionar soluciones negativas para alguna actividad, lo cual es lógicamente inconsistente.

Los modelos de optimización son cada vez más aceptados, aunque presentan también algunas limitaciones. La razón de lo primero es su presumible capacidad para indicar la mejor asignación de recursos entre ramas de actividad y su ordenación temporal, lo cual proporcionaría un crecimiento máximo del producto, del ingreso, del empleo o una combinación dada de estos objetivos. No exigen —como los modelos de consistencia— una definición autónoma de la demanda final o al menos del consumo final y de las exportaciones cuando se trabaja con desagregación sectorial. Por consiguiente, sus características básicas son dos: *a*] no hay metas fijas y predeterminadas exógenamente, sino que su nivel surge de la solución del modelo, y *b*] dentro de las restricciones existentes (situación inicial, disponibilidad de recursos, limitaciones definidas en el plano sociopolítico, etc.) el modelo produce soluciones coherentes y eficientes.

En sus aspectos matemáticos el modelo consiste en resolver un problema de máximos (o mínimos) condicionados. Tratándose de ecuaciones lineales dicho problema no puede ser resuelto mediante ecuaciones diferenciales o en diferencias, sino que exige el uso de las técnicas de programación lineal. De esta manera la estructura del modelo estará dada en este caso por una serie de variables que conforman una función objetivo a maximizar o minimizar, así como distintas restricciones o condiciones que debe cum-

⁵⁸ Véase S. Chakravarty y R. S. Eckaus, "Chose elements in intertemporal planning", en P. N. Rosenstein-Rodan, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁹ Como en los países subdesarrollados son el capital y los recursos externos las mayores limitantes, los modelos normalmente utilizados tienden a ponderar excesivamente la importancia de esas dos variables sobre la marcha del proceso, al punto que muchas veces son los únicos factores considerados.

⁶⁰ Con excepción de la inversión es la variante dinámica del modelo de Leontief.

plir dicho máximo o mínimo, caracterizadas normalmente a través de un conjunto de desigualdades.⁶¹

Los modelos matemáticos de optimización pueden servir para dos finalidades:⁶² buscar el nivel máximo de los objetivos del plan en su año final y ayudar a señalar el itinerario óptimo que conduce a una situación final predeterminada. Esto último es de gran utilidad para definir la estrategia de desarrollo.

Estos modelos presentan algunas limitaciones. En primer lugar, el resultado obtenido debe ser calificado a la luz de las variables no consideradas, que normalmente son muchas. Como son fáciles de operar, cuando se dispone de suficiente información básica convendrá estudiar distintas variantes, lo cual permite producir una "zona de subóptimos". Dentro de dicha zona se tomarían decisiones políticas incorporando la consideración de otras variables.

Una segunda limitación deriva de la dificultad de definir con precisión la función de preferencia. Esto es especialmente cierto cuando se trata de planificar el desarrollo de un país o de la agricultura, donde se proponen múltiples objetivos simultáneamente, lo cual obliga a una ponderación relativa de los mismos. Como no existen métodos exactos para esto,⁶³ aunque se trate de reflejar fielmente las decisiones de los órganos políticos competentes, la definición concreta de la función de preferencia estará muy influida por el juicio de quien elabore el modelo; esto disminuye las diferencias con los modelos de consistencia que definen exógenamente los objetivos.

En tercer lugar se mantiene la limitación de las relaciones lineales entre las variables económicas, lo que determina soluciones menos realistas a medida que se trabaja con plazos más prolongados.⁶⁴ Además, la programación lineal tiende a ser muy radical en sus soluciones. Por ejemplo, bastan pequeños cambios en la diferencia o en los precios relativos para que de un año a otro se sugiera alterar drásticamente la importancia relativa de los diversos sectores productivos, eliminar un cultivo o una tecnología productiva, etc. Esto puede evitarse estableciendo condiciones, pero si éstas no están bien fundadas, los resultados se alejarán del óptimo.

Finalmente, al igual que los modelos de consistencia de mediano y largo alcance, los de optimización trabajan generalmente a precios constantes, debido a lo cual desconocen los efectos de las variaciones de los precios relativos y en general los aspectos monetario-financieros.⁶⁵

En conclusión, los modelos matemáticos presentan diversas ventajas, pues pueden

⁶¹ Como excepción pueden ser también igualdades. El uso de la programación lineal puede ser ilustrado con un ejemplo a la vez pertinente para la planificación agropecuaria y famoso por haber sido el primero que se planteó y resolvió con dicha técnica en la segunda mitad del decenio de los cuarenta. Se trata del problema de encontrar la composición de la dieta de costo más bajo, con la restricción principal de que contenga cantidades mínimas de cada uno de los elementos fundamentales para la nutrición humana.

⁶² Véase S. Chakravarty y R. S. Eckaus, *op. cit.*, p. 79.

⁶³ Sobre este tema se viene trabajando activamente en los últimos años, véase por ejemplo: P. Nykamp y W. H. Sommermeyer, "Explicating implicit social preference functions", en *Economics of planning*, núm. 3, Oslo, 1971; y R. Frisch, *Cooperation between politicians and econometricians on the formalization of political preferences*, University of Oslo, 1972.

⁶⁴ Si bien existen MM con relaciones no lineales éstos son todavía de muy difícil manipulación para el mediano plazo, en que se debe considerar un número de variables bastante grande.

⁶⁵ Sin embargo el Sexto Plan francés tuvo considerable apoyo en un modelo de optimización físico-financiero. Véase R. Courbis y J. P. Pagé, "Techniques de projection macro-économique et choix du plan français", en *Revue Economique*, núm. 6, París, noviembre de 1973.

contribuir a otorgar consistencia y eficiencia a algunas de las proposiciones de un plan, y también ayudar al estudio rápido de alternativas de ciertas políticas. Sin embargo, en la actualidad, en muchos de los sistemas de planificación de la región sólo podrá trabajarse con unos pocos modelos (globales y por ramas de actividad) relativamente simplificados. A medida que el proceso se afiance y progresen los demás elementos del sistema —entre ellos la información estadística y la evaluación— podrían incorporarse nuevos modelos y mejorarse los anteriores. Lo importante es no considerar los modelos como una herramienta que se usa esporádicamente cada cierto número de años, sino como una tarea permanente del proceso de planificación en que se van evaluando los modelos iniciales, mejorándolos, en consecuencia, y adecuándolos a los cambios en el sistema agropecuario del país.

Determinación de los objetivos y formulación de la estrategia de desarrollo agropecuario

INTRODUCCIÓN

Los objetivos y la estrategia proporcionan los elementos rectores del proceso de desarrollo y su determinación y formulación constituyen la base para el diseño de los mecanismos instrumentales de la política planificada. Como se expresara en el capítulo primero de la Segunda Parte de esta obra, en el modelo normativo se señalan las opciones preliminares de los objetivos y la estrategia que orientan la realización de la diagnosis, y es allí donde se les somete a prueba. Posteriormente, mediante los lineamientos generales de política que surgen de la prognosis, estas definiciones preliminares de los objetivos y de la estrategia se enriquecen y adquieren una forma cada vez más definitiva, lo que permite la selección y formulación definitiva del conjunto de mecanismos instrumentales: políticas, programas, proyectos, organización de la administración pública y financiamiento, así como de los indicadores más importantes para el control de la ejecución y para la evaluación. Finalmente, por su mayor estabilidad, los objetivos y la estrategia suministran los criterios para la reformulación de la política planificada. Los objetivos y la estrategia permiten, a su vez, que el sistema de planificación cumpla con las finalidades del desarrollo sin que éstas sean distorsionadas por los instrumentos que se hubiera decidido emplear. De allí la importancia de una adecuada selección de objetivos y de estrategia. En efecto, si éstos estuvieran mal formulados, es decir, si pecaran de vaguedad, irrealismo, inconsistencia, etc., las finalidades que se desea alcanzar en el proceso de desarrollo se convertirían en promesas, y los mecanismos instrumentales seleccionados terminarían sirviendo finalidades impuestas pragmática y sostenidamente a los organismos de ejecución y a los gobernantes por las empresas, fuerzas sociales y organizaciones más hábiles o poderosas.¹ De allí que los objetivos y la estrategia han de constituir una normatividad consistente, debiendo tener además un alto grado de viabilidad y estar expresados con claridad, a fin de permitir a los gobernantes auto-disciplinar sus decisiones y utilizar el poder de que disponen para imprimir la dirección deseada al proceso de desarrollo agropecuario.

En efecto, los objetivos y la estrategia de la política planificada de desarrollo le dan a esta última una coherencia de conjunto y un nivel aceptable de riesgo. La coherencia se refiere a la orientación y velocidad que se otorga al proceso de desarrollo y está basada en juicios de probabilidad, derivados de los resultados de la diagnosis acerca del comportamiento de los agentes agropecuarios y del marco de recursos de que éstos disponen o dispondrán durante el período considerado.

En síntesis, los objetivos y la estrategia constituyen la estructura básica de un conjunto de principios de acción o inacción gubernamental deliberada con respecto a las actividades del sistema agropecuario.² Como tal, orientan y guían el conjunto de medi-

¹ Selznick, P. *TVA and the grass roots*, Harper Torchbooks, Nueva York, 1966.

² Esta flexibilidad que los objetivos y la estrategia le dan a la política planificada de desarrollo adquiere especial importancia en el caso del sistema agropecuario. En efecto, por

das y decisiones cotidianas. Sin embargo, esto no significa que puedan ser literalmente traducidos en mecanismos parciales. Esta estructura, al igual que un esqueleto humano, existe para facilitar y no para dar rigidez a los movimientos del cuerpo en que está inserta. En esta perspectiva, el conjunto de metas que expresan cuantificadamente los objetivos y los lineamientos estratégicos debe considerarse un esfuerzo por prever el peso de las restricciones y la amplitud de las posibilidades presentes en el proceso de desarrollo.

A. LA DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

1. *El concepto de objetivo*³

Genéricamente se denomina objetivo a los estados y resultados que un sujeto individual o colectivo pretende alcanzar, actuando en una realidad y en el transcurso de un período determinado, siempre que su actuación esté dentro de sus posibilidades. El sujeto aquí considerado es la comunidad nacional, e interesan los objetivos que sus miembros deciden o aceptan y que orientan las actuaciones que, directamente y a través del estado, realizarán en el proceso de desarrollo agropecuario.

El desarrollo como proceso constituye una sucesión continua de estados del sistema agropecuario. Cada uno de los estados, entre la situación actual y la esperada en un plazo establecido, puede ser descrito a través de sus atributos más importantes y específicos. Los más comunes se refieren a:

- los resultados obtenidos en cuanto a la producción agropecuaria, al empleo, al ingreso y a su distribución, a la ocupación del territorio, etc.;
- las condiciones en que funcione el sistema, o sea, el grado de paz social, empleo pleno, participación en las decisiones, etc.;
- las características que van adquiriendo algunas partes del sistema, esto es, las relaciones laborales, la estructura empresarial, la organización espacial de la producción, la complementariedad entre las actividades de apoyo y las productivas, y de éstas con las vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida rural.

La evolución de estos atributos puede ser apreciada mediante el empleo de algunos indicadores, los que, en lo posible, deben ser cuantificables. Generalmente, se acostumbra identificar o expresar los objetivos valiéndose de estos indicadores. Así, se habla del crecimiento de la producción o del producto agropecuario, del ingreso per cápita, etc. A su vez, las metas expresan valores que puedan alcanzar estos indicadores: 5 % de crecimiento anual del ingreso per cápita, 10 millones de toneladas de producción de tri-

razones que ya han sido mencionadas en este texto, de preferencia en el capítulo primero de la Primera Parte, las actividades productivas agropecuarias están sujetas a diversas contingencias, que si bien no siempre es posible controlarlas, se debe actuar frente a ellas para minimizar sus daños. Esto supone tomar decisiones rápidas por parte de los agentes que participan en el sistema agropecuario, incluyendo a los funcionarios de la administración pública agropecuaria. Dichas decisiones se facilitarán cuando se disponga de esta estructura básica. Ejemplos de esto podrían ser: el caso de siembras alternativas frente a la aparición de una plaga imprevista; ciertas acciones correctivas, en caso de una sequía; el almacenamiento no previsto de excedentes debido a rendimientos excesivamente generosos, etc.

³ Para una discusión general, véase L. B. Morh, "The concept of organization goal", *American Political Science Review*, vol. LXVII, núm. 2, junio de 1973, pp. 470-481.

go, 100 mil familias asentadas en zonas de colonización, etc. Sin embargo, el valor de un indicador aisladamente no dice nada en sí mismo, si no va referido a un estado o resultado en un momento dado en el sistema.

Los objetivos del desarrollo se refieren a las condiciones y características que se desea imprimir al sistema agropecuario en un período dado y a los resultados que se desea lograr en el transcurso del mismo.

Si bien proponer los objetivos del desarrollo a la comunidad no es un monopolio de los gobiernos, la responsabilidad de estos últimos es ineludible. También, y por lo general, esta responsabilidad es mayor que la que asumen otros poderes del estado, como podría ser el Parlamento u organismos tales como las Universidades. Esta tarea es insoslayable, pues sin objetivos los gobiernos no sabrían orientar los esfuerzos de la población en la dirección requerida por sus intereses; tampoco tendrían justificación, por mínima que ésta fuese, para usar el poder estatal con el propósito de alcanzar los estados o resultados que se pretendan. Esta responsabilidad le corresponde, además, porque el gobierno dispone de la legitimidad para hacerlo y porque está en condiciones para afrontarla debido a la mayor información y recursos técnicos que posee para ello.

Para comprender el procedimiento mediante el cual en una comunidad nacional se conciben, proponen y fijan los objetivos del desarrollo, es conveniente distinguir su elaboración interna de su presentación externa. Internamente, sea dentro del sistema de planificación o, en su ausencia, entre los gobernantes y sus equipos asesores, se trata de establecer con precisión aquellos objetivos que tienen una probabilidad aceptable de ser alcanzados. A menudo, los objetivos así establecidos, sea porque se expresan a través de indicadores relativamente abstractos, porque se refieren a aspectos muy complejos del desarrollo o por otras razones similares, no pueden ser comprendidos fácilmente por el gran público, como tampoco lo pueden ser las pruebas de la eficacia con que podrán satisfacer las aspiraciones y necesidades de la población o la factibilidad de las acciones que se proponen. Por este motivo, cuando los objetivos se dan a conocer, comúnmente se asocia el contenido de ellos a estados o resultados con los cuales la población está familiarizada, de modo que ésta pueda vincularlos a la satisfacción de sus necesidades y por consiguiente, considerarlos factibles.⁴ Así, por ejemplo, un objetivo formulado internamente como "el incremento global de la producción" puede ser planteado externamente como "la recuperación de la posición histórica alcanzada por la producción agropecuaria nacional en los mercados externos". En este ejemplo, se aprovecha un estado o resultado registrado en el pasado el que, además de ser debidamente conocido y valorizado por la comunidad nacional, puede avalar la plausibilidad de la acción en las condiciones que prevalecen en ese momento.⁵

La formulación interna y la presentación pública de un objetivo se refiere siempre a una misma realidad futura, aunque formalmente, los términos en que se manifiestan pueden ser diversos. Formular un objetivo, en ambos casos, consiste en describir en forma inequívoca y suficiente el estado o resultado que se propone a la comunidad.

Las normas y valores a que adhiere una comunidad, si bien constituyen las finalidades últimas del proceso de desarrollo, resultan excesivamente generales para orientar

⁴ De hecho existirán múltiples variaciones en la forma en que se expresen los objetivos, según sea el público a que está dirigido y la incidencia que tenga su aprobación sobre la ejecución de la política planificada de desarrollo. Así, por ejemplo, la versión para el Parlamento o su sucedáneo deberá ser suficientemente precisa y completa como para facilitar la posterior aprobación de las medidas requeridas por algunos instrumentos.

⁵ En otros casos, el conocimiento y valoración de algunos objetivos descansan más bien en el efecto de demostración —positivo o negativo— ejercido por otras sociedades existentes o las anticipadas mediante los análisis e imaginaciones prospectivas.

operativamente la acción. De un valor final como la libertad, por ejemplo, resultan una infinidad de aspiraciones sucesivas o simultáneas de los miembros de la comunidad en los más variados campos de la actividad social, desde las relaciones familiares a las educativas. De allí que las finalidades últimas deban traducirse en objetivos, que constituyen expresiones concretas y a su vez permiten seleccionar los medios de acción más eficaces para que esas finalidades puedan alcanzarse paulatina y ordenadamente.

La relación entre las finalidades últimas y los objetivos es permanente. De una parte, porque es sobre la base de las primeras que se seleccionan y establecen las prioridades entre los objetivos, y, de otra, porque el grado de compromiso de la comunidad con las acciones que es preciso realizar dependerá de la eficacia con que los objetivos satisfagan las finalidades que los originaron. Así, por ejemplo, el compromiso de los diferentes agentes con el esfuerzo tendiente a incrementar la producción agropecuaria puede disminuir si se vieren afectadas gravemente las libertades de los consumidores, de los empresarios o de los trabajadores.⁶

Los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y, por ende, determinan la normatividad que orientará la política de desarrollo durante el período para el que se fijan. Su elección debe, pues, ser meditada y mantenida con firmeza de manera que se garantice la necesaria estabilidad de la política de desarrollo. Esta estabilidad tendrá siempre sus costos ya que, al aceptarse las limitaciones o restricciones de todo proceso de desarrollo para aprovechar mejor las posibilidades, se estará expuesto a la crítica interesada por parte de quienes están libres de la responsabilidad de gobernar. Este costo es inevitable, por cuanto la fijación de objetivos en la política de desarrollo no puede dejar de ser una opción normativa, y como tal, está sujeta a la adhesión y a la crítica.

Los criterios o argumentos de carácter científico-técnico intervienen en el proceso de selección de los objetivos para fundamentar la decisión entre estados o resultados similarmente deseables pero que difieren en cuanto a su coherencia de conjunto, a la eficiencia para alcanzar las finalidades propuestas, a la seguridad de su obtención y al esfuerzo necesario para alcanzarlos.⁷

2. Metodología de formulación

a) Secuencia general

En el proceso de planificación de desarrollo, la determinación de los objetivos implica compatibilizaciones y desagregaciones. Deben compatibilizarse los objetivos entre sí y éstos con la estrategia y con el conjunto de los mecanismos instrumentales, para que resulte un proceso en el cual se identifican y seleccionan en forma coherente, las aspiraciones y necesidades de los distintos agentes de la sociedad. Esto deriva de la relativa autonomía de los diversos agentes que participan en el desarrollo del país. Al definir los objetivos, el gobierno debe contemplar las necesidades de esos agentes, frenándolas, moldeándolas o incentivándolas, según sea el caso. Mal podría una política nacional pretender disciplinar los esfuerzos y obtener el apoyo de las diferentes regiones, organizaciones de empresarios y trabajadores, y demás agentes comprometidos, si en la determinación de los objetivos no se han contemplado sus aspiraciones y necesidades.

⁶ Es éste el sentido de argumentos como: "La finalidad última de una economía libre no es la producción, sino la libertad", véase entre otros, H. C. Wallich, *The cost of freedom*, Collier Books, Nueva York, 1962.

⁷ Véase, por ejemplo en: A. L. Vandendorpe, "On theory of non-economic objectives in open economies", *Journal of International Economics*, vol. 4, núm. 1, abril de 1974, pp. 15-24.

Las desagregaciones surgen de la necesidad de especificar en el tiempo y el espacio la contribución o responsabilidad de cada uno de los diferentes agentes. Así, por ejemplo, los objetivos y la estrategia nacionales ayudan a determinar los del sistema agropecuario; éstos, a su vez, contribuyen a la formulación de los objetivos y estrategia regionales; y todos en conjunto, a los de los diversos organismos públicos, agentes del sistema agropecuario, etc.

En la compatibilización y desagregación de los objetivos, se siguen principios similares a los que rigen las relaciones jerárquicas y funcionales del sistema de planificación. Según la modalidad de organización adoptada en el sistema, la iniciativa en materia de objetivos puede partir, por ejemplo, del vértice, que puede ser el Consejo Nacional de Política Planificada de Desarrollo Agropecuario, que propone los objetivos más generales y posteriormente acoge sugerencias de los responsables de la planificación de las distintas ramas de actividad, de los representantes de fuerzas sociales, de los comités de coordinación a nivel nacional y de las corporaciones o autoridades regionales. Sin embargo, cualquiera que sea el grado de participación de los diferentes agentes, la formulación de los objetivos siempre deberá estar centralizada, de manera de garantizar su coherencia y una adecuada asesoría a quienes deben tomar las decisiones de política.

Sobre la base de la decisión tomada respecto de los objetivos, la determinación de su contenido supone tres condiciones complementarias:

- que se hayan identificado las aspiraciones y necesidades de una comunidad para un período determinado;
- que se hayan establecido los estados o resultados que habría que alcanzar para satisfacer aquellas aspiraciones y necesidades;
- que se haya obtenido el compromiso de los miembros de la comunidad para realizar las acciones que permitan lograr esos resultados.

Cuando cualquiera de estas condiciones está ausente, se deben abandonar, al menos temporalmente, ciertas proposiciones como objetivos del desarrollo.⁸

Estos tres factores dan lugar a una secuencia donde en cada etapa los objetivos van alcanzando un mayor grado de precisión.

En una primera etapa, se trata de limitar las aspiraciones sociales a un conjunto que sea susceptible de ser atendido durante el período de que se trate, para proceder luego a una decisión preliminar de las mismas. El cuadro 1 muestra el tipo de estados o resultados que habría que obtener para satisfacerla, las ramas de actividad donde deberían realizarse los mayores aportes y la magnitud del esfuerzo que se requiere.

⁸ Entre algunos de los análisis pertinentes al tema, véanse: E. von Beckerath, "The influence of economic theory on economic policy", en *Science and the economic order*, Bronners Druckerie, Frankfurt am Main, 1956, pp. 9-39; J. Ladrière, "Déterminisme et responsabilité", *L'articulation du sens*, Aubier-Montaigne, París 1970; G. Gurvicht, *Les cadres sociaux de la connaissance*, RUF, París, 1966; A. O. Hirschman, "Ideologies of economic development in Latin America", en A. O. Hirschman (comp.), *Latin American issues*, Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-37; H. Jaguaribe, *Desarrollo económico y desarrollo político*, EUDEBA, Buenos Aires, 1969; O. Varsasky, *Proyectos nacionales*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971; R. Aron, *Progreso y desilusión*, Monte Avila, Venezuela, 1969; Iowa State University Center for Agricultural and Economic Adjustment, *Goals and values in agricultural policy*, Ames, Iowa University Press, 1961; P. M. R. Raup, "Societal goals in farm size", en A. Gordon Ball y E. O. Heady (comps.), *Size, structure and future of farms*, Ames, Iowa State University Press, 1972; A. Hagedus y M. Márkus, "The role of values in the long range planning of distribution and consumption", *Industrialization, urbanization and ways of life*, Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences Conference, Budapest, 1971, pp. 161-191.

CUADRO 47. *Ejemplo de determinación de un objetivo global en materia de ingreso*

<i>Aspiración general</i>	Liberación de la miseria.
<i>Definición operativa</i>	Por miseria se entiende la falta de ingreso para obtener los medios adecuados de subsistencia: alimentación, vivienda, vestimenta y energía necesaria para iluminación, calefacción y preparación de alimentos.
<i>Objetivo global</i>	Asegurar que cada individuo en condiciones de trabajar tenga un empleo y con la remuneración obtenida, pueda financiar la subsistencia adecuada de sí mismo y de su familia y, además, cuando por alguna razón no pueda trabajar y no tenga otros medios de subsistencia, reciba un ingreso que lo mantenga liberado de la miseria.

FUENTE: L. Beveridge, *Full employment in a free society*, parte 1, George Allen & Unwin Ltd., 2ª ed., 1960. Véase Introduction y Summary.

En una segunda etapa, se confeccionan hipótesis que permitan explorar la plausibilidad parcial y de conjunto de algunas soluciones y determinar así los objetivos que simultánea o alternativamente permitan alcanzarlas. Así, en el ejemplo del cuadro 47, las hipótesis exploratorias se orientaron hacia el mejoramiento del nivel de la producción, ocupación, productividad, remuneraciones e incremento de la recaudación fiscal, con el propósito de garantizar el ingreso mínimo familiar y aumentar la inversión y el gasto público en vivienda y salud.

En una tercera etapa, estas hipótesis serán sometidas a prueba, lo que da origen a los lineamientos de estrategia y permite la selección y formulación más precisas de los objetivos que serán propuestos a las instancias de decisión. En el ejemplo del cuadro 47, los pronósticos favorables en materia de incremento de la producción, ocupación y productividad, así como en lo que se respecta a la recaudación fiscal, llevaron a formular el objetivo ingreso en una estrecha vinculación con la posibilidad de obtener empleo y ayuda supletoria en caso de cesantía.

La cuarta y última etapa culmina con la aprobación de los objetivos lo que conlleva el compromiso o autorización en principio de las autoridades competentes para la formulación de la estrategia, a partir de los lineamientos ya aprobados, así como para explorar el uso de los instrumentos que puedan necesitarse: sistema de asignaciones familiares, seguro de cesantía, intervención en los precios de algunos insumos y productos, etc.

En el ejemplo analizado en el cuadro 47, para ilustrar el procedimiento se trabajó con un solo objetivo, pero de tal naturaleza, que su obtención significaba el cambio más fundamental en el funcionamiento de esa sociedad.⁹ Se ha preferido trabajar con un ejemplo de esta naturaleza, pues aun cuando normalmente son varios los objetivos que se han de determinar, siempre deberá partirse por aquel que se considere más amplio y representativo de la orientación que se desee imprimir al proceso de desarrollo; no obstante, es probable que un objetivo de esta naturaleza no pueda alcanzarse en el período para el cual se formularán los principales mecanismos de la política.

Así, el objetivo de ingreso en los términos planteados en el ejemplo del cuadro 47 podría corresponder, en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, al largo plazo (10-15 años) y, sobre la base del mismo, determinarse para el mediano plazo (4-6 años), objetivos en materia de empleo, producción y productividad. Teniendo en

⁹ Inglaterra en la década de 1940.

cuenta el objetivo de largo plazo, los de mediano plazo adquirirían un contenido diferente, ya que el esfuerzo en materia de ocupación, producción y productividad debe ser compatible con el logro de un ingreso personal mínimo en los puestos de trabajo de las empresas de las diversas ramas de actividad.

La determinación de objetivos múltiples es una situación que normalmente se enfrenta en la conducción del proceso de desarrollo.¹⁰ En buena medida la manera como se selecciona y formula el conjunto de objetivos contribuirá a que la correspondiente estrategia e instrumentos sean comunes a todos ellos. Esto significa que cada lineamiento de estrategia considerado individualmente, así como el conjunto de las decisiones de la estrategia contribuirán a la obtención de cada objetivo en particular y al conjunto de los mismos. Por consiguiente, no existirá por ejemplo, una estrategia de empleo, otra de producción, otra de productividad, otra de ingreso, etc., sino una sola, indivisible, coherente y orientada a la obtención de cada uno y del conjunto de los objetivos que la orientan. Los múltiples objetivos de una política planificada de desarrollo se refieren tanto al mediano como al largo plazo del proceso de desarrollo, e incluyen restricciones permanentes, representadas, por ejemplo, por los niveles máximos de desocupación, mínimos de producción, paz social, estabilidad de precios, etc. Así, en el ejemplo de la nota 10, al fijar un nivel determinado en materia de ocupación a largo y mediano plazo $\left(\frac{U}{L}\right)$, simultáneamente se indica el máximo de desocupación

¹⁰ Véase, por ejemplo: R. A. Gordon, "Full employment as a policy goal" en A. M. Ross (comp.), *Employment policy and the labor market*, University of California Press, Berkeley, 1965, pp. 25-56. Este autor muestra el caso donde el nivel general de desarrollo (Z) está determinado en función de un conjunto de objetivos (tasa general de ocupación $\frac{U}{L}$, tasa de crecimiento del producto $\frac{Y'}{Y}$ la tasa de variación en el nivel general de precios $\frac{P'}{P}$ —) y de restricciones (tasa de variación de las reservas monetarias internacionales del país $\frac{A'}{A}$, algún grado de restricción del nivel de los salarios $\frac{W'}{W} - \frac{Y'}{Y}$, o sea, la diferencia entre la tasa de variación del salario medio anual y la productividad media anual del trabajo, etc.). La obtención de un conjunto de cinco objetivos —empleo pleno, crecimiento económico acelerado, estabilidad de precios, equilibrio de la balanza de pagos e ingreso— es descrito como: $Z = f\left(\frac{U}{L}, \frac{Y'}{Y}, \frac{P'}{P}\right)$ y está sujeta a las siguientes restricciones:

$$\frac{A}{A} = k + e$$

$$\frac{Pd'}{Pd} - \frac{Px}{Pf} = m \pm F$$

$$\frac{W'}{W} - \frac{Y}{Y} = \frac{Pf}{Pf} + m \pm g$$

$$\frac{P'}{P} = n$$

$$\frac{U}{L} \leq g$$

aceptable en cualquier momento intermedio ($\frac{U}{L} < g$). De igual forma están planteadas el resto de las restricciones. Esto permite que durante el control de la ejecución, al detectarse desviaciones en uno de los objetivos, puedan rápidamente ajustarse las relaciones entre las variables pertinentes al conjunto de objetivos.

La capacidad de orientar la conducción del proceso de desarrollo sobre la base de un conjunto de objetivos dependerá del grado de perfeccionamiento alcanzado por el sistema de planificación. Es una condición necesaria al éxito de la política y puede ser lograda en los sistemas utilizables actualmente en los países de la región.¹¹ En efecto, en este texto se ha postulado que aun en un sistema mínimo de planificación, es posible la determinación de objetivos múltiples de largo y mediano plazo, cuyos instrumentos adquieren coherencia dentro del plan anual. Negarse a afrontar una tarea de esta naturaleza equivale a orientar constantemente la política a la solución de los problemas inmediatos y a mantener un divorcio entre la formulación y su ejecución.

El inconveniente mayor es la dificultad para traducir las aspiraciones y necesidades en objetivos, debido a la falta de conocimiento e información adecuados, así como, determinar con relativa precisión las relaciones entre el conjunto de objetivos. Para superar las dificultades derivadas del insuficiente conocimiento e información, es conveniente trabajar con un reducido número de objetivos y restricciones, pero que correspondan a los que más atañen al proceso de desarrollo en el mediano plazo. Ello se justifica porque en este período la acción del gobierno es más dependiente de las orientaciones así definidas y porque así pueden emitirse juicios más seguros y trabajar con hipótesis más plausibles sobre el comportamiento futuro. Posterior y paulatinamente, a medida que se disponga de los resultados de diagnósticos específicos y del control de la ejecución y evaluación de la política planificada, se irá teniendo antecedentes suficientes para determinar con más precisión un mayor número de objetivos y de restricciones.¹²

b] *Los objetivos agropecuarios*

Al ilustrar la secuencia general de la determinación de objetivos se utilizaron básicamente ejemplos de carácter global. Dentro de este marco, se inicia ahora la presentación de los aspectos específicos de la formulación de los objetivos del desarrollo agropecuario.

La identificación y formulación de los objetivos agropecuarios como ya se analizó en el capítulo anterior, tienen una semejanza formal con las de la estrategia global del desarrollo y están vinculadas a ellas. La semejanza formal deriva de que en ambos casos las aspiraciones y necesidades de la población y las finalidades últimas del desarrollo constituyen un referente más remoto, debiendo centrarse la atención en la estrategia global, para definir los objetivos agropecuarios. Así, en el ejemplo del cuadro 47, se mencionaba como aspiración general la liberación de la miseria, y en la búsqueda por

¹¹ Véase capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

¹² Puede parecer un contrasentido que las restricciones no sean conocidas desde el comienzo. Sin embargo, la experiencia muestra que en el corto plazo, los problemas más inmediatos siempre parecen los más importantes. ¿Cómo negar la importancia de resolver una amenaza de huelga en una actividad clave, aprobar las inversiones y subsidios para enfrentar los efectos de una fuerte sequía, etc.? Sólo cuando se dispone de un mejor conocimiento del funcionamiento de la economía y la sociedad, es posible conocer sus niveles probables de resistencia y el efecto de conjunto de cada situación coyuntural y determinar así el marco de restricciones.

darle satisfacción, se identificó un objetivo global, que era asegurar que cada individuo tuviera acceso al trabajo y a un ingreso mínimo garantizado. En función de éste y los demás objetivos debe formularse la estrategia global y a partir de ésta iniciarse la definición de los objetivos agropecuarios.

Por otra parte, la íntima vinculación entre la estrategia global y los objetivos agro-

CUADRO 48. *Relación entre los objetivos y la estrategia global y los objetivos agropecuarios*

<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>Plan de Desarrollo Agropecuario</i>
A. Objetivos	Posibles objetivos y restricciones agropecuarias
1. Alivio del sector externo.	1. Incremento de la producción.
2. Incremento de la ocupación.	2. Reducción del desempleo estacional.
B. Restricciones	3. Normalización de la tenencia precaria de la tierra.
1. Paz social, dada la efervescencia de la situación existente.	Algunos lineamientos preliminares de la estrategia agropecuaria
2. Mantención de la tasa de inversión.	1. Prioridad a los cultivos agroindustriales y a aquellos destinados a sustituir importaciones y estímulo al empleo de bienes de capital de origen nacional.
C. Algunos lineamientos generales de estrategia	2. Mantención del proceso de transferencia de recursos a otras ramas de actividad y mejoramiento de la eficiencia de los exportadores.
1. Actividad prioritaria: industrial.	3. Mejoramiento del nivel general de precios agrícolas y aumento en el precio de los insumos importados.
2. Actividad básica o más importante: agropecuaria.	4. Énfasis en la especialización regional de la producción.
3. Aportes agropecuarios.	5. Estímulo a un aumento de la eficiencia en el uso de la inversión agropecuaria.
a) Disminución de las importaciones e incremento leve de las exportaciones.	6. Estímulo a la concentración de la población rural en centros de extensión muy reducida.
b) Disminución de los niveles de subocupación de los trabajadores agropecuarios.	
c) Eliminación o atenuación del clima de violencia y agitación en el medio rural.	
d) Mantención de la tasa histórica de inversión y reorientación de la misma.	
4. Interdependencia.	
a) Entre actividades: intensificación de las relaciones agrícolas con las industriales.	
b) Regional: desconcentración de las actividades en función de la localización de los recursos y la población.	
c) Urbano-rural: atenuación de las diferencias en la accesibilidad a los servicios.	
5. Lineamientos más específicos de la estrategia para las actividades agropecuarias.	
a) Mejoramiento de los términos del intercambio de los productos agropecuarios. Incentivación del empleo de insumos nacionales.	
b) Cambio en la localización espacial de la producción.	
c) Mayor alcance de los servicios sociales en el medio rural.	

pecuarios estriba en que en una primera etapa, la estrategia global orienta la formulación de los objetivos agropecuarios y luego aquélla se apoya en la formulación des-agregada de los objetivos realizados por las diferentes ramas de actividad, incluyendo las agropecuarias. La estrategia global va tomando forma a partir de las pruebas parciales y de conjunto a que son sometidas las hipótesis exploratorias con vistas a la selección y formulación definitiva de los objetivos. (Véase el cuadro 48.)¹³ Los objetivos definitivamente seleccionados y formulados forman parte de uno mayor, el cual, dentro de un conjunto, se considera el más aceptable.¹⁴ Igual situación se da con respecto a los lineamientos estratégicos, al menos en lo que toca a la prioridad e importancia relativa de cada rama de actividad. Estos lineamientos estratégicos cuyo significado sólo podría ser interpretado en función de los objetivos a que sirven, constituyen el marco y aportan los antecedentes para la identificación de los objetivos agropecuarios y la selección de las hipótesis exploratorias que se usarán para formularlos (véase el cuadro 48).

Sin embargo, los aportes, restricciones y modalidades de interdependencia a que habrán de someterse las actividades del sistema agropecuario, que explícita o implícitamente están presentes en una estrategia global, son normalmente muy numerosos como para que pueda operarse con todos ellos simultáneamente y darles la misma consideración en la formulación de los objetivos. Para superar esta dificultad, se jerarquizarán los aportes y restricciones, es decir, el papel que se le está exigiendo al agro en el proceso global de desarrollo y las condiciones en que éste deberá cumplirlo. Sobre esta base, se identificarán conjuntos alternativos y menos numerosos de objetivos y restricciones.

En el ejemplo presentado en el cuadro 48, se postula que las deficiencias del desarrollo agropecuario en el pasado, de acuerdo a las definiciones normativas de política del gobierno, resultaron básicamente de la manera como venía materializándose el proceso de modernización, lo que se traducía en una demanda creciente de insumos importados, en el incremento del desempleo estacional, en la concentración del esfuerzo productivo en unas pocas regiones, en la disminución del ingreso medio anual de los trabajadores, en la marginación de las empresas más pequeñas y en conflictos crecientes por causas laborales y de tenencia de la tierra. Un primer conjunto de objetivos y restricciones podría ser identificado a partir de una alteración de la estrategia del modelo histórico, la cual implicaría la incentiación del uso de insumos nacionales, la prohibición de las exportaciones, la ampliación calificada del espacio agropecuario, la participación generalizada de los agentes del sistema agropecuario, etc. Otro conjunto alternativo de objetivos podría surgir al mantener o acentuar el modelo histórico. Dichos objetivos podrían traducirse en un mayor autoabastecimiento de productos agropecuarios, en la mantención de altos niveles de subocupación en las actividades productivas con la consecuente violencia social, en la minimización de la integración agro-industrial y en la continuación del proceso de concentración productiva en unas pocas regiones.

La opción entre conjuntos de objetivos en esta etapa se realiza utilizando criterios de exclusión y optimización. Los primeros surgen de las limitantes normativas de las autoridades de gobierno¹⁵ y de los recursos efectivamente disponibles. Los segundos, o

¹³ Estas pruebas se inician en la diagnosis y continúan ininterrumpidamente hasta la formulación definitiva de la estrategia.

¹⁴ Véase, por ejemplo, R. Ryhne, "Technological forecasting within alternative whole future projections", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 6, nº 4, 1974, pp. 133-162.

¹⁵ Estas limitaciones pueden provenir del modelo normativo del propio gobierno o de otros partidos, organizaciones y fuerzas sociales. En el primer conjunto de objetivos podría ser, por ejemplo, la oposición a una participación generalizada de los agentes del sistema agropecuario en el período considerado por temor al efecto de demostración en el medio urbano-indus-

sea los criterios de optimización, son necesarios para otorgar coherencia a los objetivos dentro de cada conjunto. Así, por ejemplo, podría preferirse un conjunto que tuviese menos objetivos, que podrían alcanzarse más plenamente, en lugar de otro que tuviera más objetivos, pero de menor viabilidad.

La selección y formulación de objetivos múltiples, tanto a nivel global como agropecuario, hacen más íntima la vinculación de la estrategia agropecuaria con los objetivos y estrategia global, que en el caso de políticas de desarrollo con un objetivo solamente. La selección y formulación de un solo objetivo agropecuario puede hacerse mediante una prueba de coherencia de las variables para un año o para un subperíodo representativo del tiempo total. Posteriormente, al determinarse las metas, podrá considerarse la trayectoria temporal. En cambio, en el caso de las políticas de desarrollo agropecuario que tienen objetivos múltiples y un gran número de restricciones, la selección y la formulación de los objetivos exigirá considerar desde un comienzo y con mayor detalle la trayectoria, pues su obtención generalmente no es posible en un mismo momento durante el período considerado.

Cuando la política de desarrollo agropecuario se formula conjuntamente con la de desarrollo global, la selección del conjunto de objetivos globales y los aportes de las diferentes ramas de actividad podría ser realizada, en una primera aproximación, por la oficina nacional de planificación, a partir de un modelo general para el período. Posteriormente, sobre la base de estas orientaciones, cada una de las oficinas correspondiente a las diversas ramas de actividad, al ir identificando sus objetivos y estrategia podrían ir planteando las posibilidades y limitaciones. Las proposiciones que provienen de las ramas de actividad, a su vez, volverían a la oficina nacional, la que podría simular trayectorias posibles para compatibilizar en el tiempo los esfuerzos y aportes de cada rama de actividad. Este procedimiento de aproximaciones sucesivas, con las repeticiones que implica permitiría llegar a un grado aceptable de compatibilización entre los objetivos y estrategias globales y los correspondientes a las diversas ramas de actividad en particular.

La necesidad de considerar la trayectoria desde los inicios es un elemento valioso para incorporar oportunamente la consideración de algunos mecanismos instrumentales. Por ejemplo, la previsión de un comportamiento muy diferente de algunas actividades y variables importantes en ciertos subperíodos del plan puede requerir esfuerzos diferenciados en materia de inversión o algún cambio en las reglas de juego, por ejemplo, en las relaciones de los términos del intercambio entre actividades productivas. En estos casos, la selección y formulación de los objetivos y sus correspondientes estrategias, exigirán identificar bien esas etapas de transición y probar la eficacia de algunas acciones alternativas y la factibilidad del uso de los correspondientes mecanismos instrumentales.

El carácter ininterrumpido de las decisiones de política cotidiana y la limitación temporal de los gobiernos hacen necesario determinar con anticipación la secuencia temporal de los objetivos, la que puede precisar sucesivas definiciones provisionales. Lo anterior significa que no siempre será posible la formulación definitiva de un conjunto óptimo de objetivos; por el contrario, podrá ser aconsejable llegar a optimizar un modelo a través de aproximaciones sucesivas. En este sentido, algunas decisiones estratégicas y su correspondiente ejecución podrían preceder a la formulación definitiva de algunos objetivos. Así, por ejemplo, podría decidirse la apertura de nuevas zonas de colonización o la construcción de algunas obras de riego, sobre la base de previsiones en materia de inversión pública o privada, antes de haberse tomado una decisión definitiva respecto del énfasis relativo que tendrá el incremento de la producción en relación con el resto del sector. En el segundo, el rechazo al incremento de la importancia de los asalariados, por comprometer el ideal del productor independiente.

el de la ocupación y el de la distribución del ingreso. También puede ocurrir que la formulación definitiva de algunos objetivos no pueda realizarse sino en una etapa relativamente avanzada de la ejecución de la política. Tal sería el caso de la redistribución del ingreso, cuando ésta dependiera de los resultados que se pudieran obtener en un subperíodo inicial, gracias a un esfuerzo importante en materia de ahorro e inversión, que garantizara el incremento de la oferta de alimentos y materias primas agropecuarias.

B. LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

1. El concepto de estrategia¹⁶

En su sentido estricto y original, la estrategia constituye el conjunto de principios que establecen la organización de las fuerzas antes de iniciar la acción. La estrategia señala la manera cómo se enfrentará la acción y no sus propósitos u objetivos,¹⁷ y puede considerársela como un instrumento o herramienta concebida consciente y racionalmente para movilizar y disciplinar voluntades y recursos, orientándolos hacia la obtención de un objetivo o de un conjunto de objetivos.

La estrategia definida para un proceso planificado de desarrollo tiene características específicas:

i] La acción es un proceso continuo y de larga duración. No existen en este proceso realidades discontinuas, como las de paz y de guerra, que corresponden a momentos fundamentalmente distintos en cuanto al carácter y posibilidades de acción. Las diferencias en distintos momentos del proceso de desarrollo son sólo de grado y, en cada uno de ellos, aunque en proporciones variables, se preparan y enfrentan acciones.

Metodológicamente, esta característica hace necesario un esfuerzo constante por aislar y distinguir los diferentes momentos y aspectos de la acción, con el propósito de reconstituir a través de ejercicios o simulaciones, la síntesis o totalidad que tendrán en la realidad. En términos operativos, el éxito o fracaso no dependerá tanto de esfuerzos o sacrificios excepcionales y de corta duración, sino de la adopción de comportamientos

¹⁶ La importancia creciente del concepto se refleja entre otras en: C. Matus, *Estrategia y plan*, Textos del ILPES, Editorial Universitaria, Santiago, 1972; A. Etzioni, *The active society*, *op. cit.*, especialmente capítulos 11 y 12; A. Kervyn de Lettenhove, "L'état et la programmation" en A. Gilson (comp.), *Pour une démocratie efficace*, Librairie Universitaire, Louvain, 1965, pp. 161-187; B. Taylor y K. Kawkins (comps.), *A handbook of strategic planning*, Longmans, Londres, 1972; M. E. Salveson, "The management of strategy", *Long Range Planning*, vol. 7, núm. 1, Londres, febrero de 1974, pp. 19-27; W. L. Swager, "Strategic Planning" I, II y III, en *Technological forecasting and social change*, vol. 4, núms. 1, 2 y 3, Nueva York, 1972; T. J. Cartwright, "Problems, solutions and strategies: a contribution to the theory and practice of planning", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 39, núm. 3, Washington, D. C., mayo de 1973, pp. 179-187; *Soviet economic reform: progress and problems*, Moscú, 1972 y V. G. Afanasier, *Dirección científica de la sociedad*, Editorial Progreso, Moscú, 1970.

¹⁷ Esta distinción es básica entre los militares, donde se originó el concepto de estrategia para delimitar la esfera de competencia de éstos, así como la de las autoridades civiles. La determinación de los objetivos de la guerra corresponde al gobierno nacional, civil, y la conducción de la misma, a los militares. Véase, al respecto, por ejemplo: K. Lang, "Military organizations", en J. G. March, *Handbook of organization*, Rand McNally & Co., Chicago, 1965, pp. 838-879 y Rapoport, "Introduction", en C. Von Clausewitz, *On war*, Penguin Books, Londres, 1968, pp. 11-83.

que deben adquirir cierta normalidad y ser susceptibles de un perfeccionamiento gradual y sostenido;

ii] El número de aspectos que se deberán considerar es mayor, más heterogéneos los agentes que participan y superior la autonomía relativa con que actúan, si se la compara con estrategias especializadas, como la militar, o la tecnológica, o con las de unidades menores, como las empresas.

Estas peculiaridades hacen que este tipo de estrategia se base en principios más generales, posea una coherencia de conjunto para alcanzar los objetivos que le permita lograrlos sólo en forma relativamente aproximada y requiera una gran flexibilidad para incorporar los ajustes que pudieran ser necesarios sin variar su contenido fundamental;

iii] La separación entre la formulación de la estrategia y la determinación de los objetivos es nula o casi inexistente y en la mayoría de los casos los encargados de formularlas son los mismos. En la planificación del desarrollo, la normatividad que propugna el gobierno es decisiva, tanto al definirse los objetivos como la estrategia. Sin embargo, los criterios que entran en juego en cada una de las opciones estratégicas son generalmente más conflictivos que aquéllos vinculados a los objetivos.¹⁸ La distinción frecuente entre técnicos y políticos, aplicada tanto a los criterios como a los responsables de la conducción del proceso de planificación, no es similar, por ejemplo, a la que se establece entre civiles y militares, pues en el caso del desarrollo, ambos están presentes en la determinación y formulación de los objetivos y la estrategia. La diferencia sólo se plantea entre gobernantes y asesores de confianza, al tener los primeros la totalidad o la mayor parte del poder en la toma de decisiones;

iv] Finalmente, la categoría de enemigo, muy importante en otras estrategias, es relativamente difusa en el caso del desarrollo. En este proceso, la sociedad es a la vez el sujeto y el objeto de la acción y un mismo agente puede ser tratado simultáneamente, aunque en aspectos diversos, como amigo o enemigo. Esta característica determina que la estrategia para el desarrollo tenga que ser concebida destacando la integración y concertación, en contraste con la militar o la de una firma privada, donde prevalecen el conflicto y la competencia.

El carácter integrador de la estrategia hace necesario contar con un acuerdo nacional amplio y perdurable. Las decisiones que puede adoptar un gobierno en uso del poder estatal, si bien en muchos países de la región se refieren a variables claves (emisión monetaria, inversión, rentabilidad, monto y composición del gasto interno, etc.), no son suficientes por sí solas para determinar el camino o vía de desarrollo. La estrategia debe, pues, proporcionar el conjunto de principios que permitan obtener el acuerdo y apoyo efectivo de la mayoría de la población (consumidores, ahorrantes, etc.) y de sus agentes más importantes (empresarios, trabajadores, inversionistas, etc.). La posibilidad de que la estrategia cumpla con este papel integrador depende de que en su definición se consideren algunas características específicas:

que contenga definiciones suficientes para que cada interesado descubra sus posibilidades de acción e identifique sus aportes al proceso de desarrollo y los beneficios que de éste pueda obtener;

¹⁸ En materia militar, en cambio, los contendientes aceptan un mínimo de normas comunes acerca de lo que puede y no puede hacerse respecto de la población civil, trato de los prisioneros, etc. Existe discusión técnica sobre la estrategia o manera de enfrentar la acción y discusión política sobre los objetivos: justicia, necesidad, etc., de la guerra o de las medidas de seguridad. En los últimos decenios, sin embargo, la estrategia militar, como parte de la estrategia global de desarrollo, tiende a ser discutida en el plano normativo con relativa frecuencia, aunque siempre se le distingue del resto de las estrategias especializadas, como la tecnológica, la de comercio exterior, etc.

que proponga una perspectiva y secuencia temporal a las acciones, atenuando las reacciones ante medidas que en lo inmediato puedan ser consideradas negativas, e incrementando simultáneamente la confianza en la obtención de los objetivos de mediano y largo plazo;

que sitúe las diferencias de intereses entre las fuerzas sociales, los agentes interesados, las organizaciones sindicales, gremiales y políticas, las regiones y demás sujetos del desarrollo en la perspectiva del bien común.

En buena medida, el papel atribuible a la estrategia como mecanismo de la política de desarrollo y la amplitud relativa que se le dé a su alcance dependerán del reconocimiento de sus características distintivas y de la capacidad y necesidad de utilizarla que tenga cada gobierno.

Ahora bien, el reconocimiento de sus características distintivas se dificulta de diversas maneras: un modo frecuente consiste en introducirla, distorsionándola, dentro de ciertas metáforas que se usan para estimular la movilización social tales como las alusivas a la batalla de la producción, la guerra al analfabetismo, etc.; o bien, se la identifica durante algunos períodos (año, decenio, etc.) con una tarea, o con la obtención de uno de los objetivos con exclusión de otros, por ejemplo, la liberación de la dependencia externa; y, finalmente, como consecuencia de la íntima conexión entre la estrategia de desarrollo de un gobierno y la estrategia del partido o de la coalición gobernante para mantenerse en el poder. La superación de estas confusiones dependerá de la correspondencia que se logre entre la estrategia y los mecanismos instrumentales que la harán viable y de la claridad y firmeza con que periódicamente sea reiterada por las autoridades de gobierno.

Por otra parte, y más que cualquier otro mecanismo de política, el empleo de una estrategia exige un mínimo de estabilidad en la composición y en la orientación de los gobiernos.¹⁹ Como esta estabilidad es a menudo muy precaria en los países de la región, la estrategia debe contribuir a mantenerla. Este hecho es posible, por los motivos que se señalan a continuación:

porque permite ahorrar muchas discusiones que entorpecen la adopción de un conjunto coherente de decisiones de política, en circunstancias de que el tiempo es a menudo un recurso escaso para los gobernantes;

porque hace posible centrar la discusión sobre un número limitado de aspectos claves y superar los conflictos políticos, al ir ampliando la base de apoyo gubernamental;

porque las decisiones de gobierno —generalmente a cargo de cuerpos colegiados— pueden ser recabadas para decisiones globales, que implícita o explícitamente agilizan la ejecución de medidas específicas, aumentándose, a su vez, el rendimiento de cada acuerdo global;

porque permite emprender los cambios básicos exigidos por el desarrollo, cuya institucionalización exige una gran estabilidad normativa.

El examen del concepto de estrategia y de las características que ésta debe presentar en países como los latinoamericanos muestran que es inconveniente identificarla con la totalidad de la política. Esto suele ocurrir cuando se la define como: "la combinación de políticas y programas que influyen en la forma del desarrollo agropecuario, así como en la tasa de incremento del producto agrícola".²⁰

¹⁹ La ausencia de este requisito explica la inoperancia de muchas de las estrategias de desarrollo que se han elaborado en los países de la región.

²⁰ B. F. Johnston y P. Kilby, *Agricultural strategies: rural-urban interactions and the expansion of income opportunities*, OECD, París, 1973, p. 2. La identidad entre estrategia y política está bastante generalizada, como puede apreciarse, por ejemplo en: *The Food Research*

En efecto, por su cometido, la estrategia sólo puede referirse a un conjunto limitado de definiciones básicas, cuya adopción orienta la selección y formulación detallada y definitiva de los mecanismos instrumentales. Ella se seleccionará y formulará sólo en función de los objetivos y restricciones más generales y permanentes, mientras que las políticas, programas y demás mecanismos instrumentales deberán reflejar además los resultados de la adaptación a situaciones y compromisos más particulares o coyunturales.²¹

Es evidente que una estrategia que no esté íntimamente asociada a una combinación de mecanismos instrumentales es sólo un ejercicio académico o una argumentación para convencer y ganar adherentes, pero no un mecanismo de política. Sin embargo, su operatividad no depende exclusivamente de la utilización de los instrumentos, sino del puente permanente que vincula los instrumentos con los objetivos, lo que permite determinar los modos de combinación del conjunto de instrumentos en cada etapa y señalar además la trayectoria óptima de los mismos para ir alcanzando los objetivos. Esta operatividad la conocen quienes hayan participado o participan en las decisiones cotidianas de la política de desarrollo, ya que en lugar de tener que establecer en cada oportunidad la relación de los objetivos con el conjunto de los mecanismos instrumentales correspondientes a una determinada decisión, encuentran en la estrategia esa síntesis de directrices que permite situar y resolver el problema en el marco global de la política.²²

2. Metodología para la formulación de la estrategia agropecuaria

a] *La incorporación de las orientaciones estratégicas y de los mecanismos instrumentales globales del desarrollo agropecuario*

La estrategia del desarrollo agropecuario es una de las desagregaciones de la estrategia y mecanismos instrumentales globales, sin que por ello deje de ser un instrumento relativamente autónomo, que orienta las acciones de las autoridades de gobierno y de los agentes privados que actúan en el sistema agropecuario.

Los principios o reglas de la estrategia global vinculados a las restricciones y al manejo del corto plazo son generalmente imperativos y, a menudo están bajo la autoridad y control de los responsables de la política nacional de desarrollo.²³ Éste es el caso de materias tales como el monto de la emisión, las distribuciones del crédito y el gasto público, el endeudamiento externo, la política tributaria, etc. En cambio, su tenor puede ser más flexible e indicativo en aspectos vinculados a ciertas orientaciones y trayectorias estratégicas derivadas de los objetivos globales. Éste es el caso, entre otros, de los precios de los diversos insumos y productos; de la remuneración del capital, el trabajo y la tierra; de la localización de las actividades, el manejo de las relaciones con las organizaciones de fuerzas sociales, etc. En estos casos, la estrategia global pro-

Institute's Fiftieth Anniversary Conference: strategies for agricultural development in the 1970s. Véase la publicación de los trabajos de esta Conferencia en *Food Research Institute Studies in Agricultural Economies, Trade and Development*, vol. XII, núms. 1 ss., 1973.

²¹ La diferencia entre la estrategia y los mecanismos instrumentales es formalmente semejante a la establecida por P. Selznick entre organización e institución. Véase *Leadership in administration*, Harper & Row, Nueva York, 1966, pp. 5-22.

²² Uno de los ejemplos que podría mencionarse es el de los proyectos de inversión, cuyas ideas surgen y se evalúan a partir de su relación con la estrategia y los objetivos; finalmente, el conjunto de proyectos se inscribe en su trayectoria.

²³ Generalmente los ministros de hacienda y economía, o el Consejo Económico y Social de Gobierno, con participación de las autoridades encargadas de la política agropecuaria.

porciona metas indicativas y relativamente agregadas para cada una de las ramas de actividad y algunas reglas generales cuyo margen de interpretación y aplicación puede ser amplio.

La conducción estratégica global se hace sentir en forma más directa a través de tres vías principales: la concertación interregional, urbano-rural y entre diversas ramas de actividad; las definiciones que orientan los mecanismos instrumentales globales; y la conducción política de las relaciones internacionales y de las organizaciones y fuerzas sociales del propio país.

En materia de concertación, la conducción tiende a ser cada vez más intensa y decisiva con el avance del proceso de modernización agropecuaria, lo que se traduce en el incremento de la interdependencia entre las diversas actividades del sistema agropecuario, las regiones y las relaciones urbano-rurales. Según la modalidad del sistema y del proceso de planificación adoptado, la oficina nacional de planificación agropecuaria se hace presente normalmente en calidad de árbitro, según la importancia relativa de las decisiones y asuntos de que se trate, logrando con ello la coherencia buscada. En ciertos casos, algunas orientaciones estratégicas no estarán expresadas en mecanismos formales de política, sino que se irán derivando de una suerte de jurisprudencia generada en los consejos de concertación. Este es el caso en muchos países de la región de materias tan vitales como la distribución de actividades del uso de algunos recursos como el agua y la energía, la localización espacial de las actividades productivas y de servicios, el uso rural o urbano de las tierras en las zonas metropolitanas, etc. En cambio, diversos países ya cuentan con experiencia de concertación estratégica formalizada entre actividades de estabilización, manejo del presupuesto e inversión pública, distribución crediticia, etc.

La influencia ejercida por las decisiones estratégicas que orientan los mecanismos instrumentales globales sobre la estrategia agropecuaria es particularmente importante. En primer término, porque las decisiones globales en aspectos tales como las exportaciones, la ocupación, el ingreso, el crédito y la inversión, han dependido y dependen, en última instancia, de los responsables de la política de desarrollo nacional, aunque con participación variable de parte de las autoridades máximas de la administración pública agropecuaria y de los representantes de algunas organizaciones de empresarios.²⁴ Estas definiciones globales dan origen de un lado a importantes restricciones, como por ejemplo, cuando la política de emisión limita el impulso que puede darse a la monetización de los salarios agropecuarios o al monto del crédito. Otras definiciones globales que tienen que ser consideradas en la estrategia agropecuaria serían las relativas a la política cambiaria, por ejemplo, que puede determinar la modalidad de emplear los precios como incentivos a las producciones de exportación.

Finalmente, cabe mencionar la influencia de la definición global, en las relaciones internacionales y en las organizaciones y fuerzas sociales. La primera es particularmente importante en los países de la región en lo que respecta a la integración, ya sea con respecto a la que se da en otros países o a los esquemas en los que el propio país participa. Estos hechos determinan el establecimiento de convenios preferenciales y la participación en acuerdos multinacionales entre países productores y con los compradores de productos o abastecedores de insumos, o pueden determinar posibilidades de mercados y cuotas relativamente seguras (productos e insumos) como también delimitar el margen de sustitución de importaciones. Así, el desahucio o participación en uno de estos acuerdos puede condicionar la competencia relativa que contemple la estra-

²⁴ También hay casos donde se ha incorporado a los trabajadores pero son más raros y han estado limitados a aspectos muy específicos (seguridad social, política salarial, etc.).

tegia agropecuaria en materia de productos de exportación, intensidad del cambio tecnológico, etc. Estas definiciones políticas que regulan las relaciones internacionales globales tienden a tomarse con creciente antelación e incorporan consideraciones fundamentales más o menos permanentes en aspectos técnicos, económicos y sociales. Sin embargo, es posible que deban incorporarse modificaciones en la estrategia agropecuaria, derivadas de decisiones unilaterales de terceros países, en aspectos tales como prohibición de importaciones, establecimiento de cuotas, etc.

En cambio, es frecuente que las definiciones acerca de las relaciones con las organizaciones y fuerzas sociales en muchos países de la región sigan siendo adoptadas pragmáticamente, bajo la influencia de presiones coyunturales y en un clima de inestabilidad política. En algunos casos, esto se explica por la falsa concepción de algunos responsables de los sistemas de planificación, quienes las ven como el dominio de lo irracional o imprevisible; en otros, por la dificultad que efectivamente existe por parte de los gobernantes para distinguir las relaciones que como gobierno deben mantener con los partidos y organizaciones, de aquéllas más específicamente partidarias. Definiciones de esta naturaleza son básicas y deben adoptarse, en la medida de lo posible, en consulta con los responsables de la formulación de la política de desarrollo nacional y deberán estar integradas coherente y establemente con el resto de las orientaciones. Como mínimo, deberá contarse con definiciones en cuanto a las prioridades del apoyo partidario que se desea obtener (rural-urbano, consumidores-productores, empresarios-trabajadores, etc.), el margen de participación que se permitirá o buscará de los agentes y organizaciones básicas (empresarios, exportadores y de consumo interno, centrales sindicales, etc.); el rigor que se aplicará a quienes se trate de controlar o reorientar (especuladores de tierra o de finanzas, monopolios, etc.); y el impulso que se dará a la promoción directa de organizaciones y acciones colectivas.

b] *El contenido de la estrategia agropecuaria*

Los conceptos hasta ahora desarrollados han dejado en evidencia el doble carácter de la estrategia agropecuaria. Ella constituye el puente entre la política global de desarrollo y la política agropecuaria y además, vincula los objetivos del desarrollo agropecuario con los instrumentos que serán utilizados en el mismo.

El vínculo entre la política global y la agropecuaria que desempeña la estrategia constituye una tarea permanente y se logra por aproximaciones sucesivas, en un proceso de retroalimentación permanente.

El marco de las orientaciones estratégicas globales, lejos de constituir una limitación, es un referente que orienta y encauza las potencialidades del sistema agropecuario, y permite además enfrentar las dificultades específicas de todo proceso de desarrollo. Es en este marco que se seleccionan y formulan los objetivos agropecuarios y se va estableciendo una estrategia llamada a facilitar la labor de conducción y regulación que ha sido asignada a los responsables del sistema de planificación agropecuaria, así como a orientar a los agentes que participan en las diversas actividades del sistema agropecuario.

Como herramienta de ordenación y movilización de fuerzas, la estrategia parte de los antecedentes arrojados por la diagnosis acerca de la utilización de los recursos, de las posibilidades que se prevén para un futuro próximo o más lejano, de las limitaciones de los esfuerzos requeridos para superarlas, de los nuevos horizontes que abren las innovaciones tecnológicas y las inversiones en curso o en proceso de maduración, del clima de cooperación o de hostilidad con que es recibido el nuevo gobierno, de las iniciativas regionales o de las organizaciones de las fuerzas sociales, de las potencialidades no aprovechadas o deficiencias encontradas en el uso de la infraestructura existente

para las actividades de apoyo al proceso productivo (investigación, asistencia técnica, crédito, abastecimiento de insumos, etc.), así como de aquellas que estén vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida rural, etc. Esta realidad en movimiento, captada en parte importante a través de indicadores cuantificables, pero muy especialmente mediante apreciaciones cualitativas que reflejen con la mayor fidelidad el conjunto de intereses complementarios y en pugna, es la que deberá ser orientada hacia los objetivos acordados.

Todo esto exige anuar voluntades, manejar tensiones, suscitar la continuidad de actividades en un caso, la reorientación de las mismas en otros y finalmente la iniciación de nuevas actividades entre los diversos agentes del sistema agropecuario. Esto sería imposible de no concebirse la estrategia como el vehículo que permita a cada uno de estos agentes ver expresadas sus aspiraciones particulares o reconocer las limitaciones que le son impuestas por los objetivos del proceso de desarrollo.

La determinación del contenido de la estrategia, como parte del procedimiento de aproximaciones sucesivas que conduce a la formulación de la política planificada de desarrollo, es el resultado de un inventario exhaustivo de los aspectos que precisan esfuerzos importantes y de las vías alternativas para realizarlos, todo lo cual conduce a la selección y fundamentación de un reducido número de lineamientos de acción.

Para facilitar y ordenar el contenido de una estrategia agropecuaria, es conveniente agrupar sus distintos elementos. Una forma de hacerlo es la que a continuación se presenta:

i) *Delimitación del sistema agropecuario.* Si bien para realizar la diagnosis y a partir del modelo normativo que la orientó debió establecerse una primera delimitación del conjunto de actividades que serían consideradas como parte del sistema agropecuario, corresponde ahora establecer una nueva delimitación con el propósito específico de formular la política planificada de desarrollo.

Esta delimitación tiene una importancia decisiva en el proceso de planificación, pues de ella derivan en primer término, las relaciones jerárquicas, funcionales y de asesoría entre sistema de planificación y las autoridades, los organismos públicos y los agentes privados. Sirve, además, para circunscribir la esfera de influencia de los distintos instrumentos de política que se utilizarán, e influye en el carácter y amplitud de la concertación entre los diferentes agentes del sistema agropecuario y las autoridades del agro con las de los otros sistemas, con organismos globales, regionales, etc. La insuficiente o inadecuada delimitación puede dar origen a conflictos de competencia, duplicidades y vacíos, que afectarían negativamente la obtención de los resultados deseados. Por estas razones, esta definición, además de ser indispensable para la formulación, debe hacerse cuando se diseña la estrategia.

El procedimiento más adecuado para esta delimitación consistirá en ir modificando aquellas actividades del sistema agropecuario que, por su mejor adecuación a los objetivos que se persiguen, deberían ser objeto de conducción y regulación en el período para el cual se está definiendo la política.

A este criterio respecto a la importancia relativa de las actividades, se podrían sumar otros más circunstanciales tales como:

la participación relativa del sistema nacional de planificación global y del sistema de planificación agropecuaria en la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario, además de la que se realiza a través del mercado, la concertación directa entre agentes, etc.;

la distribución, entre agentes públicos y privados, de la responsabilidad en la gestión y ejecución de las actividades productivas, de apoyo y mejoramiento de las condiciones de vida rural. Especial importancia tendrán en esta decisión las caracterís-

ticas actuales de estos agentes y las que se les desean imprimir. Por ejemplo, la presencia de grandes sociedades que actúan multisectorialmente en campos tales como las agro-industrias, la comercialización, etc., puede exigir una acción concertada con oficinas de planificación de otras ramas de actividad. En cambio, otras actividades similares, realizadas por cooperativas de empresarios agropecuarios, pueden quedar en el ámbito exclusivo o prioritario del sistema agropecuario;

en el caso de actividades consideradas pertinentes y que en principio podrán ser realizadas por oficinas de planificación de otras ramas de actividad (salud, educación, comercio exterior, etc.), es posible que la experiencia del pasado permita a los responsables del sistema de planificación agropecuario asumir las con más propiedad o suplir temporalmente las deficiencias observadas. Una situación en sentido inverso también sería posible. Tal ha sido el caso de la promoción de ciertas producciones agropecuarias por parte de organismos de desarrollo industrial, el diseño de las políticas de riego por parte de los ministerios de obras públicas, etc.;

la modalidad de los mecanismos instrumentales que se contempla emplear. En efecto, el uso de instrumentos indicativos permitiría abarcar una mayor extensión, en cambio instrumentos coercitivos, si bien limitarían la extensión, implicarían una actuación más en profundidad de ciertas actividades;

finalmente la capacidad operativa actual o potencial del sistema de planificación agropecuaria, así como de la administración pública en general y la agropecuaria en particular, serán otros factores condicionantes.

Delimitadas las actividades del sistema agropecuario que podrían ser objeto de planificación, habría que tratar de ir identificando los elementos que constituirían la estrategia. Para este propósito, se sugiere considerar cada uno de los subsistemas de actividades que integran el sistema agropecuario, y lograr a través de un proceso de aproximaciones sucesivas, descubrir los principios o reglas capaces de imprimirles una determinada interdependencia de conjunto al mencionado sistema.

Este proceso puede facilitarse en la medida en que se vaya dando respuesta a un conjunto de preguntas claves: ¿qué hacer? ¿cómo? ¿dónde? ¿con quiénes? y ¿cuándo? La orientación general de todo este proceso de formulación de la estrategia está dada por las primeras decisiones con respecto a los objetivos agropecuarios, la estrategia y los mecanismos instrumentales.

ii] *Actividades productivas a nivel predial*

La estructura productiva. Normalmente, los resultados de la diagnosis, incluyendo las orientaciones de la prognosis con respecto a la oferta y demanda de productos agropecuarios, sumados a las proyecciones preliminares sobre la demanda interna, las posibilidades de los mercados externos, la disponibilidad actual y potencial de recursos, etc., contrastados, a su vez, con las definiciones en materia de los objetivos, constituyen los antecedentes más importantes para identificar las alternativas de composición de la producción. Se entiende por tal el tipo de producto, la tasa del crecimiento de la producción de cada una de ellas, su destino final, etc. Estas alternativas siempre estarán referidas al comportamiento esperado de la demanda que será satisfecha mediante diversas estructuras de la oferta, no sólo en cuanto a la producción interna, sino también con respecto a las importaciones. A este respecto, es conveniente comenzar a trabajar con grupos de productos, que posteriormente son sometidos a desagregaciones totales o parciales. Al respecto, tenemos el caso de productos agrícolas versus productos pecuarios y los de exportación versus los de consumo interno. Entre los agrícolas podrían plantearse alternativas entre granos, frutas y hortalizas, fibras, etc. Entre los pecuarios, habría un énfasis relativo entre carne bovina y leche por un lado, aves y cerdos por otro, etc.

La estructura productiva que se seleccione será aquella que mejor se ajuste a los objetivos y a las restricciones prevalecientes y estará sometida a un conjunto de pruebas, similares a las que se usarán para el resto de la estrategia.

□ *La tecnología.* Ésta constituye una primera prueba de la viabilidad de las alternativas productivas preseleccionadas y un esfuerzo suplementario para dar coherencia a los objetivos. Este aspecto está fundamentalmente vinculado al empleo de recursos y factores, los que definirán la productividad relativa del conjunto de las actividades productoras, como también de las más importantes producciones, recursos y factores. Aquí también habrá que ir procediendo a través de desagregaciones con creciente nivel de detalle. Por consiguiente, habrá que analizar las posibilidades de un crecimiento basado: *i]* en la incorporación de nuevas tierras, ya sea a través de la colonización, del riego, del drenaje o del uso de tierras ociosas; *ii]* en el incremento de los rendimientos; *iii]* en el cambio en la estructura productiva, al aumentar la importancia relativa del uso del suelo de producciones más intensivas a expensas de aquéllas extensivas; *iv]* finalmente, en la mejor combinación de cada una de éstas.

Las alternativas que se vayan seleccionando resultarán de conciliar las restricciones con los objetivos considerados prioritarios. Por otra parte, si fuera importante la ampliación de las exportaciones en mercados competitivos, habrá que sacrificar ciertos logros en materia de ocupación y concentrar las inversiones en los productos exportables.

En agriculturas donde se inicia el proceso de modernización, se deberá dar atención preferente a las técnicas que estén en uso, a aquellas que estén disponibles, aun cuando su uso no esté muy generalizado y a aquellas que estén próximas a ser entregadas por los centros de investigaciones para su empleo en el campo. También se deberá considerar la receptividad de los empresarios y de los trabajadores al cambio tecnológico, así como la posibilidad de influir en sus comportamientos a través de políticas y programas de asistencia técnica, capacitación, estímulos económicos, etc.

□ *La localización y organización espacial.* La estructura productiva y la tecnología plantean exigencias y dependen de las posibilidades de la localización y organización espacial.

Tres serán normalmente los criterios que irán contribuyendo a identificar la estrategia espacial: la localización de los recursos y factores, la localización de los mercados y las decisiones con respecto a la desconcentración y descentralización de actividades. Según el grado de desarrollo y características del país, las rigideces podrán ser mayores en uno u otro de estos aspectos. Así, por ejemplo, una rigidez puede tener su origen en la existencia de un gran mercado metropolitano que represente un elevado porcentaje de la producción comercializable (por ejemplo 40 % o más), en cuyo caso la desconcentración y descentralización implicaría una especialización regional de la producción. Por el contrario, una más equitativa distribución de los mercados, dada por la existencia de un número apreciable de centros urbanos, facilitaría una desconcentración y descentralización, basada en la diversificación productiva regional, en la medida que lo permitieran los recursos y factores.

□ *Los empresarios.* A las decisiones anteriores, habría que agregar aquella que atañe a la asignación de las responsabilidades relativas de quienes van a tener a su cargo los esfuerzos productivos. Aquí también se está en presencia de diversas alternativas, que deben irse despejando.

Por una parte, habría que pronunciarse con respecto a la participación que pudieran asignárseles a los agentes públicos y privados. Aun cuando en este texto, se ha partido del supuesto de que la norma general imperante hasta ahora en América Latina es que las actividades productivas han estado y tal vez continuarán estando mayoritariamente a cargo de agentes privados, cabría considerar la participación de agentes públicos en

ciertas actividades productivas relativamente especializadas. También cabría considerar situaciones especiales derivadas de reformas de la estructura empresarial que podrían, por ejemplo, exigir que el estado se asocie transitoriamente en la gestión de las nuevas empresas productivas que se constituyan.

Con respecto a los agentes privados, corresponderá analizar el grado de concentración o de desconcentración que será conveniente estimular o desalentar por parte de los empresarios, la especialización o diversificación de las empresas, la generalización o concentración de la modernización, etc. Estos criterios, sumados a los que se derivan de la orientación productiva según regiones, a las exigencias específicas de ciertos productos, a los cambios tecnológicos, etc., llevarán a decisiones más específicas con respecto a los tipos de empresarios, a las explotaciones y a las formas de producción. Así, por ejemplo, podría plantearse una mayor accesibilidad a la función empresarial de parte de los trabajadores, sin modificación del tamaño de las explotaciones, reduciendo la proporción de asalariados en la población activa total; en otros casos, decidirse por resolver el problema de la tenencia precaria a través de una accesibilidad a la propiedad de la tierra, mediante un incremento de las pequeñas explotaciones con la mantención o aumento de la proporción de trabajadores asalariados.

Igualmente, corresponde analizar las orientaciones en materia de movilización social, y pronunciarse con respecto a la intensidad que se desea imprimir a ésta, las categorías y fuerzas sociales cuya organización se considerará prioritaria, la generalidad que se dará al esfuerzo de organización, etc.

□ *La trayectoria.* La definición de la trayectoria, en el caso de las actividades productivas agropecuarias, presenta más dificultades que en otras actividades, debido a la presencia de factores de difícil predicción, a su vinculación y dependencia de procesos naturales de duración fija, etc. Por otra parte, es un aspecto que tiende a ser tratado con relativa superficialidad, constituyendo uno de los factores que desacredita los procesos de planificación. Tal es el caso, por ejemplo, del establecimiento de metas de crecimiento de la producción establecidas con criterios similares al empleado en actividades como las industriales o los servicios, donde existe un alto grado de control sobre las variables que afectan la temporalidad de sus resultados.

En la formulación de la trayectoria de la política planificada de desarrollo agropecuario, cabría considerar tres situaciones distintas.

La primera está representada por aquellas actividades que, constituyendo procesos naturales continuos, tienen márgenes muy estrechos con respecto a la fecha en que pueden ser iniciados y a su duración. Este hecho origina a su vez una mayor rigidez en todas las actividades complementarias o de apoyo. Por ejemplo, un determinado desarrollo de las existencias ganaderas dependerá de que se vaya ampliando la superficie con praderas en los términos previstos; esta última, a su vez, estará condicionada por la disponibilidad de semillas y fertilizantes, los cuales, para ciertas regiones, podrán depender de la disponibilidad de una tecnología suficientemente probada. De esta forma, la temporalidad de un número muy diverso de acciones está determinada por la del o los procesos naturales correspondientes. Si bien es cierto que estos hechos facilitan la identificación de las variables de las cuales depende la temporalidad del conjunto de actividades, el comportamiento errático de algunas de ellas puede dar origen a un encadenamiento de modificaciones, para las que la trayectoria deberá considerar salidas alternativas.

La temporalidad de los procesos naturales condiciona el plazo y el ritmo de obtención de los resultados que se persiguen, lo que se traduce en la formulación de objetivos a largo y mediano plazo y en la posibilidad de tener que estar enfrentando situaciones imprevistas durante todo el período para el cual se ha planificado el desarrollo.

agropecuaria. Así, por ejemplo, la interrupción o abandono de un programa de desarrollo ganadero, además de tener un costo muy alto desde el punto de vista financiero, tendrá consecuencias productivas por un prolongado período.

La segunda situación corresponde a aquellos hechos que exigen determinadas decisiones. Cabría en este caso, distinguir dos circunstancias, tanto por su origen como por las reacciones a que dan lugar. Una de ellas está asociada a fenómenos naturales (sequías, inundaciones, plagas, etc.), que obligan a acciones rápidas, indispensables y que suponen un esfuerzo considerable. Otras derivan de situaciones que, habiéndose originado en otras ramas de actividad o en otras economías, repercuten en las actividades productivas agropecuarias. Estos hechos pueden determinar una alteración en el orden temporal con que deberán ser propuestos y obtenidos algunos resultados o bien, obligarán a alterar la trayectoria de algunas actividades. Tal es el caso de la prioridad asignada en los primeros años a producciones que puedan aumentar rápidamente los saldos exportables, a expensas de otras que pueden tener un período de gestación más largo.

Finalmente, cabría mencionar aquellas acciones cuya temporalidad es susceptible de ser manejada con cierta flexibilidad, sin alterar substancialmente los resultados. Tal podrá ser el caso de la postergación del inicio de la colonización de una región, la incorporación de ciertas innovaciones técnicas, etc.

La trayectoria siempre resultará de la combinación de opciones temporales frente a situaciones como las anteriormente descritas y por ende, más que un camino único, debe considerársela como el trazado, selección o identificación de vías preferenciales y de puntos críticos. En su formulación, si bien es posible trazar segmentos óptimos para el recorrido de los distintos tramos, existirán siempre puntos o momentos críticos en que deberán tomarse decisiones acerca de varias alternativas posibles.

iii] *Actividades de apoyo*

□ *Su identificación.* Habitualmente la identificación de las actividades de apoyo se realiza a partir de las necesidades originadas en las actividades de producción a nivel predial, más las consideraciones del resto de los objetivos definidos para el sistema agropecuario. Estas actividades pueden tener relación con producciones ya establecidas cuyo desarrollo se trata de impulsar, ya sea complementándolas con procesos de transformación, mejorando la comercialización, incorporando innovaciones tecnológicas, etc. En otros casos, las actividades de apoyo constituyen un requisito para introducir y desarrollar ciertas producciones o para hacer factible un cambio esencial y rápido. Un ejemplo de la primera eventualidad lo podrían constituir las investigaciones para la incorporación de un nuevo cultivo, o la instalación de plantas industriales para su procesamiento; en el segundo caso, la construcción de obras de riego en una zona de secano o temporal.

Las actividades de apoyo están vinculadas a la estructura productiva agropecuaria, a la tecnología empleada, a la localización de la producción, a la prioridad asignada a quienes participan en el proceso y a la trayectoria de las actividades productivas. Aunque muchas veces se omite la planificación de las actividades de apoyo, su inclusión —además de lo que representan para el proceso productivo— constituye una exigencia ineludible por su complementariedad con el proceso de desarrollo industrial, así como por la necesidad de satisfacer las nuevas modalidades de demanda de los productos agropecuarios.

□ *Las tecnologías específicas.* Si bien algunas de estas definiciones tienen un carácter más general, como es el caso de importar o producir maquinaria, semillas, fertilizantes, pesticidas, etc., muchas otras deben estar referidas a cada actividad de apoyo

en particular. Así, con respecto al crédito, hay decisiones con respecto al plazo, tasas de interés, modalidad de otorgamiento, etc.

La característica más importante de estas decisiones es que ellas deben tomarse en coordinación con otras ramas de actividad y con la adecuada participación de la oficina de planificación global.

Localización. Resulta obvio que las decisiones respecto de la localización de las actividades de apoyo deben tomarse considerando tanto las restricciones y posibilidades derivadas de su vinculación con las actividades productivas y con la localización de los mercados, como con el avance del proceso de urbanización, la emigración campo-ciudad, la distribución espacial de la población, etc.

En el caso de las actividades productivas, la localización de las actividades de apoyo puede constituir un requisito y determinar el carácter de su desarrollo. Tal situación se podría dar cuando se construyen vías y carreteras para la colonización de nuevas áreas. La interdependencia, en otros casos, reviste caracteres muy específicos e inclusive, radicalmente diferentes a los que dan origen los centros y redes nacidos como consecuencia del desarrollo industrial. Así, en el caso agropecuario, la tendencia a la concentración espacial de las actividades de apoyo tiene posibilidades muy limitadas, ya que a partir de un cierto nivel, éstas tienden a excluirse, debido a la amplitud del espacio que requieren las producciones agrícolas y pecuarias. Es por esto, por ejemplo, que si a nivel nacional, la mejor localización de las actividades y el trazado de las redes de apoyo posibilitan la diversificación de la producción, a nivel regional y local, ellos son el medio de especialización por excelencia. Así, la dispersión en la producción de leche, por ejemplo, a lo largo de todo el territorio o en una parte de éste, determinará la existencia de una red de plantas procesadoras, cada una de las cuales servirá a una región especializada. Igual cosa sucederá con otras producciones, sean éstas agrícolas o pecuarias. De manera similar, la expansión de los servicios de apoyo, lejos de continuar concentrándose, dará lugar a nuevos centros, al superarse el radio atendible desde una localización.

Junto a estas opciones de carácter más particular y que a menudo pueden realizarse mediante la concentración entre organismos regionales o correspondientes a las ramas de actividad, existen decisiones más generales como, por ejemplo, las que atañen a la localización de los mercados o de los recursos, la modalidad de distribución de la población en el medio rural, la jerarquía de los centros, etc.

Los responsables de llevar a cabo las actividades de apoyo. También respecto de estas actividades, habrá que definir la participación de los agentes públicos y privados. Sin embargo, diversas consideraciones aconsejan, en este caso, una mayor participación de los agentes públicos que en el caso de las actividades productivas. En efecto, es frecuente y muchas veces adquiere el carácter de permanente, la suplencia total o parcial de agentes públicos en aspectos tales como la investigación agrícola, la asistencia técnica, el otorgamiento de créditos, la comercialización, etc. En otros casos, la presencia de agentes públicos responde a la necesidad de garantizar la eficacia de ciertas políticas; por ejemplo, cuando se establecen poderes compradores por parte del estado, con el objeto de garantizar que se fije un precio mínimo para un producto determinado. En otros casos, la posibilidad de realizar ciertas actividades de apoyo dependerá de que éstas sean asumidas por el estado, dada la imperatividad de su ejecución, como sucede, por ejemplo, con el control sanitario. Constituye igualmente una decisión estratégica la opción acerca del tipo de agente público a quien se le asignarán ciertas actividades: empresas, organismos centralizados, institutos autónomos, etc.

En cuanto a los agentes privados, corresponde determinar aspectos tales como la importancia relativa que, para la realización de las actividades de apoyo, tienen las

organizaciones de productores (cooperativas), sociedades anónimas correspondientes a varias ramas de actividad a la vez, firmas comerciales, empresas extranjeras, etc. Igualmente, habrá que tomar posición con respecto a la presencia de empresas que monopolicen algunas de estas actividades ejerciendo coacción sobre los productores e introduciendo, con ello, distorsiones en las orientaciones de la política de desarrollo.

La trayectoria. La heterogeneidad de las actividades de apoyo se manifiesta particularmente en la definición de la trayectoria. En efecto, no es fácil llegar a decisiones generales que puedan orientar su ordenamiento temporal.

El procedimiento que en este texto se sugiere consiste en agrupar las distintas actividades de apoyo, de acuerdo a ciertas características que le son comunes. Así, cabría distinguir:

□ las actividades vinculadas a procesos naturales, como en el caso de la investigación agrícola, la multiplicación de semillas, la crianza de reproductores, etc. El ordenamiento temporal es muy similar al señalado en el caso de las actividades productivas;

□ las actividades asociadas a la construcción de obras de infraestructura o vinculadas a procesos de transformación industrial. Estas son susceptibles de una programación temporal más flexible y su construcción puede ser realizada por etapas. A su vez, esta flexibilidad puede facilitar la sincronización de éstas con otras actividades más rígidas y menos previsibles, siempre que estas últimas sirvan de referencia para la determinación de los plazos. De no procederse en esta forma, y esto suele ser frecuente, se contará con obras terminadas, como embalses, silos de almacenamiento para granos, cadenas de frío, etc., que se habrán deteriorado, al menos parcialmente, antes de su utilización, o de plantas industriales empacadoras, etc., que sólo años después de iniciar su operación alcanzarán el nivel de producción para el que fueron diseñadas. El espejismo del éxito relativamente fácil y seguro en la construcción de las obras físicas hace que muchas veces se les asignen recursos prioritariamente, mientras se abandonan las inversiones a nivel predial cuya producción adicional justifica dichas obras.

En otros casos, la trayectoria deberá coincidir con la que se ha determinado para ciertas actividades productivas, en la medida que éstas sean complementarias. Un ejemplo de esto sería la construcción de mataderos y fábricas de alimentos para aves junto con la existencia de un programa de expansión de la producción de carne y huevos. La trayectoria también podrá ser determinada por los plazos que se hubieren fijado para resolver problemas específicos, como sería el normalizar los abastecimientos de frutas y hortalizas de un centro urbano a través de un mercado mayorista;

□ finalmente, tenemos las actividades que —como la difusión, capacitación, asistencia técnica, ayuda crediticia, etc.— constituyen servicios cuya eficacia depende de la permanencia o seguridad con que son suministrados y que pueden estar llamados a cambiar hábitos tradicionales entre los beneficiarios. En este tipo de actividades, es necesario determinar el nivel mínimo de prestación que garantizará su continuidad, para poder establecer la mayor o menor intensidad de esta prestación a lo largo del período considerado.

Sin embargo, dado su carácter de apoyo al proceso productivo, y en general a los objetivos del sistema agropecuario, la trayectoria de dichas actividades deberá estar en íntima relación con la actividad principal. Así, por ejemplo, la capacitación tendrá que ser programada en el tiempo, de acuerdo a las necesidades que se hubieren determinado, y a los procesos de modernización, de especialización regional, de cambios en la estructura empresarial, etc.

iv] *Actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural.* Como normalmente estas actividades son realizadas por organismos que están fuera del sistema agropecuario, existe la tendencia a excluir su consideración en el diseño de la política

planificada de desarrollo agropecuario. En este texto, se ha venido propugnando la necesidad de que el sistema de planificación agropecuaria asuma las siguientes responsabilidades:

- analizar y proponer fórmulas para manejar las múltiples interdependencias entre el desarrollo agropecuario y el rural;
- garantizar la eficiencia con que determinados agentes cumplen las tareas que por suplicia o necesidad les corresponden en estas actividades; y
- cooperar con los organismos regionales o con las oficinas de planificación de otras ramas de actividad, que son responsables de la identificación de actividades en materia de salud, educación, vivienda, etc.

Las actividades que habría que considerar. Por su importancia, deberían ser consideradas en la estrategia agropecuaria algunas de las relaciones de interdependencia con los sistemas de planificación de los organismos regionales o de los correspondientes a las ramas de actividad. Muchas veces, estas actividades pueden constituir requisitos para las actividades productivas, de apoyo o de conducción y regulación. Tal es el caso, por ejemplo, de la dotación de servicios y viviendas en zonas que se abren a la colonización, la generalización de la educación básica derivada del proceso de modernización, etc. En otros casos, se precisa de estas actividades debido a cambios en el funcionamiento del sistema agropecuario, como serían las nuevas condiciones en materia de salubridad, originadas por la expansión del riego o el saneamiento de zonas pantanosas; las dificultades o facilidades originadas en cambios en las prácticas ocupacionales (reducción de la importancia relativa de los trabajadores permanentes, por ejemplo), etc.

En sentido inverso, las opciones estratégicas acerca de las actividades que comprenderán los servicios de educación, salud y salubridad, etc., en el medio rural pueden influir, a menudo decisivamente, en la inclusión o exclusión de otras actividades en la estrategia de desarrollo agropecuario, así como en el carácter de las mismas. Entre otros casos, pueden mencionarse aquellos en que la gratuidad acordada a algunos servicios sociales liberaría recursos que podrían ser utilizados con fines de inversión, o permitiría elevar el ingreso disponible de empresarios y trabajadores.

En situaciones como las que prevalecen en el medio rural en los países de la región, estas consideraciones alimentarán el proceso de decisión concertada entre el o los respectivos sistemas de planificación, hecho que puede ser particularmente importante y complejo cuando se trata de influir, por ejemplo, sobre procesos como la migración campo-ciudad.

Las modalidades de ejecución. Según la naturaleza de las actividades y la capacidad actual y potencial de los respectivos agentes, habrá que determinar la modalidad que en su ejecución se adopte. Así, en el caso antes señalado de la migración campo-ciudad, a partir de opciones tales como favorecer la retención en el medio rural, facilitar la rápida adaptación del emigrante rural al medio urbano o una combinación entre ambas, se determinarán aspectos tales como el contenido de la educación básica y profesional, la intensidad del esfuerzo en materia de creación de infraestructura y prestación de servicios médicos y hospitalarios, la distribución de las oportunidades ocupacionales en el agro, etc.

Localización y organización espacial de los servicios. A diferencia del medio urbano, en el rural el problema consiste mayormente en lograr niveles mínimos de concentración para un funcionamiento adecuado de los servicios. Esto exigirá un esfuerzo importante de concertación entre las oficinas de planificación correspondientes a diversas ramas de actividad y entre las distintas instancias gubernamentales (nacionales, estatales, municipales). El propósito de esta concertación será alcanzar densidades de

servicios adecuadas a un determinado lugar, que permitan favorecer la concentración residencial de la población rural.

Entre las opciones generales sobre las que normalmente habría que pronunciarse, cabe mencionar las relativas a estimular o desalentar la residencia predial de los trabajadores y empresarios agropecuarios, a la concentración espacial de actividades productivas, de servicio y de apoyo, a la descentralización de las decisiones entre el gobierno nacional, los estatales o provinciales y los gobiernos locales. En lo que respecta a las redes de servicio, pueden señalarse opciones tales como concentrar en pocos puntos el suministro de prestaciones y facilitar la accesibilidad a los mismos, o bien desconcentrar espacialmente estas prestaciones, multiplicando ciertas unidades menores.

Los responsables de las actividades. Diversos criterios pueden utilizarse para asignar las responsabilidades de estas actividades entre los agentes públicos, determinar si estarán bajo la tuición de organismos nacionales, estatales o locales, así como el carácter centralizado o autónomo de los mismos con respecto a las diversas instancias gubernativas (capacidad operativa, equidad en la distribución, facilidad en la captación de contribuciones, etc.).

En cuanto a los agentes privados, interesa básicamente la distribución de responsabilidades entre las empresas prediales y los servicios especializados, tanto en materia de aportes como de prestaciones. En algunas realidades, puede también ser importante la participación de las comunidades locales y organizaciones tales como los sindicatos y las cooperativas, sea contribuyendo a construir las obras de infraestructura necesarias para los servicios o cooperando al funcionamiento posterior de los mismos.

Trayectoria. La trayectoria de estas actividades es muy importante para la obtención de algunos objetivos agropecuarios, pero lo es más aún, cuando a través de ella se persiguen, además, otros objetivos. Entre éstos, cabría señalar situaciones en que una alfabetización masiva condiciona la movilización social o el impulso que se desea dar al proceso de modernización.

Igualmente, pueden presentarse situaciones en que las presiones sociales por la demanda de estos servicios sean particularmente intensas. En estos casos, convendrá sincronizar cuidadosamente las demandas de servicios con las exigencias derivadas de aspectos ocupacionales, de ingreso, etc.

v] *Actividades de conducción y regulación.* Un gran irrealismo ha caracterizado la determinación de las tareas que deben ser emprendidas en los sistemas de planificación. En unos casos, éstas han sido determinadas a partir de un modelo de referencia apriorístico, en el cual no se han considerado previamente las características del sistema agropecuario y de la correspondiente política planificada. En otros casos, se han considerado sólo algunas de las actividades, generalmente las de diagnóstico y las de formulación, y se han omitido o subestimado las de control de la ejecución y las de evaluación y reformulación; o bien se han establecido éstas sin considerar el significado de las responsabilidades permanentes con que carga el sistema de planificación en aspectos de asesoría, ya sea a los responsables de la toma de decisiones como a los ejecutivos de los organismos de ejecución; o bien porque se han subestimado las exigencias de la gestión, organización, obtención y distribución de recursos para el funcionamiento del propio sistema.²⁵

Las decisiones en esta materia, de acuerdo al crecimiento y perfeccionamiento del sistema de planificación, son parte substantiva de la estrategia agropecuaria.

²⁵ Véase en el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

Determinación de las actividades. La identificación de las actividades que serán objeto de conducción y regulación a través de la política planificada de desarrollo y que en principio debieran ser sólo aquellas que van a influir mayormente en la obtención de los objetivos, es parte de un proceso ininterrumpido que se nutre de los aportes provenientes de la diagnosis, de la formulación, del control de la ejecución y de la evaluación y reformulación. En este sentido, puede afirmarse que los límites de la planificación, como parte de las tareas de conducción y regulación, están en un proceso continuo de revisión. Esta revisión se hace tomando como base las posibilidades de acción que están determinadas por la cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales y por la autoridad y grado de compromiso con que cuente el sistema de planificación. Estos recursos son los que se van asignando con flexibilidad a los distintos aspectos del funcionamiento y transformación del sistema agropecuario, el cual requiere ser conducido y regulado planificadamente.

Modalidades del proceso de conducción y regulación. Corresponde, en primer lugar, distinguir aquellos aspectos esenciales que serán conducidos y regulados por el sistema de planificación, de los que lo serán por medio de los mercados y finalmente aquellos otros que serán objeto de concertación entre los agentes interesados. En lo que respecta al sistema de planificación, habrá que determinar los mecanismos que se utilizarán, las relaciones entre ellos y el papel que les ha sido asignado. Así, por ejemplo, habrá que determinar la profundidad y alcance de los diagnósticos, el conjunto de mecanismos instrumentales que se utilizarán, la función de cada uno de dichos mecanismos, etc.

Igualmente, habrá que tener en cuenta que, aun cuando se hubiesen dejado algunos aspectos vitales a la regulación de los mercados, el funcionamiento de los mismos debe ser objeto de seguimiento y evaluación. Por otra parte, habrá casos en que el control de una determinada política formulada por el sistema de planificación se dejará a cargo de los agentes favorecidos o afectados por la misma.

Alcance de su organización. Este punto atañe a la extensión y distribución espacial del sistema de planificación agropecuaria. Se trata, pues, de identificar y seleccionar las localizaciones en que las actividades productivas, de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida rural podrán diagnosticarse mejor y ser más influenciadas por la política que se formule. La regla metodológica que orienta estas decisiones es simple: no es necesario conocer lo que ocurre en todas partes, ni es necesario que las regulaciones, estímulos o sanciones se usen, o al menos con igual intensidad y modalidad, en todas las regiones. Este criterio es igualmente válido para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación.

Una de las vías más usuales en que se expresan estas definiciones es a través del establecimiento de prioridades regionales, las que incorporadas en la estrategia, orientarán la selección y formulación de los instrumentos correspondientes. Es saludable, sin embargo, en la medida que lo permitan el conocimiento del sistema agropecuario y la experiencia que se vaya adquiriendo en el manejo de la política de desarrollo, que estas opciones se refieran a aspectos bien específicos.

La participación en el proceso de conducción y regulación. Estas decisiones están encaminadas a establecer las directrices del esquema de participación en el sistema de planificación agropecuario, así como las de este sistema en las concertaciones que por libre disposición se pacten entre los diversos agentes ejecutores. Las primeras estipulan el acceso de agentes individuales o colectivos (directores, jefes de sección de un organismo, etc.) a título personal o como representantes de organismos, en las tareas de planificación. Mediante las segundas, en forma imperativa o por acuerdo de las partes, el sistema de planificación está presente en las negociaciones colectivas entre agentes,

por ejemplo, entre empresarios prediales y extraprediales, en negociaciones colectivas, entre trabajadores y empresarios, etc.

También podrá ser útil establecer los criterios generales con que se actuará, en casos donde no exista un sistema nacional de planificación global y se cuente con un margen discrecional suficiente para concertaciones intersectoriales, interregionales, o urbano-rurales en aspectos estratégicos.

Traectoria del proceso de conducción planificado. Estas decisiones se refieren tanto a la temporalidad que se fije a la política de desarrollo, como al ordenamiento en el tiempo de sus diversos mecanismos, incluyendo la suspensión de la ejecución de uno o varios de ellos.

La determinación del período para el que se diseña una política, así como la relativa permanencia que se le desea conferir, constituye una decisión estratégica fundamental. Además de los criterios ya mencionados, en el sentido que el período de ejecución de un plan de mediano plazo deba coincidir con la duración del mandato de gobierno, cabe señalar que esto no siempre es posible, ya sea por la incertidumbre derivada de condiciones que crean inestabilidad al gobierno o por circunstancias económico-sociales imperantes que obligan a mantener una política de plazo relativamente impreciso.

Una vez establecido el período de la política, se tratará de determinar el modo como se destacarán sus diversos aspectos, a través de un ordenamiento temporal de los mecanismos instrumentales. Por ejemplo, se podrá trabajar con dos o tres planes de dos años de duración insertos en una estrategia de largo plazo o con uno de seis años que tenga seis planes anuales y un plan de largo plazo. La distribución de la formulación y ejecución de los instrumentos en los diversos subperíodos se establecerán siguiendo básicamente tres criterios: la capacidad relativa del sistema de planificación y los agentes ejecutores, la oportunidad y duración que condicionan la eficacia del uso de cada instrumento, y la necesidad relativa de los mismos, en vistas al logro de una coherencia, eficiencia y nivel de riesgo aceptables del conjunto utilizado.

c] *Integración de las decisiones estratégicas*

La estrategia no puede ni debe contener siempre las respuestas a todas las preguntas anteriores, sino a los principios generales que permitan responder aquellas más importantes y que resulten compatibles para lograr los objetivos durante el período considerado. En el procedimiento aquí propuesto, el inventario exhaustivo de opciones posibles y de las vías alternativas para la acción hace posible poner el acento, desde la partida, en la especificidad y particularidad de los problemas y posibilidades existentes en las empresas, regiones, mercados, etc., así como en las aspiraciones e intereses de los empresarios prediales y extraprediales, los trabajadores agropecuarios, los consumidores, etc. Por este motivo, el conjunto de preguntas precedente ha sido ordenado secuencialmente, con objeto de poder descubrir su vinculación e integración posible con decisiones más generales.

La coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo que debe caracterizar la estrategia que se establezca tiene que ser el resultado de trabajar con subconjuntos de actividades y con la totalidad de éstas. Entre los subconjuntos, están aquellos que corresponden al *¿qué hacer? ¿cómo hacerlo? ¿dónde hacerlo?*, etc., para cada subsistema de actividades, para cada subperíodo que se distinga en la estrategia, para las distintas regiones, etc. Las mismas preguntas deberán formularse respecto de la totalidad de las actividades.

Por su complejidad, la formulación de la estrategia se inicia desde la preparación de la diagnosis bajo la orientación de los objetivos preliminares y de las hipótesis con-

tenidas en el modelo normativo, y se continúa luego, ininterrumpidamente, a través de la búsqueda de alternativas de desarrollo agropecuario. En esta forma se van especificando los objetivos, replanteando, excluyendo e incorporando opciones y convirtiendo las hipótesis en pruebas y supuestos.

En el estudio de las alternativas de desarrollo se usarán los modelos elaborados para la diagnosis y la prognosis. Estos modelos contienen un número limitado de variables y de relaciones. Entre las primeras, tenemos el ingreso, el consumo, el ahorro y la inversión, el uso actual y potencial de los recursos y factores, la demanda interna y externa, etc. Entre las relaciones, se cuentan las elasticidades, la productividad, la rentabilidad de la inversión, etc. Progresivamente, estos modelos se irán substituyendo por otros más refinados, elaborados a partir de las consideraciones y antecedentes que van surgiendo en las formulaciones más desagregadas de los objetivos y estrategia que se estén considerando. Así, por ejemplo, al irse determinando las alternativas tecnológicas,²⁶ se irán ajustando los coeficientes para las relaciones entre variables. Por ejemplo, ahorro-inversión, producto-capital, consumo-ingreso, incremento de la producción, incremento de la ocupación, capital por hectárea y por persona activa, insumos por hectárea, etc.

La opción entre las alternativas de desarrollo que se vienen analizando así como la formulación detallada de los objetivos y la estrategia seleccionada se lleva a cabo a través de ciertos criterios que pueden ser agrupados según se refieran a: i] orientaciones en cuanto a prioridades y exclusiones con respecto a productos, regiones, categorías de beneficiarios, etc.;²⁷ ii] la organización del sistema agropecuario, o sea la complementariedad y autonomía que caracterizará a sus diferentes subsistemas de actividades; iii] la trayectoria, o sea el ordenamiento temporal de las acciones; y iv] la selección de los instrumentos básicos, incluyendo la determinación de las principales finalidades que cumplirá cada uno de ellos, la intensidad con que deben ser usados y las vinculaciones entre los mismos. En el cuadro 49 se presenta, como ejemplo, una ilustración simplificada de la aplicación de estos principios a la elaboración de una alternativa de desarrollo de actividades productivas prediales.

La formulación y selección de alternativas de estrategia se hace generalmente a partir de un número reducido de opciones, que representan caminos o vías capaces de garantizar la obtención de los objetivos establecidos. Cada alternativa estratégica que tenga una desagregación de las más importantes decisiones, se ajustará, de acuerdo a las posibilidades de recursos y factores, a la disposición y capacidad de ejecución de los agentes públicos y privados, al apoyo o receptividad individual de los agentes y a la reacción colectiva de fuerzas sociales, organizaciones, partidos, etc. Estos elementos, que en una primera instancia constituyen el marco de referencia, posteriormente se transforman en los criterios de prioridad y exclusión, que conjuntamente con los de organización del sistema agropecuario, es decir, con los relativos a la trayectoria y a dotación instrumental, serán usados para determinar la alternativa que se elija como estrategia. Así, por ejemplo, una determinada alternativa podría aparentemente contar con financiamiento adecuado, que podría depender de una organización del sistema agropecuario en que el poder de decisión estuviese excesivamente concentrado en los agentes extraprediales. Se originarían así tensiones muy fuertes, para cuyo manejo resultarían insuficientes los recursos financieros, ya que habría que utilizar instrumentos, tales como el control anti-monopolio, la sustentación de precios, etc. En situaciones como éstas,

²⁶ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspecto y métodos generales de la formulación".

²⁷ Entendidas en sentido amplio, o sea, el "cómo" realizar las actividades productivas, de apoyo, etc.

habrá que repetir estas aproximaciones de estrategia tantas veces como fuere necesario y posible, para llegar, en cada ocasión, a una mejor precisión y para otorgar mayor coherencia, eficacia y nivel aceptable de riesgo a las distintas dimensiones de la estrategia.

Estas diferencias de precisión y de equilibrio interno explican que las definiciones conferidas en la estrategia pueden ir variando en número y ajustándose cada vez más para adaptarse al cambio que se desea producir durante el período de ejecución de la política. Así, de haberse optado por la alternativa recién mencionada, la intensidad de las tensiones prediales y extraprediales, producidas por no haberse podido superar las restricciones financieras que condicionaban el uso de los instrumentos originales

CUADRO 49. *Actividades productivas prediales: algunos principios estratégicos*

	<i>Estructura productiva</i>		
<i>Orientación</i>	Sustitución de importaciones y prioridad a cultivos intensivos que ocupen mano de obra y que generen un elevado ingreso por ha.		
<i>Organización del subsistema de actividades productivas</i>	Rotación entre cultivos anuales y ganadería en el plano regional y en las empresas. Especialización de ciertas regiones en plantaciones.		
<i>Trayectoria</i>			
1. Subperíodos 74-77	La sustitución de importaciones primará sobre el criterio de intensidad en el uso de la mano de obra y éste sobre la generación de altos ingresos.		
2. Subperíodo 78-83	La intensidad en el uso de mano de obra primará sobre la sustitución de importaciones y ésta sobre la generación de un elevado ingreso.		
3. Subperíodo 83-90	La generación de altos ingresos primará sobre el uso intensivo de mano de obra. Se habrá culminado la sustitución de importaciones.		
<i>Instrumentos^a</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Cultivos anuales</i>	<i>Plantaciones</i>
1. Precios productos	=	↑	=
2. Precios insumos	↓	↓	=
3. Crédito e inversión pública	↑	↑	↓
4. Inversión y crédito privado	↑	=	=
5. Tierra	↑	=	=
6. Riego	no	↑	=

^a Las equivalencias de los símbolos son: incremento (↑), mantención (=) y disminución (↓). Para simplificar la presentación, no se ha desarrollado la trayectoria en el caso del uso de los instrumentos.

(control de los monopolios, fijación de precios mínimos al productor, etc.), podría haber significado, por ejemplo, tener que entregar las actividades extraprediales a las cooperativas de productores.

Respecto de la estrategia que hemos analizado hasta aquí, hay quienes postulan que su formulación debe hacerse en forma integral, en tanto que otros sostienen que esto no es necesario y prefieren la acción pragmática y coyuntural, inspirada en uno

o varios modelos de funcionamiento del sistema agropecuario. Lo que en este texto se postula es que desde un comienzo, y al elaborarse el modelo normativo, un gobierno puede y debe contar con un mínimo de lineamientos de estrategia que le permitan ir encuadrando sus decisiones de política. Estos lineamientos se verán enriquecidos con los resultados del diagnóstico global y de los diagnósticos específicos, del control de la ejecución y de la evaluación de las medidas de política que se hayan ido poniendo en práctica. De esta forma, al formularse los objetivos, se diseñará también una estrategia lo suficientemente completa, como para permitir la selección y formulación de los principales mecanismos instrumentales. No será, pues, hasta después de un período que puede ser relativamente prolongado de ejecución de la política, que podrá contarse con una estrategia consolidada, la cual constituirá entonces el referente obligado para la toma de decisiones de política cotidiana.

Al propiciar este procedimiento, se tiene en cuenta que en todo momento se están tomando decisiones estratégicas, pero a pesar de ello, no puede establecerse arbitrariamente el momento en que debe formularse el conjunto de esas decisiones ni consolidarse la estrategia. Hacerlo equivaldría a basar la formulación y fundamentar la política planificada sobre supuestos tan numerosos y poco confiables, que sólo pueden conducir a una política poco realista y basada en concepciones dogmáticas.

La formulación de las metas

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se analiza la determinación de las metas, como parte del proceso general de formulación de la política agropecuaria planificada, asignando una importancia prioritaria —tal como se ha venido haciendo en los capítulos anteriores— a los planes elaborados para el mediano plazo, con las referencias que procedan acerca del horizonte temporal de largo alcance.¹

Esta presentación se desarrollará en dos etapas. La primera de ellas estará dedicada al análisis de algunos conceptos básicos que se estiman pertinentes no sólo para fijar claramente la estructura fundamental del estudio referido, sino también para integrar adecuadamente estos aspectos al proceso general de formulación concebido como conjunto. En efecto, en esta primera parte se considerará el concepto de meta que vamos a utilizar en este texto, la ubicación de la determinación de las metas en el proceso de formulación de la política agropecuaria planificada y finalmente, el cálculo de dichas metas como la aplicación de un conjunto de técnicas de proyección.

Sobre la base de estos conceptos básicos, la segunda parte estará dedicada al análisis de la formulación de algunas metas fundamentales para cualquier proceso de planificación agropecuaria, especialmente cuando se lo refiere —como en este caso— al mediano plazo. En este sentido, y de acuerdo a algunos criterios de selección que más adelante se establecerán, se estudiarán las metas de demanda y de oferta de los productos agropecuarios, las de recursos productivos, las de comercio exterior, las de ingreso y algunas metas importantes relativas a las políticas agropecuarias.

II. CONCEPTOS BASICOS

A. EL CONCEPTO DE META

El concepto de meta puede ser definido en un sentido restringido o de un modo más amplio. Sobre la base de una concepción restringida, en el marco de un proceso de planificación, ha sido frecuente definir las metas como la expresión cuantitativa de los objetivos de dicho proceso.² En cambio, con una perspectiva amplia, las metas pueden ser concebidas como la expresión cuantitativa de toda la formulación de la política planificada. Este último será precisamente el concepto que se utilizará en este texto.

¹ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación" y el capítulo segundo de la Tercera Parte: "Determinación de los objetivos y formulación de la estrategia".

² Véase, por ejemplo, Pedro Vuskovič, *Técnicas de planificación* (versión mimeografiada), Santiago de Chile, 1963.

Por esta razón, es conveniente recordar que esta formulación³ incluye fundamentalmente la definición de un conjunto de estados o resultados que se pretende alcanzar actuando en una realidad determinada, mediante una determinada estrategia y con el apoyo de ciertos mecanismos instrumentales. De modo que tanto los objetivos que se persiguen como la estrategia elegida para alcanzarlos y los instrumentos que se utilizarán para materializar dicha estrategia, pueden ser objeto de cuantificación, y las expresiones cuantitativas de todos esos elementos son las metas del proceso.

En cualquier caso, es útil advertir que el concepto de proceso general de formulación es más amplio que el de meta. Para apreciarlo, basta pensar en los aspectos no cuantificables o de difícil cuantificación, que pueden estar implicados en la política agropecuaria planificada. Naturalmente, por el hecho de no ser cuantificables, no dejan de ser elementos componentes, a veces muy importantes, de esa política. Por lo general, en esta categoría habría que incluir muchos aspectos relacionados con las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, e incluso, con las de conducción y regulación.

Por otra parte, es necesario destacar que una meta no constituye simplemente una expresión cuantitativa general y sin especificaciones. Por el contrario, si el concepto de meta no tiene sentido fuera del proceso general de formulación, toda meta, en cuanto expresión cuantitativa, deberá tener los mismos niveles de especificación que registra el elemento componente de la formulación al cual corresponde. Así, por ejemplo, si se trata de cuantificar un objetivo que está expresado en términos de una determinada variable, en términos espaciales y en términos temporales, la meta correspondiente deberá expresar esos mismos niveles de especificación. Supóngase que el objetivo mencionado se refiere al crecimiento de la producción de trigo a mediano plazo, que se destaca por el incremento de producción en una determinada región del país que se identifica con el número 2. Si dicho país ha sido dividido para este propósito en tres regiones, la meta correspondiente al objetivo que se ha expresado, podría tener el siguiente contenido: crecimiento de la producción de trigo al 4% acumulativo anual, durante los próximos cinco años, de modo tal que en la región 1, esa tasa de crecimiento sea de 2% acumulativo anual; alcance al 7% en la región 2, y en la región 3 la producción se mantenga constante. De este modo, a cada uno de los niveles de especificación del elemento componente de la formulación corresponde una expresión cuantitativa, que es lo que permite que la meta fijada tenga el mismo grado de detalle que el componente referido.

B. LA FORMULACIÓN DE LAS METAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

Una vez definido el concepto de meta y descritas sus principales características, es útil tratar de ubicar su formulación en el marco general del proceso de planificación agropecuaria. Teniendo en cuenta que las características de este último han sido analizadas sobre la base del enfoque y la teoría de sistemas,⁴ conviene analizar esa ubicación con referencia al sistema agropecuario y a los subsistemas de actividades que lo componen, así como con respecto al proceso general de elaboración de un plan de mediano plazo.

³ Véase, en este mismo libro, el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación".

⁴ Véase el capítulo primero de la Primera Parte, acápite "Elementos condicionantes de la planificación del desarrollo agropecuario y conveniencia de un enfoque de sistemas".

1. *Relaciones con los subsistemas de actividades componentes del sistema agropecuario*

Como ya se ha explicado, el sistema agropecuario se integra con cuatro subsistemas de actividades: el de actividades productivas, el de actividades de apoyo, el de actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el de actividades de conducción y regulación.

Por otra parte, este sistema recibe recursos de distinta naturaleza provenientes de otros sistemas, y sobre la base de ciertas condiciones de funcionamiento, produce determinados resultados. Entre esas condiciones, se pueden mencionar, como ejemplo, las relaciones laborales, la estructura empresarial, los niveles de salud y educación. Con respecto a los resultados, cabe destacar los referentes a la producción, al empleo, al volumen y distribución del ingreso, etc.

En una primera instancia, podría afirmarse que la formulación de las metas se vincula a los recursos recibidos, así como a las condiciones de funcionamiento y a los resultados que produce el sistema. No obstante, si se considera que los recursos son utilizados por los cuatro subsistemas y que los resultados son alcanzados por el conjunto integrado de dichos subsistemas, se advierte enseguida que, en rigor, tanto la formulación en general como la determinación de las metas en particular, se refieren a todos y a cada uno de esos subsistemas, considerándolos en el marco de sus interrelaciones.

Supóngase, por ejemplo, que se formulan un objetivo y su meta correspondiente con referencia a la evolución anual de la producción total del sistema agropecuario. Esto requerirá, seguramente, la fijación de determinados objetivos y metas para las distintas actividades productivas del sistema, tales como las que corresponden al trigo, al maíz, a la carne vacuna, a la leche, etc. A su vez, los objetivos y las metas referentes a las actividades productivas tendrán necesariamente que vincularse con los correspondientes a las actividades de apoyo. De este modo, seguramente no será posible alcanzar determinado ritmo de crecimiento de la producción, si no se asegura un cierto nivel cuantitativo y cualitativo de abastecimiento de insumos y de bienes de capital, o la vigencia de algunos procesos de creación y de difusión de técnicas productivas. Por otra parte, la correcta asimilación de estas técnicas o el adecuado uso de las mismas y de los bienes de capital que se desea incorporar a la producción exigirán un determinado nivel de educación y de adiestramiento de la fuerza de trabajo, que se traducirá en objetivos y metas para las actividades de capacitación y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Finalmente, todo lo anterior supone la presencia de un conjunto de actividades de conducción y regulación que asegure las condiciones necesarias para que los objetivos que se procura alcanzar se materialicen efectivamente. Así, siguiendo con el ejemplo propuesto, habrá que supervisar y controlar el abastecimiento de insumos y de bienes de capital que se desea incorporar al proceso productivo, como asimismo el desarrollo de los procesos de educación y capacitación de la mano de obra. La previsión de estas tareas supondrá la formulación de objetivos y metas, para este subsistema de actividades, en la medida que sus elementos sean cuantificables.

De esta manera, se puede advertir claramente que el conjunto de metas que se establezcan como parte del proceso general de formulación estarán siempre referidas, necesariamente, a los cuatro subsistemas componentes del sistema agropecuario, y lo que es más importante se estarán tomando en cuenta sus interrelaciones. Es por esta razón que en el ejemplo que se comentó precedentemente se hizo referencia, entre otras cosas, a la influencia que las actividades productivas podrán tener sobre las de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Pero hay que tener en

cuenta que esa influencia también puede existir en sentido inverso. Supóngase que el proceso de educación y capacitación en el medio rural afecta los patrones de consumo predominantes en dicho medio. Esto condicionará, a su vez, las posibilidades de acumulación del agro y, en definitiva, los niveles y la composición de la producción.

La consideración de las interrelaciones existentes entre los subsistemas, a propósito de la formulación de las metas, adquiere un especial interés si se piensa en la posibilidad, bastante frecuente, de que participe más de una oficina de planificación correspondiente a las ramas de actividad en el cálculo de algunas de ellas.⁵ Por ejemplo, al fijar las metas con respecto a las actividades de educación en el medio rural, la oficina de planificación correspondiente a ese campo tendrá una participación que podrá ser mayor o menor según sea la organización y el funcionamiento del sistema nacional de planificación. Pero en cualquier caso, esa participación será tanto más eficiente, cuanto más adecuada sea la coordinación que aquella oficina mantenga con la de planificación agropecuaria. Y a su vez, dicha coordinación estará condicionada, en gran medida, por el hecho de que se conciba la formulación de las metas como un proceso que afecta, interrelacionadamente, todos los subsistemas de actividades. En particular, esta situación es la que permitirá que las oficinas de planificación especializadas en distintas ramas de actividad se proporcionen mutuamente aquellos criterios necesarios para operar coordinadamente. En el caso propuesto, por ejemplo, la participación de la oficina de planificación de la educación será mucho más eficaz si la oficina de planificación agropecuaria le suministra criterios claros acerca de las necesidades que se están detectando en la agricultura y en la ganadería.

2. *Ubicación de un plan de mediano plazo en el proceso general de formulación*

Además de establecer las relaciones entre la formulación de las metas y los cuatro subsistemas de actividades componentes del sistema agropecuario, es importante ubicar dicha formulación en el proceso de elaboración de un plan de mediano plazo, para apreciar claramente las distintas vinculaciones existentes entre dicha tarea y los demás elementos componentes del proceso en cuestión.

Conviene comenzar por recordar brevemente las cuatro etapas sobre cuya base se desarrolla el proceso general de formulación del plan: ⁶ la determinación de un conjunto de alternativas de desarrollo; la elección de la alternativa que se considere más adecuada, esto es, con un mayor grado de coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo; la formulación detallada de los distintos elementos componentes del plan de desarrollo agropecuario; y por último, los ajustes finales y la integración del plan elaborado al proyecto de plan nacional global.

Como ya se ha visto, en la tercera de estas cuatro etapas, se incluye una alusión explícita a la tarea de formulación de metas, ya que es en dicha etapa donde deben calcularse las metas más generales del proceso de desarrollo agropecuario, las de oferta y de demanda de productos agropecuarios y las que se refieren a la dotación de recursos a los principales mecanismos instrumentales, etc. No obstante, es importante destacar claramente que, teniendo en cuenta la definición vista al principio, en todas y cada una de las cuatro etapas señaladas, se podrá encontrar un determinado conjunto de metas. En efecto, en todas esas etapas, habrá que trabajar con distintos elementos

⁵ A. R. Ayazi, "Relaciones entre la agricultura y otros sectores y sus consecuencias en la planificación", FAO, *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícola*, vol. 17, núm. 10, 1968.

⁶ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte, acápite "Métodos y técnicas de formulación".

componentes del proceso general de formulación, y por lo tanto, sus expresiones cuantitativas, es decir, las metas, también estarán presentes. Lo que sí ocurrirá, seguramente, es que las metas correspondientes a cada una de esas cuatro etapas registrarán diferencias entre sí, que obedecen a dos razones principales: sus grados de vinculación con el plan nacional global y sus niveles de especificación o detalle. Ahora bien, como se verá más adelante con mayor detención, las metas correspondientes a la primera y cuarta etapas tienen una vinculación mucho más directa con ese plan nacional global que las que se calculan en la segunda y la tercera. Ello se debe a que en la primera etapa, las metas que se determinan corresponden a un conjunto de alternativas de desarrollo para el sistema agropecuario, las que a su vez, derivan de varias opciones de desarrollo planteadas a nivel nacional. Por otra parte, en la cuarta etapa, se efectúan los ajustes finales y la integración de los planes correspondientes a las distintas ramas de actividad al plan nacional global y naturalmente, estas tareas también hay que cumplirlas para las metas en particular. En segundo lugar, como se dijo, las metas correspondientes a cada una de las etapas del proceso general de formulación difieren entre sí por sus distintos grados de especificación o detalle. Por ejemplo, las que corresponden a la tercera etapa, que consiste en la formulación detallada de los distintos elementos componentes del plan de desarrollo agropecuario, tendrán, necesariamente, un nivel de desagregación mucho mayor que las que corresponden a las alternativas más globales que se formulan en la primera etapa.

El proceso general de formulación presenta —entre otras— dos características específicas principales que ya fueron expuestas⁷ pero que, al resultar especialmente válidas para el caso particular de la formulación de las metas, conviene reiterar brevemente. La primera se refiere al hecho de que, aun cuando ha sido expuesto y comentado sobre la base de las etapas aludidas anteriormente, el proceso de formulación no supone una secuencia lineal de análisis. Por el contrario, su desarrollo se basa en aproximaciones sucesivas, que en esencia, significan la presencia frecuente y continua de avances, retrocesos y reformulaciones. Precisamente, esta dinámica resulta fundamental para el caso particular del cálculo de las metas. De la misma manera, la segunda característica principal mencionada antes también se vincula estrechamente a la formulación de metas, pues se refiere al uso de modelos matemáticos y, en general, de otras técnicas cuantitativas usadas en el proceso de formulación. Reconociendo la imposibilidad de utilizar modelos únicos para el desarrollo de dicho proceso, se dijo que resultaba conveniente la utilización de estas técnicas como instrumentos auxiliares del proceso de toma de decisiones, particularmente en algunas etapas o tareas correspondientes a la elaboración del plan. Si se piensa que por definición las metas constituyen la expresión cuantitativa de la formulación, se aprecia que es precisamente en la determinación de las mismas donde el uso de los instrumentos cuantitativos de análisis, especialmente los modelos matemáticos, adquiere una mayor importancia.⁸

Para apreciar con mayor claridad cómo participa la determinación de las metas en

⁷ *Ibid.*

⁸ Respecto de este tema, consulte el siguiente material bibliográfico: E. O. Heady, *Linear programming for agricultural planning*, FAO, Roma, 1974. N. A. Ridder, "The use of models in solving agricultural development problems", *Agriculture and Environment*, vol. 1, núm. 1, Países Bajos, 1974. E. Thorbecke, *Sector analysis and models of agriculture in developing countries*, FAO-AGD-ES-IRA/73/016/2, Roma, marzo de 1975. L. Tweeten, "Econometric models of the agricultural sector: discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, núm. 2, Nueva York, mayo de 1975. P. A. Yotopoulos y L. J. Lau, "On modeling the agricultural sector in developing economies. An integrated approach of micro and macroeconomics", *Journal of Development Economics*, vol. 1, núm. 2, Países Bajos, septiembre de 1974.

las cuatro etapas del proceso general de formulación y cómo comparte las características fundamentales de este último, conviene referirse a cada una de las etapas mencionadas anteriormente.

La primera etapa consiste en la identificación de un conjunto de alternativas de desarrollo nacional a partir de un marco general, constituido por la primera versión de un modelo global. Esas alternativas se expresan en términos de conjuntos de objetivos, que a su vez podrán materializarse más tarde, a través de varias estrategias posibles. Ahora bien, de estos conjuntos de objetivos y posibles opciones estratégicas a nivel nacional, derivan alternativas en materia de objetivos y estrategias para el caso particular del sistema agropecuario. Las metas que se calculan en esta primera etapa constituyen la expresión cuantitativa de todos esos conjuntos de objetivos y estrategias, cualquiera sea el nivel de agregación que presenten.

Aquí se puede encontrar un primer ejemplo típico del uso de técnicas cuantitativas para la formulación de las metas. Por lo general, se utilizan modelos de consistencia, como los que se han mencionado antes,⁹ que permiten cuantificar la primera versión de las alternativas de desarrollo que se están planteando por ramas de actividad y por regiones. Supóngase el siguiente ejemplo sencillo:

- 1] $M_t = E_t + DX_t + LX_t - RX_t + RI_t + F_t$
- 2] $ED_t = ED_{t-1} + DX_t$
- 3] $KX_t = KX_{t-1} + LX_t$
- 4] $RX_t = BX_t + NX_t$
- 5] $BX_t = b KX_t$
- 6] $NX_t = n ED_t$
- 7] $SBC_t = E_t - M_t$
- 8] $K_t = KN_t + KX_t$
- 9] $K_t = K_{t-1} + INI_t$
- 10] $IBI_t = INI_t + IR_t$
- 11] $IR_t = \delta K_t$
- 12] $PBI_t = C_t + IBI_t + SBC_t$
- 13] $PBI_t = \alpha K_t$

En este ejemplo, el subíndice t representa un determinado período de tiempo y

M_t = importaciones.

E_t = exportaciones.

DX_t = entrada de préstamos del extranjero.

LX_t = entrada de inversiones extranjeras directas.

RX_t = pagos al exterior por concepto de beneficios del capital extranjero invertido directamente, e intereses de los préstamos del extranjero.

RI_t = reservas internacionales.

F_t = efecto de la relación de términos del intercambio con el exterior.

ED_t = deuda acumulada con el exterior por concepto de préstamos.

KX_t = capital extranjero acumulado invertido directamente.

BX_t = beneficios del capital extranjero invertido directamente.

NX_t = intereses de los préstamos del extranjero.

SBC_t = saldo de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

⁹ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte, acápite "Métodos y técnicas de formulación".

- K_t = capital total acumulado.
 KN_t = capital nacional acumulado.
 INI_t = inversión neta interna.
 IBI_t = inversión bruta interna.
 IR_t = inversión de reposición.
 PBI_t = producto bruto interno.
 C_t = consumo.
 b = tasa media de beneficios del capital extranjero invertido directamente.
 n = tasa media de interés de los préstamos del extranjero.
 δ = tasa media de depreciación y reposición¹⁰ del capital total acumulado.
 α = relación media producto-capital.

Se trata entonces de un modelo con 13 ecuaciones, 19 variables y 4 parámetros (b , n , δ y α), que resultan constantes en el tiempo. Para poder resolverlo, es necesario —además de conocer las magnitudes que registran los parámetros— asignar valores a seis variables en forma exógena. Por otra parte, los valores que alcanzan las trece restantes se determinan endógenamente, es decir, al resolver el modelo.

Este conjunto de 19 variables representa, en forma simbólica, los principales elementos componentes del proceso general de formulación del plan nacional global, es decir, los objetivos, los lineamientos de estrategia fundamentales y algunos instrumentos esenciales. Cuando se seleccionan las variables cuyo valores se fijarán exógenamente, se están eligiendo aquellos objetivos a los que se desea asignar una mayor jerarquía, dada la imagen futura que la sociedad tiene de sí misma.¹¹ Enseguida, cuando se establecen esos valores exógenos, se está formulando una primera versión de las metas correspondientes a esos objetivos, esto es, las expresiones cuantitativas más importantes del proceso de formulación, que más adelante, durante el transcurso del mismo, seguramente serán corregidas en varias ocasiones. Por otra parte, al resolver el modelo, se estarán calculando las metas correspondientes a los restantes elementos, que como se dijo, podrán estar constituidos por objetivos de menor jerarquía, por ciertos lineamientos fundamentales de estrategia, o por algunos de los mecanismos instrumentales más importantes.

Supóngase que en el ejemplo que se ha propuesto, se eligieran DX_t , LX_t , RI_t , INI_t , E_t y C_t como variables exógenas. En el marco de un modelo que atribuye una considerable importancia a las relaciones del país con el exterior, la elección de esas seis variables puede significar que dicho país ha decidido adoptar una posición relativamente autónoma con referencia a algunas de esas relaciones, además de procurar una determinada trayectoria en los niveles internos de consumo y de acumulación. Al fijar las metas correspondientes, estas finalidades esenciales que se propone la sociedad se pueden expresar cuantitativamente, y en función de ellas, así como de las magnitudes de los parámetros, al resolver el modelo, se dispondrá de trece metas globales adicionales, referidas a otros objetivos, a lineamientos de estrategia o incluso, a algunos instrumentos.

Tanto en las seis metas globales fundamentales, como en las trece restantes, formuladas a partir de las primeras, existen implicaciones para todas las áreas o actividades de la economía, y en particular, para el sistema agropecuario. Esto significa que este último tendrá que desempeñar, necesariamente, un determinado papel en la materia-

¹⁰ Se supone que las magnitudes de la depreciación y la reposición son idénticas.

¹¹ Véase Danilo Astori, *La agricultura en una estrategia de desarrollo económico*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1969.

lización de esas 19 metas globales que se han cuantificado en esta primera etapa de la formulación.

Pero lo mismo ocurrirá si en lugar de las seis variables exógenas mencionadas antes, se hubiera elegido otras en tal carácter. Esto cambiaría la naturaleza de los objetivos que el país se está proponiendo, así como la de las opciones fundamentales para alcanzarlos. En otras palabras, del modelo global que se está utilizando, pueden derivarse diversas alternativas de desarrollo, que estarán expresadas en términos de varios posibles conjuntos de objetivos, a cada uno de los cuales podrán corresponder, a su debido tiempo, a varias posibilidades de lineamientos de estrategia. Y en todos los casos, estas alternativas estarán cuantificadas sobre la base de 19 metas globales. La materialización de estas últimas siempre repercutirá en las distintas ramas de actividad o áreas de la economía. Así, pues, el sistema agropecuario tendrá una función que cumplir en cada una de las alternativas globales planteadas. Esas distintas funciones también adquirirán una expresión cuantitativa, sobre la base de 19 metas del sistema agropecuario según la opción global que se adopte. En otras palabras, a los conjuntos globales de objetivos y lineamientos estratégicos corresponden otros similares en el ámbito de los diferentes sistemas que componen la economía, cuantificables a través del cálculo de las metas correspondientes. De este modo, también para el sistema agropecuario en particular deriva de esta primera etapa, una primera versión de las diversas posibilidades existentes en materia de objetivos y estrategias.

Suponiendo que se eligieran como variables exógenas las seis que fueron mencionadas antes, se advertirá claramente que el sistema agropecuario tendrá que cumplir un cierto papel en la materialización de la alternativa seleccionada. Por ejemplo, el agro tendrá una determinada influencia en las entradas de capitales provenientes del extranjero para préstamos o inversión directa, así como sobre las posibilidades de consumo y de acumulación. Por otra parte, esto también se puede apreciar con respecto a los elementos endógenos del modelo. Así, por ejemplo, el producto bruto del agro contribuirá en determinada proporción al producto bruto interno total; lo mismo ocurrirá con las importaciones, el saldo de la balanza comercial, la inversión bruta interna, etc. Todo esto estará expresado, cuantitativamente siguiendo el ejemplo anterior, en un conjunto de 19 metas, aun cuando hay tantos conjuntos de metas, cuanto alternativas para el sistema agropecuario derivan del modelo propuesto para esta primera etapa del proceso general de formulación.

En la segunda etapa de dicho proceso, también se puede apreciar claramente la formulación de metas. En efecto, basta tener en cuenta que se trata de elegir la mejor de las alternativas para el sistema agropecuario. Como se sabe, todas estas alternativas están compuestas, en lo fundamental, por conjuntos de objetivos y lineamientos de estrategia, incluyendo los más importantes mecanismos instrumentales, y a su vez, tienen una expresión cuantitativa en términos de metas potenciales. De manera que desde el punto de vista del tema que aquí se viene analizando, esta segunda etapa supone la elección del mejor conjunto de metas, esto es, el que corresponde a aquella alternativa de desarrollo agropecuario que tenga mayor coherencia, eficiencia y mejor nivel aceptable de riesgo. También en este caso pueden utilizarse determinadas técnicas cuantitativas para contribuir a la determinación de la alternativa más ventajosa. En general, las que mejor se adaptan a estos fines son los modelos de optimación, ya definidos antes.¹²

La tercera etapa del proceso general de formulación se refiere a la elaboración de-

¹² Véase, en este mismo libro, el capítulo primero de la Tercera Parte, acápite "Métodos y técnicas de formulación".

tallada de los distintos mecanismos del plan agropecuario, y desde el punto de vista particular de las metas, ello significa tomar el conjunto de metas seleccionado en la etapa anterior, y especificar cada una de ellas detalladamente. Es decir se trata de desagregar las expresiones cuantitativas de las metas agropecuarias que componen la alternativa elegida y que están formuladas al más alto nivel de agregación en el marco del sistema agropecuario. Esta desagregación se logra de acuerdo con dos criterios: Por una parte teniendo en cuenta las tareas que deben cumplirse en esta tercera etapa. Por otra considerando los niveles de especificación que van adquiriendo las metas cuando se va avanzando en las tareas mencionadas.

Durante el transcurso de esta etapa del proceso de formulación, es preciso cumplir cuatro tareas fundamentales, que desde el punto de vista de la formulación de las metas, presentan las siguientes especificaciones: La primera supone asegurar una mayor precisión y rigurosidad a las metas más importantes que integran la alternativa seleccionada en la segunda etapa. Recordando el ejemplo propuesto antes, se trataría de las 19 metas referidas a otras tantas variables, cuya cuantificación sería preciso ajustar ahora. Así, podría mencionarse la contribución del sistema agropecuario a la generación del producto bruto interno, a la inversión bruta y neta, y al consumo; su participación en la entrada de capitales extranjeros para préstamos y para inversión directa, etc. La segunda tarea se refiere a la formulación de las metas de oferta y de demanda de productos agropecuarios. Ya no basta pues determinar cuantitativamente las variables mencionadas precedentemente; ahora se trata de especificar qué significan éstas en términos de los productos del agro. La tercera tarea se refiere a la formulación de las metas de utilización de recursos productivos y a la estructura empresarial a nivel predial, con lo que se va precisando la clase de tecnología que se ha de adoptar y los tipos de empresas sobre cuya base se desea materializar los objetivos que se persiguen. Por ejemplo, la participación del sistema agropecuario en la inversión bruta interna total exigirá un determinado nivel de empleo, la utilización de ciertos insumos y la predominancia de una categoría de empresas que asegure el nivel de acumulación que se desea alcanzar. Finalmente, la cuarta tarea de esta tercera etapa se refiere a la formulación de los mecanismos instrumentales, es decir, las políticas, los programas, los proyectos, el financiamiento y la organización de la administración pública agropecuaria. También aquí la formulación de metas es importante, porque todos esos mecanismos instrumentales tendrán que tener —en la medida de lo posible— una expresión cuantitativa. Así, por ejemplo, en el caso de los precios, la intervención de la administración pública que se está formulando deberá expresarse —entre otras cosas— en un conjunto de metas que indiquen cuantitativamente, para unos pocos o los más importantes productos, los niveles de precios que se procurará vayan registrando como consecuencia de la intervención aludida. Lo mismo ocurrirá con respecto al crédito, al riego, a la reforma de la estructura empresarial, a la capacitación de la fuerza de trabajo, etc. En términos generales, puede adelantarse que, como se verá después con mayor detalle, las metas que se formulen con respecto a las políticas agropecuarias y al financiamiento, junto a las que se formularon con referencia a la oferta y a la demanda de productos agropecuarios, al uso de recursos productivos, y a la estructura empresarial, serán nuevamente analizadas al prepararse los programas y los proyectos, para organizar integralmente el conjunto de acciones necesarias que permitan materializarlas en la práctica.

Apreciando la naturaleza de todas estas tareas, se puede comprobar claramente, entonces, que las metas del sistema agropecuario van adquiriendo, progresivamente, un mayor grado de detalle.

Hasta la finalización de la segunda etapa del proceso de formulación, las metas

agropecuarias están expresadas, por lo general, con un alto nivel de agregación cuantitativa en el espacio y en el tiempo. Por ejemplo, se cuantifica la evolución del producto bruto agropecuario durante el transcurso de un período de siete años, y teniendo en cuenta la contribución de todas las regiones del país que participan en su generación.¹³ Lo mismo ocurre con la inversión, el consumo, las exportaciones, etc. En cambio, al finalizar la tercera etapa, las metas tienen que tener una mayor especificación y ello se logra sobre la base de los siguientes criterios, considerados simultáneamente:

a) detallando las metas para las diferentes actividades del sistema agropecuario. Así, por ejemplo, con respecto al subsistema de actividades productivas, las metas de producción estarán expresadas para todos o los más importantes productos. Pero también habrá que especificar las metas correspondientes a cada una de las actividades de apoyo (por ejemplo, la investigación), de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural (por ejemplo, los servicios de salud), además de las que correspondan dentro del subsistema de conducción y regulación (por ejemplo, ciertos controles en el abastecimiento de insumos);

b) detallando las metas según los diferentes tipos de tecnologías que se estén considerando en la formulación, las que, naturalmente, estarán asociadas a las metas en lo que toca a disponibilidad y utilización de los recursos productivos;

c) detallando las metas según las distintas categorías de empresas que se están previendo para el futuro, y que derivarán directamente de las metas que en particular se hayan fijado para la estructura empresarial del sistema.

De esta manera, además de la especificación en términos de las variables espacio y tiempo que ya traen de la segunda etapa, las metas estarán ahora detalladas simultáneamente, según actividades, tecnologías y tipos de empresas.

Finalmente, la cuarta etapa, en la cual, como se ha dicho, deben hacerse los ajustes finales y la integración del plan agropecuario al proyecto del plan nacional global consiste, en lo fundamental, en compatibilizar y corregir, cuando proceda, todas las expresiones cuantitativas que se han venido elaborando y detallando en las etapas anteriores.

C. LA FORMULACIÓN DE LAS METAS COMO APLICACIÓN DE UN CONJUNTO DE TÉCNICAS DE PROYECCIÓN

Para finalizar esta introducción, es útil relacionar conceptualmente la formulación de metas con el frecuentemente denominado cálculo de proyecciones en el marco de un proceso de planificación.

En este sentido, cabe establecer aquí las similitudes y diferencias de ambos conceptos. Como ya se ha dicho, la elaboración de las metas consiste en cuantificar un conjunto de variables durante todo el proceso de formulación. Para ello, es necesario disponer de diversos instrumentos técnicos, como por ejemplo, los modelos matemáticos a que ya nos hemos referido. Estas técnicas para cuantificar las metas, son las mismas que muchas veces se llaman técnicas de proyección. Por eso se afirma que la tarea de formular metas puede ser concebida como la aplicación de un conjunto de técnicas de proyección. No obstante, es preciso efectuar algunas restricciones a esta afirmación, las que se refieren a las similitudes y diferencias existentes entre el cálculo de las metas y la prognosis, así como a las relaciones entre dicho cálculo y la formulación de los

¹³ Véase, en este mismo libro, el capítulo octavo de la Tercera Parte: "La planificación agropecuaria regional".

objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales del proceso de planificación agropecuaria.

Como ya se expresara,¹⁴ la prognosis es el proceso de cálculo por el cual se extrapola —en términos cuantitativos— las tendencias predominantes en el pasado. Esas tendencias fueron descritas e interpretadas en la diagnosis, y sobre la base de dicha interpretación, se realiza su extrapolación en el futuro. En otras palabras, esta extrapolación supone, para el futuro, la vigencia de las mismas condiciones que estuvieron presentes en el período cubierto por la diagnosis.¹⁵

Las principales similitudes existentes entre la formulación de metas —esto es, el cálculo de proyecciones— y la elaboración de una prognosis, radican, por un lado, en la expresión cuantitativa de ambos procesos, y por otro, en los niveles de especificación o detalle de las variables que intervienen en los cálculos. En particular, debe tenerse en cuenta que, tanto la tarea de proyectar, como la de efectuar una prognosis, supone el uso de determinadas técnicas de cuantificación, que incluso en determinadas circunstancias, pueden ser comunes a ambos propósitos. Por otra parte, una vez aplicados esos instrumentos técnicos, los resultados obtenidos en los dos procesos estarán determinados, por lo general, con el mismo grado de especificación o detalle. Para apreciar las razones de esta similitud, basta pensar que en el proceso de formulación de las metas —como se comprobará más adelante— es muy frecuente la comparación entre la prognosis de determinadas variables y sus proyecciones, especialmente para disponer de elementos de juicio que permitan realizar posibles correcciones, reformulaciones y compatibilizaciones de dichas variables respecto de otras. Si ello es así, los resultados de uno y otro proceso deberán estar expresados, naturalmente, en términos similares, de modo de posibilitar la comparación aludida. Así, al cabo de la tercera etapa del proceso de formulación, las metas estarán expresadas con referencia a las variables consideradas, es decir, espacio, tiempo, actividades, tecnología y tipo de empresas a que correspondan. Ahora bien, si se desea comparar estas proyecciones con la prognosis de las tendencias predominantes en el pasado, esta última tendrá que tener, exactamente, el mismo grado de desagregación.

No obstante, a pesar de las similitudes señaladas, entre la formulación de la prognosis y el cálculo de las proyecciones existe una diferencia de importancia esencial. Por definición, la prognosis extrapola las tendencias del pasado, en el supuesto de que están vigentes las mismas condiciones que dieron origen a esas tendencias. En cambio, las proyecciones o metas constituyen la expresión cuantitativa de la formulación del plan, es decir, de una política planificada que procura, deliberadamente, orientar esas tendencias en un sentido predeterminado. Precisamente, la comparación entre prognosis y metas a que se aludió antes procura muchas veces suministrar una indicación acerca de la magnitud que tendría ese esfuerzo de transformación. Y ello, al mismo tiempo, sirve como un elemento de juicio importante para ir apreciando la propia consistencia y la factibilidad de las metas que se están formulando.¹⁶

La segunda precisión conceptual mencionada antes se refiere a las relaciones entre el cálculo de las proyecciones o metas y la formulación de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales. La consideración de este aspecto obedece a la importancia fundamental que tiene la distinción clara entre los elementos sustantivos y los

¹⁴ Véase el capítulo primero de la Segunda Parte: "Objetivos y características generales del diagnóstico".

¹⁵ En la extrapolación se incluyen apreciaciones sobre hechos previsibles, basados en programas o proyectos en proceso de maduración durante el período al cual se refiere la prognosis.

¹⁶ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "Características generales del proceso de formulación".

complementarios existentes en todo proceso de planificación, de modo de no confundirlos y tergiversar, de ese modo, el verdadero sentido de dicho proceso.

Es así que cuando se afirma que la formulación de las metas puede ser concebida como la aplicación de un conjunto de técnicas cuantitativas de proyección a los elementos componentes de la formulación, hay que tener sumo cuidado para no confundir los aspectos sustantivos, centrales, con los que tienen un carácter complementario. Los verdaderamente sustantivos son, precisamente, los elementos componentes de la formulación, esto es, los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales, ya que son éstos los que le dan su verdadero contenido al proceso político subyacente a la elaboración del plan de desarrollo agropecuario. De esta manera, no es posible pensar que la planificación del desarrollo agropecuario consista solamente en la aplicación de un conjunto de técnicas cuantitativas de proyección. El uso de estas técnicas constituye, precisamente, el componente complementario del proceso general de formulación. No obstante, no por ser complementario no significa carecer de importancia, ya que para alcanzar la coherencia, la eficiencia y el nivel aceptable de riesgo que procura proporcionar la planificación de la política agropecuaria, es necesario operar con la mayor rigurosidad posible y esto se logra, en gran medida, cuando se trabaja en términos cuantitativos. A su vez, esto último significa formular metas o proyecciones, que de esta manera adquieren un sentido en el marco general del proceso en que participan. Pero nunca constituirán los elementos fundamentales de ese proceso, ya que carecen de valor en sí mismas; lo adquieren, por la existencia de un proceso político.

En síntesis, la formulación de una meta en particular, siempre presenta dos componentes: un componente sustantivo, constituido por el objetivo, lineamiento de estrategia o mecanismo instrumental que se está cuantificando con dicha meta, y un componente complementario, constituido por la técnica de proyección que se está empleando para realizar dicha cuantificación. Precisamente en este capítulo se realiza el análisis de este segundo componente partiendo de la base de que los elementos sustantivos ya han sido considerados en los dos capítulos anteriores.

D. FORMULACIÓN DE ALGUNAS METAS FUNDAMENTALES

Para iniciar el estudio de la formulación de algunas metas de fundamental importancia en cualquier proceso de planificación agropecuaria, se pueden considerar los principales criterios metodológicos e instrumentos de proyección que se van a tener en cuenta.

Como se podrá advertir si las metas constituyen la expresión cuantitativa de toda la formulación, el análisis de todos los tipos de metas que es posible elaborar en un proceso de planificación agropecuaria trasciende notoriamente las posibilidades de este estudio. Por esta razón, se presenta en este texto una selección de metas, realizada a partir de determinados criterios. Precisamente, antes de proceder al análisis de aquéllas, se comentan los criterios utilizados para realizar dicha selección.

E. CRITERIOS DE SELECCIÓN

Los criterios de selección utilizados para determinar las categorías de metas que se van a analizar pueden ser definidos con respecto a los subsistemas de actividades del sistema agropecuario, así como a las cuatro etapas del proceso general de formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario.

Desde el primer punto de vista, el análisis se concentrará, principalmente, en el

subsistema de actividades productivas, pero con dos salvedades muy importantes: la primera se refiere al hecho de que el asignar prioridad al análisis de las metas correspondientes a dicho subsistema no significa, de ninguna manera, ignorar la continua interrelación que existe entre las actividades de producción y las que corresponden a los otros tres subsistemas. Como ya vimos, esa interrelación supone —entre otras cosas— que de las metas establecidas para el subsistema de actividades productivas deriven los criterios que serán utilizados en la cuantificación de las metas correspondientes a las restantes actividades y viceversa. Adicionalmente, conviene reiterar que esto es bastante importante cuando en el cálculo de estas metas participa más de una oficina de planificación correspondiente a una rama de actividad, como ocurre frecuentemente en el caso de las de los subsistemas de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. La segunda salvedad se refiere a que —no obstante realizar el análisis con énfasis en el subsistema de actividades productivas— se considerará también la elaboración de proyecciones o metas de la inversión extrapredial, que a su vez puede corresponder a cualquiera de los otros tres subsistemas, particularmente los de actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

Desde el punto de vista de las distintas etapas que componen el proceso de formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario, cabe señalar que el análisis se referirá a la tercera de aquéllas, esto es, a la elaboración detallada de las metas que integren el plan de mediano plazo, concediendo una especial importancia a las que dicen relación con la oferta y demanda de productos agropecuarios, con los recursos y con la tecnología de la producción.

También se incluye un análisis de algunas metas directamente asociadas con las que se acaban de mencionar, como las que se refieren a la generación y distribución del ingreso del agro, así como al comercio con el exterior que deriva de las distintas actividades comprendidas en el sistema agropecuario.

En términos generales, las razones consideradas para realizar la selección que se acaba de exponer obedecen al hecho de que se estima que las metas elegidas para el análisis suponen la utilización de criterios metodológicos y de instrumentos que, en buena medida, operan como síntesis de los principales aspectos que se han de considerar en el caso de la planificación agropecuaria. No obstante, es muy importante destacar que en ningún caso se pretende otorgar un falso carácter universal a los criterios e instrumentos mencionados. Por el contrario, se discutirá acerca de un conjunto de elementos de juicio cuya aptitud tendrá que ser ponderada en cada circunstancia concreta. En definitiva, también los criterios e instrumentos para la formulación de las metas estarán condicionados por las características de la realidad a la que se procura aplicarlos.

III. LAS METAS DE DEMANDA Y DE OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

La elaboración de las metas de demanda y de oferta de productos agropecuarios tiene una gran importancia por la vinculación directa o indirecta que dichas metas tienen con una elevada proporción de los distintos elementos que componen la formulación considerada en su conjunto. En rigor, corresponden al subsistema de actividades productivas, pero la vinculación aludida trasciende los límites de este último, para implicar a todos los demás.

Luego de analizar algunos aspectos generales del procedimiento de elaboración que

resultan comunes a las metas de la demanda y la oferta, se incluye un estudio particular de cada grupo, así como de las características principales que se deberá tener en cuenta para asegurar la compatibilidad entre ambas.

A. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE FORMULACIÓN

Entre estas connotaciones generales y comunes al procedimiento de formulación, conviene referirse en primer lugar, a un problema que se discute con frecuencia y que supone simultáneamente las metas de la demanda y la oferta de productos agropecuarios. Precisamente, se trata del falso dilema que se suele plantear en torno al orden de prelación de las proyecciones. En efecto, se estima que éste constituye un falso dilema por tres razones: la primera se refiere al hecho de que, teniendo en cuenta la identidad contable existente entre la demanda y la oferta, las proyecciones que se han de realizar sobre ambas procurarán asegurar un riguroso equilibrio entre las dos variables. Esto significa que la verificación no debe hacerse solamente desde un punto de vista contable o descriptivo —como suele ocurrir— sino que además, debe tener una efectiva vigencia antes del proceso económico, esto es, cuando los distintos sujetos de la sociedad formulan sus previsiones de comportamiento.¹⁷ En efecto, no tendría ningún sentido estar utilizando técnicas de planificación para proyectar desequilibrios entre la demanda y la oferta, debido a los trastornos que ello puede ocasionar al sistema agropecuario en particular y a la economía en su conjunto en general. Lo que cabrá discutir es el tipo y las características del equilibrio que deberá promoverse, pero no su necesidad. De este modo si se denomina:

- O_A a la oferta de productos agropecuarios;
- D_A a la demanda de los mismos;
- VBP_A al valor bruto de la producción agropecuaria;
- M_A a las importaciones de productos agropecuarios;
- DI_A a la demanda interna de dichos productos; y
- E_A a sus exportaciones,

se tiene que:

$$\begin{aligned} O_A &= D_A \\ O_A &= VBP_A + M_A \\ D_A &= DI_A + E_A \\ VBP_A + M_A &= DI_A + E_A \end{aligned}$$

Sobre estas bases, habrá que proyectar el equilibrio definido anteriormente.¹⁸ En otras palabras, al calcular la demanda de productos agropecuarios, se estarán formulando las metas acerca de los destinos de la oferta. Por otra parte, al calcular las metas de oferta, se estarán proyectando los distintos orígenes del abastecimiento de la demanda.

La segunda razón por la que resulta ocioso discutir el orden de precedencia de

¹⁷ La identidad contable o descriptiva se cumple en cualquier caso y se la suele llamar igualdad *ex post*. Pero es la igualdad *ex ante* la única que asegura el equilibrio entre las dos variables.

¹⁸ Véanse, al respecto, J. B. D. Derksen, *El empleo de las cuentas nacionales en la planificación*, Curso de Planificación del Desarrollo Agrícola, 1967, FAO, Roma, 1968, y FAO, *Manual de cuentas económicas de la agricultura* (provisional), Roma, 1975.

las metas se refiere al hecho de que tanto al calcular las de demanda como las de oferta, se está cuantificando una parte de la formulación de un proceso político, que entre otras cosas, procura transformar —total o parcialmente— los factores que condicionaron el nivel y la composición de esa demanda y de esa oferta en el pasado. De modo que no resulta válido el argumento que frecuentemente se esgrime y que señala que si se comienza por las proyecciones de la demanda, se estará restringiendo la oferta a las posibilidades que ofrezca la demanda en el futuro. Esto es así porque el proceso del que forman parte estas proyecciones dispone de mecanismos instrumentales que afectan la demanda efectiva para orientarla en el sentido que se estime conveniente, a la luz del modelo normativo que está subyacente al análisis. Por eso también antes se decía que al calcular la demanda, en realidad se están cuantificando los destinos más adecuados para la oferta. Y por razones similares, tampoco puede aceptarse el argumento que señala que si se comienza por proyectar la oferta, se está condicionando enteramente la demanda, al nivel y composición que pueda registrar aquélla. En efecto, todo plan debe disponer de instrumentos para influir sobre los componentes de la oferta, seleccionando así los mejores orígenes posibles para el abastecimiento de la demanda global.

Finalmente, una tercera razón muy importante se refiere al hecho de que las formulaciones de los dos conjuntos de metas irán avanzando en forma conjunta e interrelacionada. Por otra parte, cualquiera haya sido la secuencia de tareas que se siguió en la práctica, habrá que ir compatibilizándolas permanentemente, hasta llegar a una versión definitiva para ambas simultáneamente. Todo este proceso de compatibilización, hasta llegar a la conciliación final, tendrá que ser realizado mediante la integración de los dos grandes criterios que orientarán la formulación de estas metas: el mejor aprovechamiento posible de los recursos disponibles, para poder lograr el más adecuado abastecimiento de la demanda prevista, de acuerdo a las pautas que se haya fijado previamente la sociedad, y que por ende, resulten compatibles con los objetivos agropecuarios o globales del país.

Por razones expositivas, el análisis que se presenta en este texto incluye, en primer término, la consideración de las proyecciones de la demanda de productos agropecuarios, para incluir luego el cálculo de las metas de oferta. De esta manera, el estudio tomará en cuenta, separadamente, los principales aspectos que condicionan, frecuentemente, cada grupo de proyecciones. No obstante, conviene señalar antes dos factores generales de importancia que afectan a las dos categorías de metas.

El primero se refiere a la conveniencia de realizar una prognosis sobre dos componentes fundamentales de la demanda y la oferta de productos agropecuarios: el consumo interno y la producción agropecuaria nacional. La extrapolación de las tendencias registradas por estas dos variables en el pasado, forma parte de la prognosis que acompaña a la interpretación general con que culmina la diagnosis y constituirá un importante elemento de juicio inicial para formular las metas respectivas. En efecto, la prognosis del consumo interno y la producción permitirá, en primer término, apreciar los efectos que tendría la continuación de esas tendencias en el pasado sobre aspectos tales como la situación alimentaria interna y la disponibilidad de divisas. A su vez, de la comparación de estos efectos con el papel que se le viene asignando al sistema agropecuario en el desarrollo nacional, surgirá una primera comprobación del sentido y la medida en que habría que modificar las tendencias pasadas, de modo de asegurar que ese papel se cumpla efectivamente. Naturalmente, al tratarse de antecedentes para la formulación de las metas, los análisis comparativos aludidos precedentemente deberían estar expresados en términos cuantitativos.

Un segundo aspecto general y común a las proyecciones de la demanda y la oferta

se vincula a la necesidad de que el proceso de compatibilización entre ambas que debe realizarse por aproximaciones sucesivas tenga lugar en la oficina nacional de planificación agropecuaria, sobre la base de una estrecha coordinación de esta última con otras oficinas correspondientes a las ramas de actividad, como con la nacional global, la industrial, etc., a la luz del marco general de interrelaciones que deriva del modelo global de desarrollo.

B. PROYECCIONES DE LA DEMANDA

Conviene comenzar por recordar la definición de la demanda de productos agropecuarios:

- 1] Demanda productos agropecuarios = Demanda interna + exportaciones.
- 2] Demanda interna = Alimentos para consumo humano + usos no alimenticios + inversión bruta interna.
- 3] Usos no alimenticios = Alimentos para ganado + semillas + manufacturas no alimenticias.
- 4] Demanda productos agropecuarios = Alimentos para consumo humano + alimentos para ganado + semillas + manufacturas no alimenticias + inversión bruta interna + exportaciones.
- 5] Demanda productos agropecuarios = Uso intermedio + uso final.

Las relaciones funcionales anteriores permiten realizar la definición de la demanda de productos agropecuarios desde dos puntos de vista: según el origen geográfico de sus componentes y según el destino económico de estos últimos. Así, la relación funcional expresada en primer término representa la primera de esas perspectivas y las restantes relaciones, la segunda. Precisamente, en el análisis que sigue, se seguirá el criterio del origen geográfico de la demanda, comenzando por la de carácter interno, para luego considerar la demanda del exterior. No obstante, el estudio, también tomará en cuenta, simultáneamente, el punto de vista que separa los componentes de la demanda según su destino económico.

1. Demanda interna

Como se señaló antes, la demanda interna de productos agropecuarios está integrada por aquéllos que se destinan al consumo alimenticio, a usos no alimenticios y a la inversión bruta. Cabe destacar en particular que la inversión bruta ($IBIA$) tiene dos componentes: la inversión fija ($IBIFA$) y la variación de existencias (VEA). El primero de estos dos componentes comprende todos los medios fijos de producción del propio agro: éste es el caso, por ejemplo, de las praderas artificiales permanentes, las plantaciones frutales, los viñedos, etc. El segundo registra todas las modificaciones que experimentan los productos agropecuarios acumulados en existencia: éste es el caso típico de las existencias ganaderas y del incremento en las reservas de enlace de productos agropecuarios entre un año y otro, etc.

Teniendo en cuenta estas definiciones, el análisis de las metas de demanda interna se concentrará en el consumo de alimentos y en los usos no alimenticios, que resultan,

sin duda, los componentes de mayor importancia. Por otra parte, respecto de las proyecciones de los productos que el agro produce y que constituyen una parte de inversión bruta interna, utilizada por el propio sector, nos pronunciaremos más adelante, al estudiar las metas sobre los recursos productivos que emplea la agricultura y la ganadería.¹⁹

a] *Alimentos para consumo humano*

El consumo de alimentos constituye un componente fundamental de la demanda de productos agropecuarios. En muchos países de la región, la situación alimentaria de la gran mayoría de la población ha venido presentando históricamente deficiencias muy importantes. Esta característica convierte esta variable en un factor que puede significar una importante dinamización de las actividades productivas del sistema agropecuario e incluso, del proceso económico general de un país.

Con referencia a la formulación de las metas sobre el consumo de alimentos de productos agropecuarios, conviene reiterar uno de los aspectos generales mencionados, cual es, el que se refiere a la necesidad de efectuar inicialmente una prognosis comparativa de las tendencias del consumo y de la producción agropecuaria nacional, apreciando los efectos que esos resultados tendrían sobre aspectos tales como la situación alimentaria y la disponibilidad de divisas, y contrastando estos efectos en la función que le ha sido asignada al sistema agropecuario en el desarrollo nacional. De esta manera, desde los inicios de la formulación de las metas del consumo de alimentos, se tendrá una visión aproximada de las transformaciones que se deberán introducir en las tendencias del pasado, de modo que no exista desequilibrio entre los efectos de dicho consumo y el papel que tiene que cumplir esta variable en el marco de la política agropecuaria que se está formulando.

Debe tenerse en cuenta que la realización de esa prognosis, así como el análisis de sus resultados, supone una evaluación previa de los distintos factores que, de alguna manera, han condicionado históricamente los niveles y la composición del consumo de alimentos. Al llevar a efecto la prognosis, hay que mantener inalterada la vigencia de esos factores y para poder hacer esto último, hay que conocer claramente el tipo de condicionamiento que han ejercido. Por otra parte, sobre esos factores deberá concentrarse la acción de los mecanismos instrumentales que se definan para modificar las tendencias predominantes en el pasado, y los resultados esperados de esa acción serán los que están implícitos en las metas formuladas al respecto.

Por esta razón, se incluye a continuación un análisis de los principales elementos que normalmente influyen sobre la demanda de alimentos para consumo humano, y sobre esta base, se consideran algunos aspectos fundamentales sobre el cálculo de las metas.

Previamente, conviene destacar que una parte importante del consumo humano de alimentos tiene lugar en forma directa. Sin embargo, a medida que un país se desarrolla una parte creciente ha experimentado previamente un determinado nivel de procesamiento o transformación por parte de la industria. Como consecuencia de este hecho, su consumo no es realmente directo y el producto final que se consume tampoco corresponde técnicamente al agro. Sin embargo, como en casi todos los productos alimenticios que han experimentado un previo procesamiento, el insumo agropecuario es de una muy elevada importancia relativa y los criterios para proyectar su demanda son básicamente los mismos que habría que utilizar para proyectar el consumo de esos productos en forma directa. Por otra parte, las proyecciones de la demanda de alimentos con

¹⁹ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "Las metas de demanda y oferta de productos agropecuarios".

elaboración previa las realiza —en la inmensa mayoría de los casos— la oficina de planificación agropecuaria, aun cuando no son actividades agropecuarias estrictamente hablando. Así, por ejemplo, los criterios para proyectar la demanda de carne enfiada o congelada, o bien, la de leche pasteurizada, son los mismos que los que se utilizarían para proyectar la demanda de esos alimentos para consumo directo. Y adicionalmente, las proyecciones del consumo interno de carne enfiada o congelada o de leche pasteurizada las realiza siempre la oficina de planificación agropecuaria y no la oficina de planificación industrial. Por estos motivos, los aspectos que se discuten a continuación deben considerarse válidos para todo el consumo de productos agropecuarios alimenticios, tengan o no un determinado nivel de procesamiento previo.

i] *Factores que condicionan el nivel y la composición de los alimentos para el consumo interno.* Cabe señalar que, en lo fundamental, las variaciones que va experimentando el nivel y la composición del volumen global del consumo humano de alimentos están condicionadas por dos grandes grupos de factores: por una parte, la evolución de la población, así como de algunas variables asociadas a la misma, entre las que cabe destacar la estructura de dicha población por edades y el tamaño medio de la familia; por otro lado, un conjunto de factores cuya influencia se concentra, fundamentalmente, sobre el consumo por habitante, entre los que deben ser destacados el ingreso personal disponible, el precio de los productos aludidos y de sus sustitutos, los hábitos y las tradiciones, los procesos de urbanización, los sistemas de distribución y comercialización y la política alimentaria en relación a la situación nutricional.²⁰

Por estas razones, se analizará, en primer término, la influencia que ejerce la evolución de la población, para luego considerar los distintos factores que, como hemos dicho, condicionan el nivel y la composición del consumo global, a través de sus efectos sobre el consumo por habitante.

La evolución de la población. De acuerdo a lo señalado precedentemente, la evolución de la población, así como la de algunas variables asociadas a la misma, constituyen uno de los dos grandes grupos de factores que afectan el nivel y la composición del volumen global del consumo humano de productos alimenticios.²¹ Adicionalmente, puede señalarse que tanto en el caso de aquellos países con un significativo ritmo de crecimiento de la población, como en el de aquellos otros donde el consumo de productos agropecuarios por habitante registra elevadas magnitudes que lo acercan a la saturación, la evolución demográfica explica la mayor proporción de los aumentos que va experimentando el volumen global del consumo de los productos mencionados.

La mayoría de los países latinoamericanos puede considerarse comprendida en el grupo de aquéllos cuyo ritmo demográfico es alto. Es decir, aun cuando en casi todos estos países los niveles del consumo de alimentos por habitante registran magnitudes notoriamente bajas, y por lo tanto el margen potencial de incremento de esos guarismos es generalmente elevado, el alto ritmo de crecimiento demográfico ha permitido explicar la mayor parte de los incrementos del consumo total de la población. Por otra parte, de acuerdo a los numerosos estudios que se han realizado al respecto, la población continuará creciendo rápidamente en los próximos años,²² con lo que se seguirá manteniendo su importante influencia en la determinación de dicho consumo total.

²⁰ Véase FAO, "Factores que influyen en el consumo de alimentos", *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* — 1957, Roma, 1958.

²¹ Véase S. Ong, *Population Growth in Relation to Agricultural and Rural Development Planning and Programming*, FAO-ESH-UN/TF 155, Roma, julio de 1975.

²² Sólo Uruguay y Argentina pueden considerarse como excepciones a esta afirmación.

En este sentido, la importancia relativa de dicha influencia dependerá de los avances o retrocesos que se vayan materializando en la magnitud del consumo por habitante.

En casi todos los países de la región, se ha logrado acumular un conjunto de información estadística acerca de la evolución de la población, que puede considerarse cuantitativa y cualitativamente adecuado. Si a ello se agrega el perfeccionamiento de que han venido siendo objeto los métodos de proyección de esta variable, se puede concluir que la influencia del crecimiento demográfico sobre el consumo total de productos agropecuarios aisladamente considerada resulta, en general, fácilmente cuantificable al calcular las metas de demanda como parte de un proceso de planificación.²³

Como se dijo al principio, la evolución de la población supone generalmente algunos cambios en determinadas variables asociadas, entre las que cabe destacar la estructura de dicha población por edades y el tamaño medio de la familia. Naturalmente estos factores también influyen sobre el nivel y la composición del consumo de alimentos, y por su propia naturaleza conviene considerarlos en esta parte del análisis. No obstante, es preciso señalar que el condicionamiento que ejercen se materializa principalmente a través de la evolución que va experimentando el consumo por habitante, tanto en lo que se refiere a su magnitud absoluta, como a su estructura en términos de la calidad de los productos consumidos.

Así, en primer término, es fácilmente comprobable que las modificaciones en la estructura de la población por edades ejercen una influencia directa sobre las variables mencionadas precedentemente. Por ejemplo, las necesidades de alimentos de la población adulta son cuantitativa y cualitativamente diferentes a las que experimentan los niños; esas diferencias se materializan, tanto en términos de calorías y nutrientes, como en cuanto a los tipos de alimentos que se requieren en una y otra circunstancia.²⁴ Naturalmente el efecto de este factor sólo es pertinente cuando experimenta cambios de una notoria importancia relativa, que se explican a su vez, por variaciones significativas en las tasas de natalidad y de mortalidad, y que se aprecian fundamentalmente en el largo plazo. No obstante, debe tenerse en cuenta que cuando se desea estimar el consumo de productos agropecuarios en el largo plazo o con referencia a un grupo o estrato específico de la población, o bien, con respecto a determinadas regiones, la consideración de este factor es muy importante. En estas circunstancias, y por las mismas razones citadas anteriormente al considerar el crecimiento de la población, la información disponible sobre el tema, así como el afinamiento logrado en los criterios metodológicos respectivos, permiten cuantificar sin dificultades el efecto de esta variable.²⁵

También las variaciones en el tamaño medio de las familias, relacionadas positivamente con el ritmo de crecimiento demográfico, influyen sobre el nivel y la composición del consumo total de productos agropecuarios, a través de su efecto sobre el consumo por habitante. En particular, se ha podido comprobar que el tamaño medio de la familia está inversamente relacionado con la magnitud de dicho consumo por habitante. Adicionalmente, cuando este tamaño es alto, tienden a disminuir las comidas fuera del hogar, así como la demanda de alimentos semipreparados. La cuantificación de estos efectos resulta bastante difícil en la mayoría de los países de América Latina, debido

²³ Es necesario destacar, al respecto los numerosos trabajos sobre el tema que han venido elaborando distintos organismos de Naciones Unidas, particularmente el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

²⁴ Véase FAO, "Población, suministro de alimentos y desarrollo agrícola", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, vol. 23, núm. 9, Roma, 1974.

²⁵ Véase K. D. S. Baldwin, *La demografía al servicio de los planificadores agrícolas*, FAO, Roma, octubre de 1975.

a que son muy escasas las encuestas sobre presupuestos familiares, que constituyen la principal fuente de información al respecto.

En cualquier caso, cabe señalar que la importancia relativa de este factor suele ser reducida, aun en el largo plazo. Sólo cabría jerarquizarlo cuando, como consecuencia de importantes migraciones rural-urbanas, o de una alteración aguda en el ritmo de crecimiento de la población el tamaño medio de las familias experimenta una variación notoria.²⁶

El consumo de alimentos por habitante. Este punto constituye el segundo grupo de factores que explican las variaciones en el nivel y la composición de alimentos en un país. Este hecho se puede explicar por un conjunto de circunstancias, entre las cuales, las más importantes se mencionan a continuación:²⁷

- *El ingreso personal disponible.* Es éste, sin duda, uno de los factores de mayor importancia, pues resulta empíricamente comprobable que las variaciones en la magnitud de dicho ingreso ocasionan cambios en el nivel y la composición del consumo de productos alimenticios. Adicionalmente, es posible conocer la dirección y cuantificar la intensidad de esos cambios.

En este sentido, uno de los primeros y más importantes antecedentes es la ley formulada por Ernst Engel en 1857: "Mientras más pobre es una familia, mayor es la proporción de sus gastos totales que debe ser empleada en alimentos y a igualdad de otras condiciones, la mejor medida del estándar de vida material de una población es la proporción de los gastos totales usada para adquirir alimentos". Pero además de lo que señala esta ley, a medida que crece el ingreso personal disponible, se va operando un cambio en la estructura de los alimentos consumidos; es así que a niveles bajos de ingreso, se registra una mayor proporción en el consumo de los alimentos relativamente más baratos los que normalmente tienen un alto contenido de hidratos de carbono, como son los cereales, los tubérculos, el azúcar, etc.; por otra parte, a niveles más altos de ingreso personal disponible, cobra una mayor importancia relativa el consumo de los llamados alimentos protectores, que resultan relativamente más caros y que por lo general, tienen un más elevado contenido de proteínas y vitaminas, como es el caso de las carnes, la leche, las frutas, las hortalizas, etc.²⁸

Los antecedentes comentados indican que a diferentes niveles de ingreso personal disponible por habitante, la demanda de productos alimenticios reaccionará en forma muy diferente ante ciertas variaciones de la magnitud de dicho ingreso. Esto se puede apreciar mejor gráficamente. Si se llama *YPD* al ingreso personal disponible por habitante y C_i a la demanda para consumo por habitante de un producto i cualquiera, se puede construir la representación que muestra la gráfica 25.

En la gráfica 25, podemos observar que las curvas representan las vinculaciones que existen entre las magnitudes del ingreso personal disponible y el consumo de esos productos por habitante para dos tipos de productos diferentes. Ahora bien, para cada producto en particular, se comprueba que se registran diferentes ritmos de crecimiento del consumo, según el tramo de ingreso de que se trate. Ocurre pues, que en cualquiera de las dos curvas representadas, el consumo crece al principio más rápidamente que el ingreso; luego, ambos ritmos de incremento se van equilibrando y después, el con-

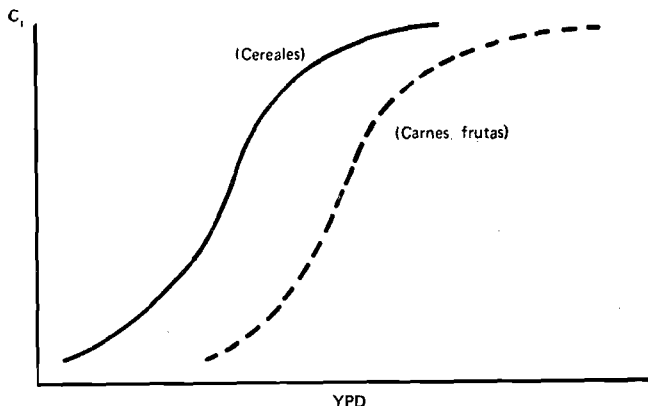
²⁶ Véase N. Alexandratos, *Handling of demographic variables in agricultural planning*, Seminar on Agricultural Planning and Population, FAO-ESP-813/5, Roma, Italia, octubre de 1974.

²⁷ Véase FAO, "Factores que influyen en el consumo de alimentos", *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* — 1957, Roma, 1958.

²⁸ Véase F. K. Harmston y H. Hino, "Demand for food products", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, núm. 3, Nueva York, 1970.

sumo comienza a aumentar más lentamente que el ingreso. Finalmente, se llega a lo que puede denominarse punto de saturación, que en la práctica puede presentarse de diversas maneras: un crecimiento del consumo cada vez menor (representado gráficamente mediante una curva de tendencia asintótica, como en el ejemplo propuesto); un estancamiento del volumen del consumo o incluso, un decrecimiento absoluto del mismo.

Por otra parte, las dos curvas que se han representado en la gráfica 25 procuran indicar que este tipo de relaciones entre las variables que se están considerando se registran a distintos niveles del ingreso personal disponible, según el tipo de productos de que se trate. Por esta razón, la curva hipotética correspondiente a productos como las carnes y las frutas aparece con un desplazamiento hacia la derecha de la que podría representar el consumo de cereales.



GRÁFICA 25. *Función hipotética de consumo de un producto i, respecto al ingreso personal disponible por habitante*

Este tipo de relación, que se ha representado gráficamente, recibe el nombre de función de consumo respecto al ingreso personal disponible por habitante, y naturalmente no toma en cuenta la influencia que otros factores puedan tener sobre dicho consumo;²⁹ en rigor, supone que dicha influencia se mantiene constante.³⁰ Por otra parte, la información necesaria para formular las relaciones entre las variables suele obtenerse normalmente, sobre la base de tres fuentes de diversa naturaleza: las series cronológicas, las encuestas sobre presupuestos de consumidores y las comparaciones internacionales.³¹ Aun cuando las encuestas sobre presupuestos de consumidores³² constituyen, por lo general, el procedimiento para obtener información más detallada y al mismo tiempo más exacta, los datos obtenidos por medio de las otras dos vías suelen

²⁹ S. Tachi, "A study on the consumption function of farm family budget", *Journal of Rural Community Studies*, núm. 40, Japón, marzo de 1975.

³⁰ Véase Ricardo French-Davis, *Esquema para proyecciones de demanda por bienes agrícolas*, ILPES, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1963.

³¹ Véase L. M. Goreaux, "Ingreso y consumo de alimentos", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, FAO, vol. IX, núm. 16, Roma, octubre de 1960.

³² Estas distintas formas de expresar el consumo, se refieren respectivamente al cálculo de las denominadas elasticidad-cantidad y elasticidad-gasto.

proporcionar elementos de juicio complementarios de mucha utilidad y en algunas circunstancias, pueden llegar a sustituir a las encuestas como fuente principal de información, cuando por alguna razón resulta imposible realizarlas.

Conviene también tener en cuenta que existen diversas maneras de cuantificar las variables relacionadas por estas funciones. Por un lado, el consumo puede estar expresado en unidades físicas o en términos monetarios.³³ En el primer caso, a su vez, la medición se puede realizar en unidades de peso o capacidad, o bien, en términos de unidades representativas de la calidad nutricional de los alimentos, como las calorías y las proteínas. En el segundo caso, se puede expresar en términos de valor al productor, ponderando el consumo de un producto por el precio que por el mismo recibe dicho productor, o inversamente, como el gasto que realiza el consumidor, al valorar los precios vigentes en el mercado. Por otro lado, también existen diversas maneras de expresar o indicar el nivel y las variaciones del ingreso personal disponible, pues a veces es difícil que las fuentes de información mencionadas precedentemente proporcionen datos confiables sobre la variable mencionada. Esto resulta especialmente válido en el caso de las encuestas sobre presupuestos de consumidores, que por lo general, registran imprecisiones y contradicciones con respecto a la fuente y la magnitud de los ingresos familiares disponibles. Por esta razón, frecuentemente se toma el consumo total del sujeto (sea individual o familiar) como un indicador de dicho ingreso. Esto se debe a que de acuerdo a la experiencia práctica, dicho consumo total puede ser estimado con un más alto grado de precisión.³⁴

Teniendo en cuenta las diversas alternativas existentes para expresar las variables de la relación funcional, esta última puede adoptar, a su vez, diversas modalidades. En rigor, la función de consumo de cada producto individualmente considerado debería ser diferente, por la presencia de uno de los dos factores siguientes o de ambos simultáneamente: la relación con la variable explicativa, en cuyo caso el ingreso personal disponible varía a diversos niveles de esta última; y la vinculación con esa variable explicativa, función que presenta diferentes trayectorias y grados de intensidad. El primer caso es aquél que se da cuando los consumos de varios productos tienen relaciones de similar naturaleza con el ingreso, pero son materializables en diferentes tramos de este último. Gráficamente esto se representa mediante un desplazamiento entre las funciones de consumo, similar al que registra el ejemplo contenido en la gráfica 25. En cambio, el segundo factor de diferencia entre las funciones de consumo supone la existencia de relaciones de naturaleza diversa entre la variable aludida —el consumo— y el ingreso. Gráficamente, ello se representa mediante curvas de distintas formas, que significan —como ya se ha dicho— diferentes trayectorias y grados de intensidad de las relaciones mencionadas antes. Por todas estas razones, la elaboración de funciones de consumo respecto del ingreso exige la realización previa de estudios empíricos al respecto.

Los distintos tipos de funciones de consumo respecto al ingreso pueden ser caracterizados sobre la base de dos elementos fundamentales: la propensión marginal a consumir y la elasticidad del consumo con referencia al ingreso personal disponible, que para el caso de un producto i cualquiera, se denominarán respectivamente PMC_i y ε_{iy} .

La propensión marginal al consumo de un producto i cualquiera se define como la proporción de los aumentos del ingreso personal disponible que se destina al con-

³³ FAO, *Bibliografía de encuestas sobre consumo de alimentos*, Roma, 1973.

³⁴ Véanse H. S. Houthaakker, "An international comparison of household expenditure patterns", *Econometría*, Conn., octubre de 1957 y Universidad Católica de Chile, *Demand and supply projection for agricultural products, 1965-80*, Santiago de Chile, 1968.

sumo de dicho producto i . Por otra parte, la elasticidad del consumo del producto i respecto al ingreso personal disponible mide las relaciones existentes entre los incrementos relativos de ambas variables.³⁵ Así, pues, en el caso de una relación lineal del tipo $C_i = aYPD + b$, en que a es el coeficiente de inclinación de la recta y b la ordenada en el origen, se tiene:

$$PMC_i = \frac{\Delta C_i}{\Delta YPD} = \frac{\Delta(aYPD + b)}{\Delta YPD}$$

y en términos de incrementos infinitesimales, se mide en base a la primera derivada de la función

$$PMC_i = \frac{\partial C_i}{\partial YPD} = a$$

Por otro lado, la elasticidad se define de la siguiente manera:

$$\varepsilon_{Y_i} = \frac{\frac{\Delta C_i}{C_i}}{\frac{\Delta YPD}{YPD}} = \frac{\Delta C_i}{\Delta YPD} \cdot \frac{YPD}{C_i}$$

y en términos de incrementos infinitesimales,

$$\varepsilon_{Y_i} = \frac{\partial C_i}{\partial YPD} \cdot \frac{YPD}{C_i}$$

Se puede apreciar que, en cualquier caso, se cumple que

$$\varepsilon_{Y_i} = PMC_i \frac{YPD}{C_i}$$

De esta manera, en el caso de la relación lineal propuesta como ejemplo, se tiene:

$$\varepsilon_{Y_i} = a \frac{YPD}{C_i} = a \frac{YPD}{aYPD + b}$$

Sobre la base de estos elementos fundamentales, que como se dijo, caracterizan cualquier función de consumo respecto al ingreso, cabe señalar brevemente a continuación algunos de los principales tipos de relaciones funcionales que se utilizan en la práctica.³⁶

Puede mencionarse en primer lugar, la función logarítmica, de tipo exponencial, que se expresa formalmente de dos maneras:

³⁵ FAO, *Las elasticidades de la demanda de productos agrícolas en función de los ingresos*, Comité de Problemas de Productos Básicos, 47º período de sesiones, Estudios sobre proyecciones, Documento de Trabajo núm. 1, Roma, 1972.

³⁶ Véase L. M. Goreux, *op. cit.*, y además "Methodology of projections in agriculture", *Agricultural planning course — 1965*, FAO, Roma, 1966.

$$C_i = aYPD^b \quad \log C_i = k + b \log Y, \text{ siendo } k = \log a$$

La propensión marginal a consumir y la elasticidad de la demanda para consumo respecto al ingreso se calculan de la siguiente manera:

$$PMC_i = \frac{\partial C_i}{\partial YPD} = abYPD^{b-1} = ab \frac{YPD^b}{YPD} = ab \frac{C_i}{YPD} = ab \frac{C_i}{aYPD} = \frac{bC_i}{YPD}$$

como se puede apreciar, resulta creciente a medida que se incrementa el ingreso. Por otra parte,

$$\epsilon_{iY} = PMC_i \frac{YPD}{C_i} = \frac{bC_i}{YPD} \cdot \frac{YPD}{C_i} = b$$

es decir, resulta constante para cualquier nivel de ingreso. La representación gráfica de una función de este tipo puede apreciarse en la gráfica 26. Como se puede observar, una elasticidad constante facilita mucho los cálculos que se realizan con esta función, pero su uso tiene inconvenientes importantes, debido a la inadecuación que presenta la evolución que, generalmente registra el consumo de productos agropecuarios, particularmente los alimenticios. En efecto, no sólo contradice la tendencia a la saturación, ya mencionada, sino que arroja una propensión marginal al consumo creciente, a medida que se incrementa el ingreso personal disponible.

La función semilogarítmica puede expresarse de la siguiente manera:

$$C_i = a + b \log YPD$$

La propensión marginal al consumo será:

$$PMC_i = \frac{\partial C_i}{\partial \log YPD} = \frac{b}{YPD} \log e^{37}$$

y la elasticidad,

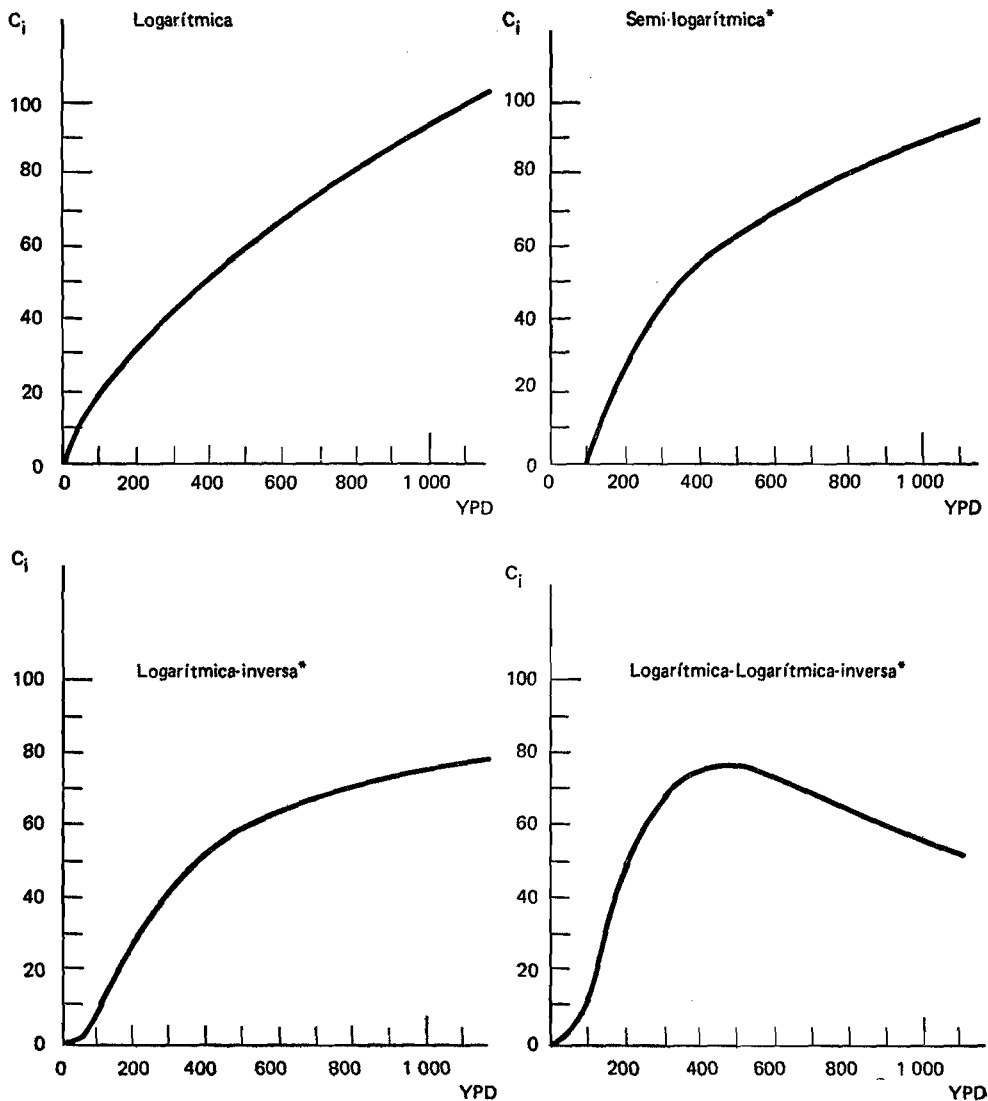
$$\epsilon_{iY} = PMC_i \frac{YPD}{C_i} = \frac{b}{YPD} \log e \frac{YPD}{C_i} = b \frac{\log e}{C_i} = b \frac{\log e}{a + b \log YPD}$$

Se puede comprobar que tanto la propensión marginal al consumo (PMC_i) como la elasticidad (ϵ_{iY}) tienden a decrecer cuando se incrementa el ingreso. La representación gráfica de la función se puede apreciar en la gráfica 26. Se trata de una relación más apropiada que la anterior, aunque como tampoco presenta una tendencia a la saturación, no podría ser utilizada si se registran grandes cambios en el ingreso personal disponible. En los países de menor desarrollo, se adapta mejor cuando se trata de productos cuyo consumo todavía sigue creciendo significativamente al aumentar el ingreso, como por ejemplo, las carnes, los productos lácteos, las frutas y las hortalizas.

³⁷ $e = 0,43429$ y corresponde a la relación de conversión entre logaritmos neperianos o naturales y logaritmos decimales.

La función logarítmica-inversa, puede ser expresada como sigue:

$$\log C_i = a - \frac{b}{YPD}$$



GRÁFICA 26. Representaciones gráficas de algunas funciones de consumo respecto al ingreso

* FUENTE: FAO, *Productos agrícolas — proyecciones para 1975 y 1985*, Roma, 1967.

La propensión marginal al consumo sería:

$$PMC_i = \frac{\partial \log C_i}{\partial YPD}$$

$$\frac{\frac{\partial \log C_i}{\partial YPD}}{C_i} \log e = -b(-1) YPD^{-2} = \frac{b}{YPD^2}$$

$$\frac{PMC_i}{C_i} \cdot \log e = \frac{b}{YPD^2}$$

$$PMC_i = \frac{b C_i}{\log e YPD^2}$$

y la elasticidad,

$$\varepsilon_{iY} = PMC_i \frac{YPD}{C_i} = \frac{b C_i}{\log e YPD^2} \frac{YPD}{C_i} = \frac{b}{\log e YPD}$$

También en este caso, tanto la propensión marginal al consumo como la elasticidad (PMC_i y E_{iY}) tienden a decrecer a medida que el ingreso aumenta. La representación gráfica de la función se ha incluido en la gráfica 26 y como se puede apreciar, se adapta bien al caso de los productos cuyo consumo está próximo a la saturación, como por ejemplo, algunos cereales y el azúcar, en algunos países de América Latina.

Finalmente, la función logarítmica-logarítmica-inversa se presenta de la siguiente manera:

$$\log C_i = a - \frac{b}{YDP} - d \log YPD$$

La propensión marginal a consumir sería:

$$PMC_i = \frac{\partial \log C_i}{\partial YPD}$$

$$\frac{\frac{\partial \log C_i}{\partial YPD}}{C_i} \log e = -b(-1) YPD^{-2} - \frac{d}{YPD} \log e$$

$$\frac{PMC_i}{C_i} \log e = \frac{b}{YPD^2} - \frac{d}{YPD} \log e$$

$$PMC_i = \frac{(b - d YPD \log e) C_i}{\log e YPD^2}$$

y la elasticidad,

$$\varepsilon_{iY} = PMC_i \frac{YPD}{C_i} = \frac{YPD (b - d YPD \log e) C_i}{C_i \log e YPD^2}$$

$$\varepsilon_{iY} = \frac{b - d YPD \log e}{\log e YPD}$$

$$\varepsilon_{iY} = \frac{b}{\log e YPD} - d$$

Tanto la pensión marginal a consumir como la elasticidad resultan decrecientes cuando se incrementa el ingreso personal disponible. La representación gráfica de la función se incluye en la gráfica 26 y se puede apreciar que se trata de una relación especialmente adaptable al análisis de periodos largos, durante cuyo transcurso, las variaciones en el nivel de ingresos son muy significativas. La propia forma de la curva permite comprobar que el uso de esta función es muy adecuado en el caso de aquellos productos cuyo consumo comienza a decrecer en términos absolutos a partir de determinado nivel de ingreso. Esto se materializa en la práctica cuando el consumo de algunos productos que proporcionan calorías más baratas —como los cereales y las raíces— es sustituido por el de otros más ricos en proteínas y vitaminas. Desde otro punto de vista, cabe señalar que la función logarítmica-logarítmica-inversa es la más compleja de las que se han considerado, y el cálculo de las magnitudes de sus tres parámetros requiere la disponibilidad de abundante y precisa información estadística normalmente no disponible, hecho que indudablemente dificulta su utilización.

□ *El precio.* Éste constituye otro de los factores importantes que normalmente afectan el nivel y la composición del consumo de productos agropecuarios.³⁸ Su influencia puede ser analizada según se trate del precio de un producto o de los precios de ciertos bienes.

Así como es posible determinar funciones de consumo respecto del ingreso personal disponible, también se las puede formular para formalizar las vinculaciones entre dicho consumo y el precio del producto sobre el que se está realizando el análisis.³⁹ En términos generales, la experiencia indica que dichas vinculaciones resultan especialmente significativas en el corto plazo, ya que a largo plazo, la estructura de precios de los alimentos suele experimentar cambios relativamente poco importantes. Por otra parte, la relación básica entre la cantidad de un producto agropecuario demandada para consumo y su precio es de tipo inverso, como se muestra en la gráfica 27. Adicionalmente, según las diferentes categorías de productos, la curva podrá registrar distintas trayectorias o desplazamientos los que naturalmente dependerán del grado de condicionamiento que el nivel del ingreso personal disponible ejerza sobre el consumo de esos diversos productos.⁴⁰

Debe tenerse en cuenta que tal como sucede en el caso de las funciones respecto del ingreso, éstas también suponen constante la influencia de los demás factores.

³⁸ Véase H. Wold y L. Jureen, *Demand analysis, a study in econometrics*, J. Wiley and Sons, Nueva York, 1953.

³⁹ J. N. Greenfield, "Effect of price changes on the demand for meat", *FAO, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, vol. 23, núm. 12, diciembre de 1974.

⁴⁰ Véase José Ibarra y Danilo Astori, *Teoría de la demanda de bienes*, ILPES (versión mimeografiada), Santiago de Chile, 1969.



GRÁFICA 27. Función hipotética de consumo de un producto respecto a su precio

Uno de los elementos fundamentales para caracterizarlas es la elasticidad del consumo del producto respecto de su precio, el que se define de la siguiente manera:

llamando p_i a dicho precio:

$$\varepsilon_{ip_i} = \frac{\frac{\Delta C_i}{C_i}}{\frac{\Delta p_i}{p_i}} = \frac{\Delta C_i}{\Delta p_i} \cdot \frac{p_i}{C_i}$$

y en términos infinitesimales:

$$\varepsilon_{ip_i} = \frac{\partial C_i}{\partial p_i} \cdot \frac{p_i}{C_i}$$

Es decir, se trata de la relación entre los incrementos relativos del precio y de la cantidad consumida del producto.

Así pues, para el caso de una relación lineal del tipo $C_i = a - bp_i$, tendremos:

$$\varepsilon_{ip_i} = -b \frac{p_i}{C_i} = -b \frac{p_i}{a - bp_i}$$

Por otra parte, el efecto del precio de los productos cuyo consumo puede sustituir el del producto que se analiza es, por lo menos, tan importante como el anterior. La relación puede ser también formalizada sobre la base de la elaboración de funciones que, en lo fundamental, pueden ser caracterizadas sobre la base del cálculo de la elasticidad de sustitución. Esta última se define como la relación entre los incrementos relativos del precio del producto sustitutivo y de la cantidad consumida del producto que se analiza. De este modo, la elasticidad del consumo del producto i con respecto al precio del producto j se calcula de la siguiente manera:

$$\varepsilon_{ip_j} = \frac{\partial C_i}{\partial p_j} \cdot \frac{p_j}{C_i}$$

En general, en la mayor parte de los países de América Latina, no existen investigaciones que proporcionen estas elasticidades de sustitución, aun para los productos más importantes. En ciertas ocasiones, esto constituye un obstáculo importante, como cuando a través de cambios en las relaciones de precios entre productos, se desea estimular o desalentar ciertos consumos, ejecutar aspectos parciales de una política alimentaria, etc. Ello puede obligar a utilizar indicadores indirectos, elasticidades correspondientes a otros países u otros elementos de juicio, los que siempre tendrán un cierto grado de arbitrariedad.

□ *Los hábitos o tradiciones de consumo.* Se trata de un tercer factor de mucha importancia, junto al ingreso y al precio. Un hecho estadísticamente comprobable es que las distintas comunidades tienden a ser conservadoras en sus hábitos o tradiciones en materia de consumo de alimentos. Naturalmente, ello dice relación con el origen histórico de esas comunidades y se explica por el acostumbramiento que fueron experimentando al consumo de los alimentos fácilmente disponibles en las regiones donde se fueron instalando. Por ejemplo, el arroz y la yuca en zonas tropicales, los cereales en las de clima frío y húmedo, las carnes y los productos lácteos en regiones de clima templado aptas para el pastoreo. Más aún, esta actitud conservadora se confirma por un hecho muy simple, pero al mismo tiempo muy revelador: en circunstancias en que la disponibilidad de alimentos resulta insuficiente, se tiende a importar del exterior el mismo tipo de productos.

En términos generales, cabe tener en cuenta dos elementos de juicio principales sobre este factor. Primero, que por su importancia, opera siempre como un marco de referencia, es decir, una estructura general dentro de la cual se va a materializar la influencia de los otros elementos que condicionan el consumo de productos agropecuarios. En segundo término, y no obstante la importancia aludida anteriormente, existen instrumentos de política que, adecuadamente utilizados, pueden llegar a afectar los hábitos y tradiciones de consumo a mediano o a largo plazo, aun cuando sea muy difícil modificarlos completamente.

□ *La urbanización.* También se ha podido comprobar empíricamente que el proceso de urbanización y las migraciones concomitantes del medio rural a las ciudades tiene una influencia importante sobre la composición del consumo de productos agropecuarios por habitante. En efecto, por lo general, mientras en el medio rural la importancia relativa del consumo de calorías es significativamente mayor, en el medio urbano se torna más importante el consumo de proteínas animales y grasas.

No obstante, es necesario tener en claro la existencia de este efecto, y no confundirlo con aquél que se origina en las variaciones producidas en el nivel del ingreso personal disponible por habitante, que ya se analizó en estas páginas. Como se pudo apreciar entonces, estas variaciones también producen cambios significativos en la composición del consumo de alimentos, y como frecuentemente las migraciones del campo a la ciudad y la expansión del proceso de urbanización suelen conllevar una tendencia al incremento del ingreso por habitante, se advertirá claramente que los efectos de ambos factores podrían confundirse fácilmente. Naturalmente, la separación de estos efectos es muy difícil de expresar en términos cuantitativos, particularmente al calcular una determinada función de consumo. Por esta razón, ante la carencia de información precisa al respecto, se puede recurrir a la confluencia de los dos efectos en un solo componente de la función de consumo, estableciendo claramente lo que ello significa y no atribuyendo la totalidad de los efectos a uno solo de los factores considerados.⁴¹ Por ejemplo, si se estima que la urbanización agudiza el efecto del ingreso sobre la

⁴¹ Véase Ricardo Ffrench-Davis, *op. cit.*

composición del consumo, pero sólo este último puede ser cuantificado, se podría trabajar con un coeficiente correspondiente a dicho efecto ingreso que resulte algo mayor que el que se puede observar empíricamente.

□ *Los sistemas de distribución y de comercialización.* También éstos son factores que afectan significativamente el consumo de productos agropecuarios, especialmente en el caso de los productos percederos, como las carnes, el pescado, los productos lácteos, las frutas y las hortalizas, todos los cuales, por otra parte influyen considerablemente en el proceso de mejoramiento de la calidad de la dieta alimenticia.

Pero también el efecto de este factor puede fácilmente confundirse con el de las variaciones en el ingreso disponible y especialmente, con el que registra el proceso de urbanización ya comentado precedentemente. De esta manera, valen aquí todas las consideraciones formuladas al respecto en páginas anteriores.

El mejoramiento de los sistemas de distribución y de comercialización tiene efectos importantes en la demanda de alimentos y en la composición de la dieta, sobre todo en el caso de bienes percederos, especialmente aquéllos que se producen en una determinada estación del año. Por una parte, su oferta no queda limitada al período de cosecha y por otra, se atenúan las diferencias estacionales de los precios que pagan los consumidores. Ambos hechos se traducen en un aumento del consumo de estos productos por habitante.

Ahora bien, la cuantificación de estos efectos no es fácil. Más aún, es posible que ésta no pueda incorporarse en las metas a mediano y largo plazo. Sin embargo, constituye una variable, que según la importancia prevista en la política planificada de desarrollo agropecuario, debe ser cuidadosamente estudiada en las evaluaciones anuales que de aquélla hace el sistema de planificación. A medida que en el transcurso de los años se pueda disponer de estos elementos cuantitativos, ellos deberán ser incorporados más adelante en los planes de mediano plazo.

Por otro lado, cabe tener en cuenta que la consideración de este factor está asociada a las distintas formas de expresar el consumo, cuando se establece una relación funcional entre dicha variable y los elementos que la condicionan.⁴² Como ya se dijo, esa expresión puede efectuarse en términos físicos o monetarios, y a su vez, en este último caso, sobre la base de los precios recibidos por los productores o los pagados por los usuarios del bien de consumo. Cuando el cálculo se realiza utilizando los precios pagados por los usuarios, el volumen del gasto está incluyendo el margen correspondiente a los sistemas de distribución y de comercialización, cuyo costo va aumentando junto con el proceso de crecimiento económico general. De esta manera, los coeficientes de elasticidad-gasto, cuando la cuantificación se ha realizado de la manera antes descrita, resultan bastante mayores que los de elasticidad-cantidad. Adicionalmente, la diferencia entre ambos se va agudizando a medida que se eleva el nivel medio del ingreso personal disponible por habitante.

□ *La política alimentaria y la situación nutricional.* Desde el punto de vista de la planificación del desarrollo agropecuario, no sólo interesa evaluar los efectos que la puesta en práctica de medidas de política alimentaria puedan tener en el futuro. También es muy importante conocer cómo han operado en el pasado, ya que esas medidas pueden haber tenido una notoria influencia sobre el nivel y la composición del consumo de productos agropecuarios.⁴³ En este sentido, conviene tener presente que en los países de menor desarrollo, particularmente los de la región, los esfuerzos destinados a

⁴² Esto resulta especialmente válido en el caso de las funciones de consumo con respecto al ingreso personal disponible y a los precios del producto y sus sustitutos.

⁴³ Véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Segunda Parte: "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico".

la transformación económica y social están vinculados, en buena medida, a la situación alimentaria.⁴⁴

Entre las diversas categorías de instrumentos que es posible poner en práctica como parte de una política alimentaria, cabe distinguir aquellos instrumentos que operan directamente sobre el problema que se intenta superar, de los que poseen un efecto indirecto. Este último caso es el de ciertas medidas de política económica, como por ejemplo, las que tienden a afectar el nivel del ingreso, los módulos de su distribución, la estructura de los precios de los productos que se consumen, etc. La capacidad y la aptitud de todos estos instrumentos es analizada más detalladamente en otra parte de este texto.⁴⁵ Aquí interesa destacar el primer grupo de medidas, es decir, las que tienen una acción directa sobre la situación alimentaria.

En primer lugar, se puede mencionar el enriquecimiento artificial de alimentos corrientes con algún nutrimento adicional, cuando la carencia de este último afecta a grupos amplios del país o de una región en particular. Por ejemplo, cabe señalar el caso de la incorporación de vitaminas y minerales a la harina; la mezcla de harina de trigo con una cierta proporción de harina de maíz; la agregación de cloro al agua, yodo a la sal o al aceite, o bien vitaminas y minerales a la leche, etc.⁴⁶ En otras circunstancias, cuando las deficiencias en materia alimenticia obedecen a algunos hábitos de consumo, se suele recurrir a la puesta en práctica de campañas educativas destinadas a modificar esas costumbres y a promover el consumo de alimentos de menor costo por unidad de nutrimento limitante, todo ello apoyado con la acción de algunos instrumentos de tipo indirecto, como los que se mencionaron precedentemente. Esto ocurre cuando se desea sustituir por sucedáneos una parte importante del incremento previsto en el consumo, debido al mayor ingreso disponible. Por ejemplo, el reemplazo de la carne vacuna por pescado, carne de ave, de cerdo, etc. (Véase cuadro 50.) También pueden presentarse carencias importantes en la dieta de algunos grupos parciales y específicos de la población de menores ingresos⁴⁷ o de algunas regiones determinadas del país: por ejemplo, las madres y los niños lactantes, los niños en edad preescolar y escolar, los trabajadores de determinados tipos de empresas, etc. En estos casos, se recurre a la materialización de programas de ayuda alimentaria, como por ejemplo, los que se apoyan en la distribución gratuita o a precios subsidiados de desayunos y almuerzos escolares, el funcionamiento de comedores populares, etc.

La puesta en práctica de algunas o de todas las medidas que se han venido señalando puede afectar considerablemente el nivel y la composición del consumo alimenticio por habitante, particularmente el que registran determinados grupos de la población. Y naturalmente, ello no puede ser desconocido cuando se trata de determinar con

⁴⁴ Sobre este tema, consúltese el siguiente material bibliográfico: F. Recalde, *Política alimentaria y nutricional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970; en este mismo libro, el capítulo cuarto de la Tercera Parte, el acápite: "Las políticas económicas"; K. U. Ahmad, "Food, nutrition and population", *Report on the FAO/UNFPA seminar on population problems related to food and the Far East*, Bangkok, Tailandia, 9-13 de diciembre de 1974; FAO, *Manual sobre necesidades nutricionales del hombre*, Estudios sobre Nutrición, 28, Roma, 1975.

⁴⁵ M. C. Latham, *Planificación y evaluación de los programas de nutrición aplicada*, Estudios sobre Nutrición, 26, Roma, 1972.

⁴⁶ Sobre este tema, véanse: FAO-OPS-OMS, *Informe final del Seminario Latinoamericano sobre Planificación y Evaluación de Programas de Nutrición Aplicada*, Roma, 1967; y B. T. Burton, *Nutrición humana*, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica 146, Washington, 1966.

⁴⁷ FAO/OMS, *Evaluación de ciertos aditivos alimentarios*, Decimotavo informe del Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en aditivos alimentarios, Reuniones sobre Nutrición, Informe 54, Roma, 1975.

CUADRO 50. Chile: Corrección de las proyecciones del consumo interno de carne bovina con base en las metas de sustitución
(Carne en vara sin menudencias)

	Carne bovina			Carne bovina liberada por el aumento del consumo de los siguientes sustitutos				
	Proyección por elasticidad	Proyección corregida	Menor consumo	Aves	Ovinos	Porcinos	Huevos	Pescado
<i>Por habitante</i>								
<i>al año (kg)</i>								
1965	18.0	18.0	—	—	—	—	—	—
1969	21.3	19.5	1.8	0.9	0.1	0.3	0.3	0.2
1970	22.1	19.6	2.5	1.3	0.2	0.4	0.3	0.3
1971	23.0	19.8	3.2	1.5	0.3	0.6	0.4	0.4
1975	26.0	20.8	5.2	2.1	0.7	1.3	0.5	0.6
1980	29.9	23.0	6.9	2.8	0.9	1.7	0.7	0.8
<i>Total del país</i>								
<i>(miles de toneladas)</i>								
1965	158.4	158.4	—	—	—	—	—	—
1969	206.6	189.0	17.6	8.8	1.8	2.8	2.4	1.8
1970	220.8	195.7	25.1	12.6	2.5	4.3	3.2	2.5
1971	235.7	202.6	33.1	15.9	3.7	6.2	4.0	3.3
1975	295.3	235.9	59.4	23.7	9.0	14.9	5.9	5.9
1980	386.7	297.0	89.7	35.9	13.4	22.3	9.0	9.1

FUENTE: República de Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, 2ª edición, Santiago, Chile, 1970, p. 60.

precisión la naturaleza de los factores que han condicionado dicho consumo en el pasado. Por otra parte, esta necesidad resulta especialmente importante cuando se está proyectando utilizar estos mismos tipos de instrumentos en el futuro.

ii] *Cálculo de las metas del consumo de alimentos.* Todos los antecedentes que se han venido presentando son imprescindibles para evaluar los distintos factores que, de alguna manera, condicionaron en el pasado el consumo interno de productos agropecuarios. A su vez, dicha evaluación constituye el punto de partida para la prognosis de esas tendencias hacia el futuro, que como ya se dijo, constituye un elemento de juicio de fundamental importancia para el cálculo de las metas.⁴⁸

Como se señaló antes, la prognosis de la función del consumo en el pasado debería ser analizada en comparación con la de la producción agropecuaria, a fin de poder apreciar las derivaciones que tendría la vigencia futura de las tendencias del pasado. Entre las más importantes, se mencionaron las que se refieren a la situación alimentaria y a la disponibilidad de divisas. Así, por ejemplo, los resultados de la prognosis pueden indicar niveles tales del consumo interno y la producción, que se comprometan

⁴⁸ Véase J. Price Gittinger, *Planning for agricultural development: the Iranian experience*, National Planning Association, Washington, D. C., agosto de 1965.

aspectos tan importantes como la situación nutricional de grandes sectores de la población o las reservas internacionales del país. En estas circunstancias, se dispondría de un primer elemento de juicio para determinar la importancia de realizar un esfuerzo deliberado que permitiera revertir las tendencias pasadas.

En particular, el conocimiento de las derivaciones en materia alimenticia exige cuantificar la dieta implícita en la prognosis de las tendencias del pasado.

Los resultados de la prognosis constituirán un punto de partida importante para la decisión respecto del cálculo de las metas.⁴⁹ Dicho cálculo puede suponer, en general, dos grandes tipos de situaciones: que se haya decidido mantener vigente la función de consumo del pasado o que, en cambio, se procure modificarla.

Mantenerla vigente significa que los mismos factores que han condicionado el nivel y la composición del consumo de alimentos seguirán operando en el futuro. Pero en rigor, esta situación cubre a su vez dos casos posibles: la alternativa de mantener íntegramente la función de consumo del pasado o de mantenerla en forma parcial.

La primera de estas dos posibilidades supondría mantener vigente no sólo el tipo de relaciones entre el consumo y los factores que lo condicionan, sino también la intensidad de esas relaciones.⁵⁰ De esta manera, los resultados de las proyecciones del consumo se diferenciarían de una mera prognosis, sólo en la medida en que la evolución de esos factores explicativos registrara una transformación respecto de sus propias tendencias del pasado. Así, supóngase un caso simple en que la relación funcional elaborada para el pasado explica la evolución del consumo de productos agropecuarios a partir del ingreso personal disponible. Si se mantiene integralmente la vigencia de esa función para el futuro, las posibilidades de que las proyecciones del consumo difieran de la extrapolación de los niveles del pasado, dependen de las magnitudes de las metas que se hayan formulado sobre dicho ingreso. En el caso límite de que estas últimas también supongan una constancia de las tendencias del pasado, las metas sobre consumo interno de alimentos también coincidirán con su prognosis. En cambio, se registrará una diferencia entre ambas, sólo si la evolución prevista para el ingreso personal disponible supone alterar, de alguna manera, las tendencias que venía registrando dicha variable.

Si, por ejemplo, la relación funcional mencionada anteriormente es del tipo

$$C_t = a YPD^b$$

que también se puede presentar como

$$\log C_t = k + b \log YPD, \text{ siendo } k = \log a$$

la proyección habría que realizarla de la siguiente manera: suponiendo que se conocen los valores de las variables para un período base 0 y que se desea realizar la proyección para un período t cualquiera, se tendrá:⁵¹

$$C_{it} = C_{i0} \left(\frac{YPD_t}{YPD_0} \right)^b = C_{i0} \left(\frac{YPD_t}{YPD_0} \right)^{\epsilon_{iY}}$$

⁴⁹ Véase FAO, *Bibliografía sobre el análisis y las proyecciones de la demanda y de la producción*, 1963, Roma, 1964.

⁵⁰ Véase L. M. Goreux, "El desarrollo económico y las proyecciones de productos básicos", *Boletín mensual de economía y estadísticas agrícolas*, FAO, vol. 10, núms. 7-8, Roma, agosto de 1961.

⁵¹ Los subíndices de las variables indican el período de tiempo a que corresponden.

o lo que es lo mismo,

$$\begin{aligned}\log C_{it} &= \log C_{i0} + b (\log YPD_t - \log YPD_0) = \\ &= \log C_{i0} + \varepsilon_{iY} (\log YPD_t - \log YPD_0)\end{aligned}$$

De la misma manera, puede formalizarse la proyección de los distintos tipos de relaciones funcionales considerados anteriormente.⁵²

Pero hay una segunda posibilidad en esta alternativa de mantener vigente la función de consumo del pasado: consiste en mantenerla parcialmente vigente, es decir, cambiando la intensidad de las relaciones existentes entre el consumo y las variables que lo explican. Dicho de otro modo, se trata de dejar constante el tipo de relación, es decir, la forma en que se vinculan las variables que la integran, modificando la magnitud de las repercusiones que unas tienen sobre otras.

Así, sobre la base del mismo ejemplo propuesto anteriormente, se puede mantener la naturaleza de la relación que existe entre el consumo de alimentos y el ingreso personal disponible, pero promover un cambio en la elasticidad del primero respecto del segundo, con lo que se afecta la intensidad de las repercusiones que las variaciones del ingreso originan sobre el nivel y la composición del consumo. Esto podría lograrse, por ejemplo, con una redistribución del ingreso que tendiera a favorecer relativamente a los grupos más desposeídos de la población, o a algunas regiones cuyo nivel medio de ingresos ha sido muy bajo.⁵³ Como esos grupos o regiones sin duda, registrarán coeficientes de elasticidad del consumo respecto al ingreso significativamente más altos que el promedio nacional, este último se va a modificar, esto es, mostrará un incremento que dependerá en gran medida de la importancia que haya tenido el proceso redistributivo. En el tipo de función

$$C_i = a YPD^b$$

lo anterior supone modificar el coeficiente b , que como se sabe, representa la elasticidad. Como en cada función de esta naturaleza, b es constante para cualquier nivel de ingreso; el cambio propuesto significa una modificación de la trayectoria de la curva representativa de la función, como puede observarse en la gráfica 28.

Este ejemplo demuestra claramente la necesidad de que, en circunstancias como las planteadas, las proyecciones se realicen sobre la base de funciones correspondientes a distintos grupos de la población, definidos según su nivel medio de ingresos.

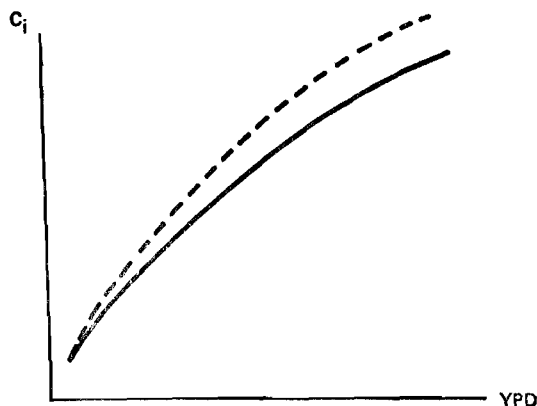
Se puede apreciar entonces que la decisión de mantener para el futuro la misma función de consumo interno registrada en el pasado, sea total o parcialmente, reduce las posibilidades de acción política sobre dicho consumo a la utilización de instrumentos de tipo indirecto, que por lo general, constituyen estímulos económicos. Así pues, cuando esa función se mantiene íntegramente, se puede modificar la tendencia registrada por el consumo en el pasado si se actúa, por ejemplo, sobre el nivel medio del ingreso personal disponible o sobre la estructura de los precios de los bienes de consumo. Por otra parte, en el caso que se acaba de analizar acerca de una vigencia parcial de esa función de consumo en el pasado, resulta teóricamente clara la influencia

⁵² Véase L. M. Goreux, *op. cit.*

⁵³ Véase J. C. de Pablo, "Redistribución del ingreso y cambio en la estructura de la demanda", Organización Techint, Argentina, *Boletín Informativo núm. 193*, Buenos Aires, enero-febrero-marzo de 1974.

que podrían tener todas aquellas medidas tendientes a promover una redistribución del ingreso personal disponible.⁵⁴

No obstante, si se considera que la planificación del desarrollo agropecuario constituye un proceso político que procura transformar la realidad es muy posible que no se opte por mantener la función de consumo del pasado, ya sea total o parcialmente, y que ésta, en cambio quede restringida solamente al caso de algunos productos, cuyas tendencias de consumo no afecten o contradigan en forma significativa el papel que se desea hacer cumplir al sistema agropecuario en el desarrollo nacional. La validez de esta afirmación se refuerza si se considera este proceso estrechamente vinculado a los problemas de la alimentación de muy amplios sectores de la población en los países de menor desarrollo, de acuerdo a lo que ya se explicó anteriormente.



GRÁFICA 28. Funciones de consumo respecto al ingreso personal disponible de tipo logarítmico, con distintos coeficientes de elasticidad

Por estas razones, la decisión de cambiar la función de consumo del pasado, tendrá gran importancia en el marco de un plan de desarrollo agropecuario de mediano o de largo plazo. Por lo menos, en el caso de algunos productos considerados de importancia estratégica para ciertos aspectos tan importantes, como por ejemplo, la situación alimentaria interna o las relaciones comerciales y financieras con el exterior.

Gráficamente, el cambio de la función no sólo implica desplazar la función de consumo, sino principalmente, modificar su forma. Estas decisiones exigen la puesta en práctica de instrumentos del tipo de los que afectan directamente el nivel o la composición del consumo de productos agropecuarios.⁵⁵ En este sentido, cabe mencionar nuevamente aquí el ejemplo del enriquecimiento artificial de alimentos, la distribución gratuita o subsidiada de los mismos, los programas globales de ayuda alimentaria, el establecimiento de vedas al consumo de ciertos productos, etc., cuyas características principales ya fueron comentadas.

Desde el punto de vista de la formulación de las metas de alimentos para consumo humano, el balance alimenticio se convierte en un instrumento de análisis fundamental

⁵⁴ Véase Ram Dayal, "Efectos ingreso y efectos precio en la demanda de cereales", *Indian Journal of Agricultural Economics*, Ginebra, julio-diciembre de 1964.

⁵⁵ S. K. Green, "Food and nutrition planning: a comment", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 26, núm. 3, Reino Unido, 1975.

CUADRO 51. Uruguay: Régimen alimenticio en el año 1963 y proyecciones para el año 1974
(Por persona)

	Año 1963				Año 1974			
	Disponibilidades ^a (kgs/año)	Suministros diarios			Disponibilidades ^a (kgs/año)	Suministros diarios		
		Calorías	Proteínas (gramos)	Grasas (gramos)		Calorías	Proteínas (gramos)	Grasas (gramos)
<i>Cereales</i>		956.4	27.2	2.9		975.0	27.5	2.9
Trigo	82.2	819.6	24.5	2.5	82.3	820.3	24.6	2.5
Maíz	1.4	13.9	0.3	0.1	2.4	24.0	0.4	0.1
Arroz	12.1	118.9	2.2	0.2	12.9	126.8	2.4	0.3
Otros	0.4	4.0	0.2	0.1	0.4	3.9	0.1	0.1
<i>Raíces y tubérculos</i>		131.6	2.4	0.3		129.9	2.4	0.3
Papas	36.0	69.1	1.7	0.1	36.1	69.2	1.7	0.1
Boniatos	23.0	61.0	0.7	0.2	22.3	59.2	0.7	0.2
Fariña	0.2	1.5	—	—	0.2	1.5	—	—
<i>Azúcares</i>		390.0	—	—		428.4	—	—
Refinada	36.7	388.8	—	—	40.3	427.0	—	—
Miel	0.2	1.2	—	—	0.2	1.4	—	—
<i>Leguminosas secas, nueces y cacao</i>	2.2	21.7	1.1	0.7	2.4	23.4	1.1	0.9
<i>Hortalizas</i>	39.6	25.0	1.2	0.3	46.2	29.0	1.4	0.3
<i>Frutas</i>	51.0	62.3	0.9	0.3	85.0	73.9	1.0	0.4
<i>Carnes</i>		698.6	41.8	56.6		696.2	41.1	57.7
Bovinas	75.4	448.5	30.8	35.1	72.2	429.5	29.5	33.7
Ovinas	18.0	118.8	5.9	9.5	17.0	111.9	5.5	9.8
Porcinas	8.0	100.8	1.8	10.3	9.1	114.2	2.1	11.7
Aves	1.4	5.1	0.5	0.3	3.1	15.1	1.1	1.1
Menudencias	6.5	25.4	2.8	1.4	6.5	25.5	2.9	1.4
<i>Huevos</i>	7.4	29.2	2.2	2.1	8.6	34.0	2.6	2.5
<i>Pescado</i>	1.2	4.2	0.6	0.2	5.4	19.6	2.8	0.9
<i>Leche y queso</i>		350.6	19.3	19.8		395.1	21.8	22.6
<i>Aceites y grasas</i>	10.6	245.2	0.1	27.6	12.3	280.3	0.1	31.7
<i>Total</i>		2 914.8	96.8	110.8		3 084.8	101.8	119.9
Proteínas animales		—	63.5	—		—	68.4	—
Proteínas vegetales		—	32.7	—		—	33.3	—

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE, Sector Agropecuario, 4º Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo I, Montevideo, 1966, p. 45.

^a Disponibilidades al nivel de ventas al detalle.

CUADRO 52. Chile: Proyecciones del consumo humano por habitante al año de los principales productos agropecuarios con destino alimenticio

Productos	Cuantum físico (en kilogramos)			Tasas de crecimiento acumulativo anual (en porcentaje)		
	1965	1971	1980	1965-1971	1971-1980	1965-1980
1. Cereales						
Trigo	137.0	140.7	135.6	0.4	-0.4	-0.1
Cebada	4.2	5.0	5.8	2.9	1.7	2.2
Arroz	10.3	11.4	11.8	1.8	0.4	1.0
2. Raíces y tubérculos						
Papás	53.6	64.6	64.4	3.4	—	1.2
3. Azúcar	31.2	33.4	36.5	1.1	1.0	1.0
4. Leguminosas secas						
Porotos	4.5	4.6	4.3	0.3	-0.7	-0.3
5. Frutas	31.6	35.6	43.1	1.6	2.2	2.0
Duraznos	6.1	6.8	8.4	1.8	2.4	2.0
Manzanas	6.8	8.3	9.4	3.4	1.4	2.2
Naranjas	4.5	4.1	5.7	-1.5	3.7	1.6
Uva de mesa	4.6	5.0	5.6	1.4	1.2	1.3
Otras	9.6	11.4	14.0	2.9	2.3	2.5
6. Hortalizas	125.1	138.2	153.2	1.7	1.2	1.4
Cebollas	24.6	26.5	28.9	1.2	1.0	1.1
Melones	16.9	19.1	22.0	2.1	1.6	1.8
Tomates	14.0	15.3	17.2	1.5	1.3	1.1
Zanahorias	3.2	3.5	3.9	1.5	1.2	1.3
Otras	66.4	73.8	81.2	1.8	1.1	1.4
7. Vinos ^a	53.4	47.6	52.1	-1.4	1.0	-0.2
8. Carnes ^b						
Bovina	18.0	19.8	23.0	1.6	1.7	1.7
Ovina	3.6	5.2	6.8	6.3	3.0	4.3
Porcina	5.6	7.8	11.2	5.7	4.1	4.7
De ave	2.8	7.7	10.6	18.4	3.6	9.3
9. Productos lácteos						
Leche total						
Equivalente en leche						
fluida ^c	126.3	127.4	163.3	0.2	2.8	1.7
Sólidos no grasos	9.6	11.6	13.3	3.2	1.5	2.2
Materias grasas	3.8	3.8	4.9	—	2.9	1.7
Queso ^d	1.9	2.2	2.6	2.5	1.9	2.1
Mantequilla ^d	1.5	1.5	1.7	—	1.4	0.9
10. Huevos ^e	128.0	165.0	192.0	4.2	1.7	2.7
11. Miel	2.8	3.0	5.3	0.1	0.1	0.1
12. Aceites comestibles ^a	6.3	6.9	7.4	1.5	0.8	1.1

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 68.

^a En litros. ^b En carne en vara sin menudencias. ^c En litros. Calculado sobre la base de leche con 30 gramos de materia grasa y 85 gramos de sólidos no grasos. ^d El consumo de mantequilla y de queso está incluido en el total correspondiente a leche fluida. El consumo de mantequilla del año 1965 fue excepcionalmente alto. Por ello la proyección se hizo sobre la base del promedio de los años 1964 y 1965. ^e En unidades.

de la proyección, no sólo para expresar la dieta implícita en las metas calculadas, sino también para apreciar las relaciones que se dan entre la cantidad de producto original y su equivalente en términos de alimento neto disponible diariamente por habitante.⁵⁶ Por ejemplo, si se hubiera estimado desde el punto de vista dietético, una determinada evolución en la disponibilidad de proteínas por persona al día y el aporte de ciertos productos a esa evolución, el balance alimenticio dejaría en evidencia cualquier diferencia que en este sentido se originara. (Véase cuadro 51.) El balance alimenticio permitiría, a su vez, evaluar el cambio que se produjera en la composición y calidad del régimen alimenticio, así como el aporte a ésta de los diferentes alimentos.

Cuando la información disponible lo permita, un análisis de esta naturaleza podría hacerse para diferentes regiones del país, para los sectores urbanos y rurales y para diferentes estratos de ingreso, etc. Si bien es cierto que las informaciones correspondientes a promedios nacionales son útiles para mostrar una tendencia, no son suficientes para evaluar si los cambios previstos en la composición de la dieta están favoreciendo a aquellas capas de la población que más interesan. Con todo, siempre habrá algunos indicadores indirectos, como son las políticas de remuneraciones que para estas capas contenga el plan de la nación, algunos programas especiales de reforzamiento de la dieta, etc. Por otra parte, considerando lo precario de la información disponible, siempre habrá que tratar de lograr las conclusiones más fidedignas posibles, a través de variables indirectas.

Sobre la base de los distintos criterios que se han venido analizando hasta ahora, es posible cuantificar las metas sobre alimentos para consumo humano. (Véase el cuadro 52.)

Desde otro punto de vista conviene igualmente establecer el origen del incremento en el consumo de alimentos. Interesa, por ejemplo, saber en qué medida los mayores consumos se deben al crecimiento demográfico, a más altos niveles en el consumo por habitante, etc. (véase cuadro 53). Estos últimos constituirán indicadores parciales para apreciar los cambios de la dieta, tanto en sentido cuantitativo como cualitativo.

Conviene destacar, finalmente, que cualquiera sea la decisión que se tome acerca de la función de consumo que se proyectará para el futuro, las decisiones fundamentales acerca de los factores que contribuirán a determinar dicho consumo serán tomadas, seguramente, a nivel nacional. Entre esas decisiones corresponde mencionar, por ejemplo, el nivel y la distribución del ingreso personal disponible, el volumen y la estructura del consumo total del país, la situación alimentaria y nutricional que se procura alcanzar para amplios sectores de la población como parte del proceso global de transformación, etc.

b] *Consumo para alimentación animal*

Otro componente importante en la demanda interna está constituido por aquellos productos destinados a la alimentación animal. Ésta tiende a ser cada vez mayor, como consecuencia del incremento de la producción de aves y cerdos y de la generalización de la crianza de vacunos (novillos y vacas lecheras) en confinamiento total o parcial.

Los productos que normalmente se destinan a estos usos son los siguientes:

Granos forrajeros:

- maíz
- avena
- cebada

⁵⁶ Véase J. A. Mollett, *Las proyecciones de la demanda y la oferta*, Curso de planificación del desarrollo agrícola, 1967, FAO, Roma, 1968.

- Forrajes verdes:
 - avena
 - alfalfa
 - silo de maíz u otras gramíneas
- Forrajes secos:
 - heno de alfalfa
 - heno de otras leguminosas y gramíneas
- Subproductos de industrias:
 - molinera
 - aceitera
 - azucarera
- Leche y otros derivados

La demanda de estos productos dependerá de un conjunto muy variado de circunstancias. Por una parte, de las proyecciones que a su vez se estén haciendo sobre el desarrollo de las existencias ganaderas (bovinos, ovinos, aves, cerdos, reproductores, etc.);

CUADRO 53. Chile: Orígenes de los aumentos de la demanda interna de alimentos durante el período del plan en relación al año 1965

(En millones de escudos a precios de 1965)

	1965	1971	1980
1. Demanda interna			
a) Agrícola	1 083	1 332	1 802
b) Pecuaria	906	1 359	2 147
c) Total	1 989	2 691	3 949
2. Aumentos respecto a 1965			
a) Agrícola	—	249	719
b) Pecuaria	—	453	1 241
c) Total	—	702	1 960
3. Origen de los aumentos respecto a 1965			
a) Agrícola			
— Aumentos de la población	—	178	509
— Cambios en el ingreso y en la elasticidad de la demanda	—	71	210
— Total	—	249	719
b) Pecuaria			
— Aumentos de la población	—	149	426
— Cambios en el ingreso y en la elasticidad de la demanda	—	304	815
— Total	—	453	1 241
c) Total			
— Aumentos de la población	—	327	935
— Cambios en el ingreso y en la elasticidad de la demanda	—	375	1 025
— Total	—	702	1 960

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 77.

sobre las técnicas de alimentación que se estén aplicando; sobre la localización de los establecimientos, teniendo en cuenta los precios relativos de los diferentes forrajes, de los transportes y de los productos; sobre las relaciones de precios que el Plan esté estableciendo entre las diversas carnes, con el propósito de estimular ciertos consumos y desalentar otros; sobre la conveniencia de elevar la eficiencia de la producción, etc.

En el caso de forrajes que corresponden a subproductos de ciertas industrias, la demanda normalmente estará limitada a las disponibilidades derivadas de los volúmenes procesados, a menos que resulte posible y conveniente importarlos. Sin embargo, en el caso de las demás forrajeras o de algunas de ellas, lo más probable es que las demandas se calculen con un grado mayor de libertad, teniendo en cuenta las posibilidades de ser abastecidas con producción nacional.

Las tasas de crecimiento de la demanda por los diferentes productos pecuarios es bastante diferente; a ello se suman los cambios en las técnicas de alimentación, así como en los precios relativos de las materias primas con que se fabrican las raciones forrajeras, todo lo cual determina en el mediano y largo plazo cambios muy importantes en la composición de la demanda de productos para la alimentación animal. (Véase cuadro 54.)

c] *Demanda de semillas*

Las semillas constituyen otro componente de la demanda interna agropecuaria. Si bien puede convenir que ciertas semillas se importen por razones técnicas, el grueso de éstas debe ser producido en el país.

La adecuada proyección de estas necesidades tiene una importancia estratégica muy significativa. No son pocos los casos en los que las metas de producción no se logran, ya sea porque no se dispuso de la semilla en la cantidad y oportunidad debidas, o porque debió emplearse como tal granos destinados al consumo, con la consiguiente caída en los rendimientos.

CUADRO 54. Chile: *Proyección de la demanda de productos agropecuarios para alimentación animal*

(En miles de toneladas)

Productos	1965	1971	1975	1980
Trigo	72	60	55	50
Maíz	248	525	670	836
Avena	64	127	159	211
Cebada	12	34	46	61
Centeno	3	16	20	24
Papas	29	38	40	44
Chícharos	2	3	3	3
Heno de alfalfa	205	306	426	700
Heno de trébol	178	274	389	650
Silo de maíz	234	258	296	400
Heno de otros pastos	259	435	592	925
Curaguilla	3	3	3	4
Leche ^a	65	99	124	162

FUENTE: República de Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 77.

^a Millones de litros.

En la proyección de la demanda de semillas hay que considerar dos aspectos: los antecedentes que determinan la cantidad y los que determinan la calidad de las mismas.

La cantidad de semilla que debe ser producida en el año, dependerá por una parte, de las áreas donde se esté proyectando sembrarlas en el año siguiente, de la densidad de siembra, de las técnicas de cultivo, así como de un margen de reserva para situaciones de emergencia.

La densidad de siembra para un mismo cultivo variará en las distintas regiones del país, así como para cada variedad en particular. De allí que las proyecciones deban hacerse con indicación de la variedad y de las regiones a las cuales esté destinada. Por otra parte, según el grado de desarrollo técnico del país y las exigencias de cada cultivo, una parte de las siembras debe ser hecha con semillas certificadas. Por este motivo, la cuantificación global, que se hace con el propósito de establecer las metas, deberá ser desagregada posteriormente al formularse el correspondiente programa de producción de semillas por parte de la autoridad responsable de asegurar su abastecimiento.

d] *Materias primas para uso intermedio no alimenticio*

Es también importante la proporción de bienes agropecuarios que constituyen materias primas para uso intermedio no alimenticio. Es el caso de producciones tales como el algodón, la lana, el ricino, la linaza, el cáñamo, el yute, etc. Por otra parte, también puede darse el caso de productos que, pudiendo usarse como alimentos, sirven de materia prima para obtener productos no alimenticios. Ejemplo de ello lo constituye la obtención de alcoholes industriales que se extraen de ciertos granos.

Naturalmente, los criterios metodológicos para la proyección de la demanda de estos productos agropecuarios son muy diferentes de los que se acaban de considerar para demanda de alimentos, forrajes o semillas.

En este caso, los criterios fundamentales de proyección deben establecer algunas relaciones económicas básicas entre las actividades agropecuarias y las que utilizan estos productos para su procesamiento, como son, por ejemplo, las metas de producción de estos últimos y la participación de los insumos agropecuarios en su tecnología productiva. Sólo la consideración simultánea de estos dos elementos permitirá formular con precisión las metas de demanda de productos agropecuarios para estos usos. Por otra parte, se trata de un caso que ilustra claramente la necesidad de colaboración estrecha entre la oficina de planificación agropecuaria y las correspondientes a otras ramas de actividad de la economía.

Obviamente, no es posible realizar adecuadamente esta formulación, si no se conocen las metas de los sectores usuarios. Esas metas, a su vez, estarán formuladas sobre la base de los criterios metodológicos correspondientes, algunos de los cuales coincidirán con los que ya se han discutido a propósito de la proyección de la demanda de alimentos, especialmente cuando se trata de bienes de consumo, como los que producen industrias tales como las textiles.

Pero no es suficiente disponer de este antecedente. Es preciso conocer además el tipo y la evolución que registrará la participación de los insumos agropecuarios en la función de producción de los sectores usuarios. Naturalmente, ello exige incluir la consideración de los posibles productos sustitutos de aquéllos cuya demanda se procura proyectar. Estos elementos no pueden registrar modificaciones significativas en el corto o en el mediano plazo. Se van transformando como parte del proceso global de renovación tecnológica a largo plazo. No obstante, habrá que considerar cada producto en particular para no omitir la consideración de este aspecto fundamental en el tipo de metas que se vienen analizando. La información requerida al respecto puede ser obtenida directamente, en contacto con los sectores usuarios o mediante la utilización de

un modelo de insumo-producto, si se dispone de alguno cuyos coeficientes técnicos reflejen adecuadamente lo que se ha proyectado acerca de la función de producción de dichos sectores usuarios.

Sólo en el caso de que la información sobre las metas y la función de producción de los sectores usuarios no se pueda obtener por alguna razón, cabría la posibilidad de recurrir a métodos de estimación por parte de la propia oficina de planificación agropecuaria. Pero a su vez, este procedimiento sólo se podría seguir para productos de importancia secundaria, dado el considerable margen de error que supone su utilización. No obstante, para emplear este método de estimación, cabe tener en cuenta que cuando el coeficiente técnico del insumo agropecuario se mantiene constante, la elasticidad de la demanda del insumo agropecuario con respecto a su precio es igual a la elasticidad de la demanda del producto final con respecto a su precio, multiplicada por la proporción del valor del insumo en el valor del producto final. Así, si se llama i al producto agropecuario para utilización intermedia; f al producto final en cuya producción participa i ; U_i a la demanda del insumo i ; qf a la producción del producto final f ; aif a la cantidad del insumo i que se requiere por unidad de producción de f ; pi y pf a los precios de i y f ; ϵ_{ipi} y ϵ_{fpf} a las respectivas elasticidades-precio de la demanda y V_{if} a la proporción del valor del insumo en el valor del producto final, se tiene:

$$(1) \quad U_i = a_{if} \cdot qf$$

Multiplicando y dividiendo ambos miembros por pi y pf , respectivamente

$$(2) \quad \frac{U_i pi}{pi} = \frac{aif \cdot qf \cdot pf}{pf}$$

o lo que es lo mismo,

(3) $\frac{U_i pi}{qf \cdot pf} = \frac{aif \cdot pi}{pf} = V_{if}$, que es la proporción del valor del insumo agropecuario i en el valor del producto final f . Como aif es constante, se tiene:

$$(4) \quad \frac{\Delta U_i}{U_i} = \frac{\Delta qf}{qf}$$

Por otra parte, si se supone que los precios de los demás insumos se mantienen constantes, se puede escribir:

$$(5) \quad \frac{\Delta pf}{pf} = \frac{\Delta pi \cdot aif}{pf} = \frac{\Delta pi aif}{pf} \cdot \frac{pi}{pi}$$

$$(6) \quad \frac{\Delta pf}{pf} = \frac{\Delta pi}{pi} \cdot V_{if}$$

Si se tiene en cuenta la definición de elasticidad-precio

$$\epsilon_{ipi} = \frac{\Delta U_i}{\Delta pi} \cdot \frac{pi}{U_i}$$

y recordando (4) y (6), se tiene:

$$\frac{\Delta U_i}{\Delta p_i} \cdot \frac{p_i}{U_i} = \frac{\Delta q_f}{q_f} \cdot \frac{p_f}{\Delta p_f} V_{if}$$

o sea,

$\epsilon_{ip_i} = \epsilon_{fp_f} \cdot V_{if}$, que era la definición mencionada al principio.

2. Demanda externa

La importancia de las proyecciones de la demanda externa de productos agropecuarios radica en el efecto significativo de las exportaciones de dichos productos en la disponibilidad de divisas de casi todos los países de la región, así como en la función estratégica que esas exportaciones tienen en los procesos globales de acumulación y de crecimiento. Por otra parte, la propia naturaleza de estas metas exige que todo su proceso de formulación, desde la primera versión hasta la determinación final se apoye en una estrecha y especial coordinación entre la oficina nacional de planificación agropecuaria, la oficina nacional de planificación global—donde por lo general existe un grupo especializado— y las oficinas de las otras ramas de actividad que realicen estudios sobre el tema.

En rigor la mayoría de los factores que condicionan la conformación de la demanda externa de productos agropecuarios son de naturaleza similar a la de los que contribuyen a determinar el nivel y la composición de la mayor parte de la demanda interna de esos productos (alimentos y materias primas para usos no alimenticios). Sin embargo, por tratarse de un componente de la demanda global con un distinto origen geográfico, se deben considerar algunos aspectos específicos, que a su vez provocan una diversificación de los criterios metodológicos que se necesitan para formular las proyecciones.⁵⁷ En buena medida, esto depende de muchos factores, sobre los que un país individualmente considerado no tiene posibilidades de influir.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento de formulación de las metas de exportaciones comprende la consideración de dos grandes grupos de aspectos: los primeros son de naturaleza general, muy similares a los ya comentados para el caso de la demanda interna; los segundos son de naturaleza específica, asociados a las características esenciales de las metas sobre la demanda externa.

a] Aspectos generales de la formulación

Entre los aspectos de carácter general hay que mencionar también aquí, en primer término, la necesidad de considerar los resultados de la prognosis comparativa entre las tendencias de la demanda interna en el pasado y la producción nacional de productos agropecuarios. El análisis de estos resultados y la apreciación de sus consecuencias permitirá disponer de una primera comprobación de los efectos que la continuación de las tendencias aludidas tendría sobre algunos aspectos fundamentales como por ejemplo, la disponibilidad de divisas. Naturalmente, se trata de un efecto de tipo comercial sobre dicha disponibilidad, que también puede ser condicionada por los movimientos internacionales de capital. Ese efecto comercial depende del volumen de saldos expor-

⁵⁷ Véase S. R. Sen, "Target setting in agriculture", *Agricultural Planning Studies*, FAO, Roma, 1963.

tables de productos agropecuarios que el país sea capaz de producir, así como de las posibilidades de colocación de estos últimos en el mercado internacional. La prognosis a que se ha hecho referencia permite disponer de un primer elemento de juicio al respecto, especialmente con referencia a la evolución del volumen de los saldos exportables, en el caso de que se mantengan las tendencias de producción y demanda externa observadas en el pasado. Por otra parte, conviene tener en cuenta que es muy difícil obtener, de este simple análisis de prognosis, una apreciación precisa de la probable situación futura de los mercados externos. Esto requerirá la realización de un estudio dedicado específicamente al tema, como se verá más adelante.

El modelo global de desarrollo que el país se ha propuesto, seguramente asigna un determinado papel a las actividades agropecuarias, con respecto a la disponibilidad de recursos externos por la vía comercial. De ese papel, deriva cierto comportamiento de las exportaciones de productos agropecuarios, correspondiente al conjunto formado por los objetivos y la estrategia seleccionados para el sistema agropecuario, en la segunda etapa del proceso general de formulación. Junto con constituir una primera versión de las metas sobre exportaciones agropecuarias, ese comportamiento permite disponer —al ser comparado con los resultados de la prognosis mencionada anteriormente— de algunos elementos de juicio muy importantes, sobre la magnitud y las características del esfuerzo que el país tendrá que realizar internamente para revertir las tendencias del pasado y cumplir las metas propuestas. Pero junto a estos elementos de juicio, la comparación mencionada también va a estar revelando implícitamente la necesidad de asegurar las posibilidades de colocación comercial de los saldos agropecuarios exportables al exterior. Este último aspecto tiene mucha importancia, ya que el cumplimiento de las proyecciones de las exportaciones no sólo dependerá de un conjunto de factores internos sobre los que el país puede actuar en la medida que lo decida, sino también, de algunos elementos sobre los que tendrá poca o a veces ninguna capacidad de influencia.

De manera que siempre hay que tener presente que este primer conjunto de elementos generales de juicio acerca de la magnitud del esfuerzo en materia de exportaciones invariablemente comprenderá los dos grupos de aspectos que se acaban de señalar.⁵⁸

Por otro lado, el conjunto de aspectos sobre los que, por lo general se tendrá un bajo grado de influencia surgirá claramente de la comparación entre el análisis específico y detenido que habrá de realizarse sobre la situación y las perspectivas de los mercados del exterior y el nivel de colocaciones comerciales derivado de la primera versión de las metas sobre exportaciones agropecuarias. Precisamente, la característica de constituir factores difícilmente condicionables por parte de los países individualmente considerados —especialmente los de la región— refuerza notoriamente la importancia del análisis a que se ha hecho referencia, ya que éste permitirá disponer de una evaluación precisa de dichos factores. Por otra parte, a pesar de la naturaleza de estos factores, no debe subestimarse la necesidad de diseñar y poner en práctica una política de comercio exterior que procure atenuar o incluso neutralizar las consecuencias negativas que esos factores puedan tener para el país.

b] Aspectos específicos de la formulación

En la formulación de las proyecciones de las exportaciones, se deberán considerar ciertos aspectos específicos que pueden ser agrupados en dos grandes categorías: la si-

⁵⁸ Véase más adelante, en este mismo libro, el capítulo quinto de la Tercera Parte, acápites "La formulación de las políticas".

tuación y las perspectivas del mercado internacional para los productos agropecuarios exportables y la participación que el país ha tenido y procura tener en dicho mercado.

La consideración de la situación y las perspectivas del mercado internacional para los productos agropecuarios de exportación debería comprender, a su vez, el estudio de los mercados importadores de esos productos, así como el de aquéllos que compiten con el país en la oferta mundial de los productos en cuestión.

En cuanto al estudio sobre los mercados importadores, cabría incluir un análisis acerca de las características fundamentales de sus comportamientos en el pasado, seguido de una estimación de la probable evolución de esos comportamientos en el futuro. Como se puede apreciar, por lo menos una parte de este estudio resulta común con la diagnosis, que como ya se ha visto, también tiene que referirse a las principales tendencias del comercio exportador de productos agropecuarios que se observaron en el pasado.⁵⁹ Al respecto, cabría destacar los siguientes aspectos:

i] los factores que han venido condicionando la demanda interna de los países importadores, de los productos que el país ha exportado o proyecta exportar;

ii] las participaciones relativas que los flujos de transacciones comerciales, así como las de aquéllas que se realizan en condiciones especiales, han tenido en las importaciones de los países considerados;

iii] la participación de dichos países en acuerdos internacionales de comercio, convenios bilaterales o multilaterales, áreas o regiones de integración, etc.;

iv] la evolución histórica así como las fluctuaciones de los precios de importación;

v] las medidas de política cambiaria y de comercio exterior que esos países han tomado tradicionalmente, incluyendo su relación con las acciones encaminadas directamente a afectar los distintos aspectos relacionados con sus procesos económicos internos.

Por otra parte, el análisis de las perspectivas futuras de estos mercados importadores tendría que desarrollarse sobre la base de pautas similares a las que, como se ha visto, corresponden a la diagnosis. En particular, conviene destacar que junto a los resultados de este último, la apreciación de estas perspectivas tendrá que apoyarse en estudios muy complejos y elaborados, basados en considerable información cuantitativa y cualitativa. En este sentido, por lo menos respecto de algunos productos fundamentales de carácter estratégico, conviene que cada país realice investigaciones especiales, tratando de que se logre una evaluación muy cuidadosa del efecto que pueden tener todas las características específicas de cada mercado. Será preciso, sin embargo, tener en cuenta los resultados de algunos estudios sobre esta materia que realizan periódicamente determinados organismos nacionales e internacionales.⁶⁰ Por lo general, dichos estudios están apoyados en un conjunto de hipótesis sobre las evoluciones futuras de la población, el ingreso por habitante, los precios relativos de los productos, algunas medidas de política agropecuaria general y comercial en particular, etc.⁶¹ (Véase el cuadro 55.) Desde otro punto de vista, estos trabajos tienen diferentes niveles de agregación: algunos se elaboran para grupos muy amplios de productos y para un número elevado de países, pero también existen otros que se refieren a productos y países o regiones individualmente considerados.

El segundo componente del análisis sobre las tendencias pasadas, la situación actual y las perspectivas futuras del mercado internacional para los productos agropecuarios de exportación, se refiere específicamente a los países que compiten o pueden llegar

⁵⁹ Véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Segunda Parte, acápite "Análisis del comercio exterior".

⁶⁰ Entre ellas, cabe mencionar a FAO, OCDE, ALALC, IICA, USDA, etc.

⁶¹ Véanse, FAO, *Productos agrícolas — Proyecciones para 1975 y 1985*, Roma, 1967 y OCDE, *Projections Agricoles pour 1975 et 1985*, París, 1968.

CUADRO 55. *Balances de la carne de bovino en los principales países y regiones exportadores e importadores: 1961-1963 y proyecciones para 1975*

(Miles de toneladas)

	1961-1963			1975 (mínimo)			1975 (máximo)		
	Producción	Consumo	Comercio neto	Producción	Demanda	Balance	Producción	Demanda	Balance
<i>Importadores (total)</i>	17 369	19 076	1 707	23 789	26 438	2 649	24 734	27 736	3 002
América del Norte ^a	8 196	8 848	652	11 468	12 289	821	11 840	12 701	861
Europa (occidental)	5 000	5 936	936	6 375	7 650	1 275	6 679	8 074	1 395
CEE ^b	3 570	3 854	284	4 555	5 093	538	4 760	5 398	638
Europa septentrional ^c	1 226	1 806	580	1 504	2 121	617	1 582	2 192	610
Europa meridional ^d	204	276	72	316	436	120	337	484	147
Japón	155	160	5	246	377	131	265	476	211
Países de planificación centralizada ^e	4 018	4 132	114	5 700	6 122	422	5 950	6 485	535
<i>Exportadores (total)</i>	5 551	3 776	-1 775	7 159	4 955	-2 204	7 507	5 190	-2 317
Europa occidental ^f	879	395	-484	1 165	565	-600	1 230	606	-624
Oceania ^g	1 119	604	-515	1 615	824	-791	1 703	854	-849
América sudoriental ^h	2 805	2 104	-701	3 407	2 586	-821	3 499	2 593	-906
África oriental	748	673	-75	972	980	8	1 075	1 137	62
<i>Total de los países anteriores</i>	22 920	22 852	-68	30 948	31 393	445	32 241	32 926	685

FUENTE: FAO, *Productos agrícolas — proyecciones para 1975 y 1985*, volumen I, Roma, 1967.

^a Canadá y Estados Unidos. ^b Incluidos los exportadores de la CEE. ^c Finlandia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. ^d Grecia y España. ^e URSS y Europa oriental. ^f Austria, Dinamarca, Irlanda y Yugoslavia. ^g Australia y Nueva Zelandia. ^h Argentina, Paraguay y Uruguay.

a competir en la oferta mundial de dichos productos. En términos generales, los criterios fundamentales para el desarrollo del estudio son los mismos que se acaban de comentar a propósito de los mercados importadores. Es decir, habría que considerar los factores que condicionan la generación de saldos exportables por parte de los competidores mencionados, así como sus posibilidades de colocaciones en el mercado internacional; sus participaciones en los flujos de transacciones comerciales así como en los de aquéllos que se realizan en condiciones especiales; sus participaciones en acuerdos comerciales, convenios y áreas de integración; las evoluciones y fluctuaciones de los precios de venta de sus productos; y las principales medidas de política cambiaria y comercial. Asimismo, las fuentes más importantes de información para el estudio de las perspectivas futuras son también similares a las que ya se mencionaron, es decir, los análisis específicos que el país pueda realizar sobre el tema y los que preparan algunos organismos nacionales e internacionales.

Como se señaló antes, además de esta consideración de las tendencias habidas en el pasado, la situación actual y las perspectivas futuras del mercado internacional, es preciso tener en cuenta las características que ha tenido la participación del país en dicho mercado. Muchos de los aspectos que se deberán considerar al respecto, son los mismos que ya se explicaron a propósito de los mercados importadores y competidores. Pero además, existen dos factores de mucho peso: el grado de importancia que caracteriza al país en el marco de los mercados internacionales en que participa y el condicionamiento relativo que los problemas de origen interno y externo ejercen sobre el volumen y la composición de las exportaciones. La situación que presenta el país con respecto a estos dos factores puede, incluso, hacer variar el procedimiento metodológico para la formulación de las proyecciones. En efecto, en términos generales, la cuantificación de las metas sobre exportaciones tiene que apoyarse no sólo en los aspectos generales de la formulación, que comparte con las proyecciones de la demanda interna, sino fundamentalmente en la consideración de los aspectos específicos que se vienen comentando. En efecto, no es posible pensar en que dicha cuantificación se realice con precisión y —lo que es más importante— se materialice en la práctica, si las exportaciones no han sido proyectadas sobre la base de un detallado estudio del mercado internacional y de la forma en que el país ha venido participando en el mismo. No obstante, en los casos en que esta participación haya sido y siga siendo marginal y a ello se una una elevada influencia relativa de problemas internos sobre las exportaciones (producción, consumo o comercialización), el estudio del mercado internacional podrá realizarse con un mayor grado de generalidad y las proyecciones de las exportaciones podrían constituir el excedente, resultante de las metas sobre producción y demanda interna. Por ejemplo, en esta situación se encontraba el Uruguay en los primeros años del decenio de 1960 y por esa razón, las proyecciones de las exportaciones de algunos productos fundamentales se realizaron mediante el procedimiento señalado.⁶² Pero si alguno de los dos factores mencionados no registra una situación como la planteada, la utilización de este método puede conducir a errores importantes. Así, el Uruguay sigue teniendo hoy día una participación marginal en los mercados internacionales donde coloca sus principales productos agropecuarios de exportación. Pero la influencia relativa de la situación de dichos mercados sobre el volumen y la composición de las exportaciones se ha elevado tanto con respecto al pasado, que la cuantificación de estas metas no podría realizarse, si no es sobre la base de un cuidadoso estudio de las perspectivas de esos mercados.

⁶² Véase Ministerio de Ganadería y Agricultura, Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE, Sector Agropecuario, *Plan de desarrollo agropecuario, op. cit.*

Otra situación bastante corriente en los países de América Latina la constituyen ciertas iniciativas tendientes a diversificar las exportaciones; principalmente de productos muy empleadores de mano de obra, destinados a países con alto nivel de ingresos. Por lo general, se trata de un número elevado de productos, que se exportan en cantidades relativamente pequeñas y cuyo monto comercial está basado en esta diversidad. En estos casos, se requieren estudios muy detallados de los mercados potenciales, acerca de los cuales es preciso conocer las épocas más adecuadas de embarque, las variedades que tienen más aceptación, las modalidades de envase, etc. Por otra parte, la producción de estos excedentes exportables puede requerir cuantiosas inversiones a nivel

CUADRO 56. Chile: Proyección de las exportaciones de productos agropecuarios
(En miles de toneladas)

Productos	1965	1970	1975	1980
1. Agrícolas				
Avena	1.3	—	—	—
Cebada	10.6	26.2	39.6	47.8
Porotos	10.7	21.4	42.4	50.9
Lentejas	4.4	6.7	9.7	14.2
Garbanzos	0.8	1.4	3.3	4.9
Arvejas	—	1.3	3.7	5.3
Ajos	1.0	6.3	8.4	9.2
Cebollas	34.5	82.9	104.2	120.1
Melones	22.3	46.9	89.9	112.9
Ciruelas	7.9	10.2	11.6	13.5
Damascos	—	0.7	4.7	10.2
Duraznos	4.3	8.9	37.9	70.4
Limones	3.0	6.5	8.0	10.0
Peras	3.6	2.7	14.8	24.8
Manzanas	18.3	10.7	35.4	72.8
Uva de mesa	7.4	12.6	24.2	34.5
Almendras	0.4	0.6	1.7	2.6
Nueces	1.5	1.6	3.7	5.3
Vinos	4.8	8.0	15.0	20.0
2. Pecuarios				
Miel	1.4	2.5	3.9	5.7
Cera	0.2	0.3	0.3	0.5
Lana	5.6	6.3	10.2	10.4
Carne ovina	0.8	—	—	—

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 82.

predial, en plantaciones frutales y viñedos por ejemplo, inversiones extraprediales en plantas procesadoras, facilidades especiales de frío, de transportes, de embarque en puertos, etc.

De allí que, si bien en una primera fase de la cuantificación de las metas puede trabajarse a un nivel agregado (véase cuadro 56), los estudios detallados de mercados que irán asociados a la propia formulación de los correspondientes programas de producción incluirán desagregaciones muy detalladas.

Llega un momento en que las proyecciones que se han venido realizando para cada uno de los componentes de la demanda deben integrarse (véase cuadro 57). Esta integración tiene diversos propósitos, entre los cuales, los más importantes se señalan a continuación:

analizar la estructura de la demanda para el período cubierto por la proyección, así como las características de su trayectoria con respecto a: productos agrícolas versus productos pecuarios; productos de consumo directo versus productos que requieren un proceso previo de elaboración; el comportamiento de cada uno de los más importantes grupos de productos, así como de productos individualmente considerados, etc.;

analizar y calificar el significado de los cambios entre los diversos componentes de la demanda interna y externa;

establecer la tasa de crecimiento de la demanda para todo el período y para diferentes subperíodos. De esta forma, junto con ir teniendo una visión más detallada del origen de la demanda, se irán configurando los criterios requeridos para el estudio simultáneo de las características que irán adquiriendo los componentes de la oferta (producción e importaciones);

analizar en qué medida están resultando factibles las metas originalmente asignadas al sistema agropecuario por la estrategia nacional global, en lo que se refiere a exportaciones;

disponer de una primera aproximación a las inversiones en infraestructura para procesar productos, almacenarlos, transportarlos, etc. En otras palabras, los resultados de la diagnosis y de estas cuantificaciones relativamente detalladas permitirán apreciar el alcance de las actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida rural. Junto a ello, se estarán identificando las primeras ideas de inversión;

disponer de criterios para definir la mejor trayectoria de la demanda. Como la demanda se calcula para el año final del plan de mediano plazo y para algunos años intermedios del mismo, así como para el último año del plan de largo plazo,⁶³ los resultados, aun en sus etapas preliminares, van aportando criterios con respecto a la trayectoria definitiva. Esta información es de especial importancia en el caso de las metas de exportaciones por ejemplo, y con respecto a otros componentes de la misma, como la demanda interna de granos forrajeros que podría condicionar la materialización de otros programas, tales como los de producción de carne de ave y cerdo.

C. PROYECCIONES DE LA OFERTA

De acuerdo con la definición que se analizó antes, la oferta de productos agropecuarios se integra con la producción nacional y con las importaciones de dichos productos. De esta manera,

$$O_A = VBP_A + M_A$$

Así, el análisis de las metas de oferta puede ordenarse en función de los componentes aludidos.⁶⁴

⁶³ Véase el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

⁶⁴ Véase D. K. Britton, *Projections of supply of agricultural commodities*, Agricultural Planning Course, 1965, FAO, Roma, 1966.

CUADRO 57. Chile: Demanda agropecuaria año 1980

Producto	Demanda interna					Desperdicios
	Alimen- tos ga- nado	Semi- llas	Manufac- turas no alimen- ticias	Consumo humano	Cambio de exis- tencias	
	Tonelada					
1. Agricultura						
1.1 Cereales						
Trigo	50 000	110 400	—	1 751 500	—	49 000
Maíz	835 700	5 000	10 500	16 500	—	22 300
Avena	210 600	17 400	—	15 000	—	7 000
Cebada	60 790	10 050	6 600	74 800	—	4 390
Centeno	23 800	3 000	—	7 300	—	700
Arroz	—	6 600	—	152 100	—	3 200
Otros	—	—	—	...	—	—
1.2 Tubérculos						
Papas	43 700	108 900	—	831 900	—	97 400
Camote	—	100	—	1 500	—	160
1.3 Leguminosas secas						
Porotos	—	8 700	—	55 650	—	1 990
Lentejas	—	1 640	—	5 490	—	220
Garbanzos	—	810	—	5 900	—	210
Arvejas	—	1 540	—	7 230	—	270
Chícharos	2 900	400	—	600	—	100
1.4 Oleaginosas						
Aceites com.	—	—	—	95 800	—	—
Maravilla	—	700	—	91 900	—	1 900
Raps	—	600	—	159 500	—	3 300
Cáñamo	—	300	—	2 200	—	100
Aceitunas	—	—	—	15 000	—	1 000
Maní	—	100	—	1 500	—	...
Aceites ind.	—	—	—	—	—	—
Linaza	—	—	2 200	—	—	—
Otras oleaginosas	—	—	...	—	—	—
1.5 Sacarinos						
Azúcar	—	—	—	471 200	—	—
Remolacha ^b	—	—	—	3 205 400	—	—
1.6 Fibras vegetales						
Lino	—	—	1 100	—	—	—
Cáñamo	—	—	3 700	—	—	—
Algodón	—	—	50 500	—	—	—
Yute	—	—	23 220	—	—	—
Otros	—	—	...	—	—	—

<i>Total</i>		<i>Demanda externa</i>				<i>Total</i>		<i>Volumen físico (miles de Eo)^a</i>
		<i>Exportaciones</i>	<i>Desperdicios</i>	<i>Total</i>		<i>Cantidad</i>	<i>Precio^a</i>	
<i>Cantidad (tonelada)</i>	<i>Volumen físico (miles de Eo)^a</i>	<i>Tonelada</i>		<i>Cantidad (tonelada)</i>	<i>Volumen físico (miles de Eo)^a</i>	<i>(tonelada)</i>	<i>(Eo/Ton.)</i>	
	2 562 417				206 399			2 768 816
	786 020				10 494			796 514
1 960 900	453 733	—	—	—	—	1 960 900	231.4	453 733
890 000	193 611	—	—	—	—	890 000	217.5	193 611
250 000	48 250	—	—	—	—	250 000	193.0	48 250
156 630	33 434	47 800	1 360	49 160	10 494	205 790	213.5	43 928
34 800	6 875	—	—	—	—	34 800	197.6	6 875
161 900	49 217	—	—	—	—	161 900	304.0	49 217
...	900	—	—	—	—	...	...	900
	143 621				—			143 621
1 081 900	143 005	—	—	—	—	1 081 900	132.2	143 005
1 760	616	—	—	—	—	1 760	350.0	616
	55 485				46 330			101 815
66 340	48 657	50 890	1 570	52 460	38 478	118 800	733.5	87 135
7 350	2 609	14 210	440	14 650	5 200	22 000	354.9	7 809
6 920	2 850	4 900	150	5 050	2 079	11 970	411.8	4 929
9 040	949	5 300	160	5 460	573	14 500	105.0	1 522
4 000	420	—	—	—	—	4 000	105.0	420
	117 405				—			117 405
95 800	—	—	—	—	—	95 800	—	—
94 500	38 443	—	—	—	—	94 500	406.8	38 443
163 400	69 118	—	—	—	—	163 400	423.0	69 118
2 600	1 843	—	—	—	—	2 600	708.8	1 843
16 000	3 595	—	—	—	—	16 000	224.7	3 595
1 600	2 176	—	—	—	—	1 600	1 360.0	2 176
—	—	—	—	—	—	—	—	—
2 200	1 677	—	—	—	—	2 200	762.3	1 677
...	553	—	—	—	—	...	...	553
	162 578				—			162 578
471 200	—	—	—	—	—	471 200	—	—
3 205 400	162 578	—	—	—	—	3 205 400	50.7	162 578
	164 946				—			164 946
1 100	79	—	—	—	—	1 100	72.0	79
3 700	4 742	—	—	—	—	3 700	1 281.5	4 742
50 500	121 503	—	—	—	—	50 500	2 406.0	121 503
23 220	37 596	—	—	—	—	23 220	1 619.1	37 596
...	1 026	—	—	—	—	...	...	1 026

CUADRO 57. (Continuación)

Producto	Demanda interna					
	Alimen- tos ga- nado	Semi- llas	Manufac- turas no alimen- ticias	Consumo humano	Cambio de exis- tencias	Desper- dicios
	Tonelada					
1.7 <i>Estimulantes</i>						
Tabaco	—	—	—	9 800	—	—
Café	—	—	—	16 800	—	—
Té	—	—	—	11 400	—	—
Yerba	—	—	—	13 600	—	—
1.8 <i>Hortalizas</i>	—	...	—	1 978 100	—	332 800
1.9 <i>Frutas</i>						
Frutas frescas						
Ciruelas	—	—	—	7 321	—	585
Guindas y cerezas	—	—	—	8 505	—	2 087
Chirimoya	—	—	—	3 680	—	436
Damasco	—	—	—	7 310	—	328
Duraznos	—	—	—	108 549	—	7 747
Manzanas	—	—	—	122 018	—	35 425
Membrillos	—	—	—	2 892	—	251
Naranjas	—	—	—	73 728	—	5 978
Limonas	—	—	—	36 928	—	3 519
Paltas	—	—	—	19 884	—	2 136
Peras	—	—	—	29 821	—	6 635
Uva de mesa	—	—	—	72 504	—	5 710
Bananas	—	—	—	62 232	—	3 275
Piñas	—	—	—	1 600	—	70
Otras frutas frescas	—	—	—	...	—	—
Frutas secas						
Almendras	—	—	—	382	—	14
Nueces ¹	—	—	—	1 498	—	46
Coco rallado	—	—	—	24	—	—
1.10 <i>Vinos</i> ^j	—	—	—	672 700	24 100	—
Uva para vinos						
1.11 <i>Forrajes</i>						
Alfalfa para heno	700 000	—	—	—	—	—
Trébol para heno	650 000	—	—	—	—	—
Maíz para silo	400 000	—	—	—	—	—
Mezcla de pastos para heno	925 000	—	—	—	—	—
1.12 <i>Otros</i>						
Semillas ^k	—	...	—	—	—	—
Lúpulo	—	—	—	580	—	—
Cacao	—	—	—	4 200	—	—
Curagüilla (sem.)	3 810	—	—	—	—	—
Curagüilla (rama)	—	—	2 040	—	—	—
Otros ^l	—	—	—	...	—	—

Total		Demanda externa				Total		Volumen físico (miles de Eo) ^a
Cantidad (tonelada)	Volumen físico (miles de Eo) ^a	Exportaciones	Desperdicios	Cantidad (tonelada)	Volumen físico (miles de Eo) ^a	Cantidad (tonelada)	Precio ^a (Eo/Ton.)	
		Tonelada						
	149 238						611.1 c	149 238
9 800	49 780	—	—	—	—	9 800	9 114.1 d	49 780
16 800	51 274	—	—	—	—	16 800	3 052.0	51 274
11 400	36 733	—	—	—	—	11 400	3 222.2	36 733
13 600	11 451	—	—	—	—	13 600	842.0	11 451
2 310 900	344 856	244 640	30 360	275 000	41 038	2 585 900	...	385 894
	220 879							319 572
7 906	1 270	13 500	710	14 210	2 284	22 116	160.7	3 554
10 592	11 524	1 000	110	1 110	1 208	11 702	1 088.0	12 732
4 116	6 325	—	—	—	—	4 116	1 536.8	6 325
7 638	1 932	10 197	283	10 480	2 652	18 118	253.0	4 584
116 296	34 854	70 400	4 733	75 133	22 517	191 429	299.7	57 371
157 443	46 446	72 800	9 885	82 685	24 392	240 128	295.0	70 838
3 143	550	—	—	—	—	3 143	175.0	550
79 706	24 247	—	—	—	—	79 706	304.2	24 247
40 447	11 487	10 000	707	10 707	3 041	51 154	284.0	14 528
22 020	21 040	5 000	376	5 376	5 137	27 396	955.5	26 177
36 456	13 197	24 800	3 576	28 376	10 272	64 832	362.0	23 469
78 214	19 819	34 500	2 163	36 663	9 291	114 877	253.4	29 110
65 507	22 679	—	—	—	—	65 507	346.2	22 679
1 670	1 374	—	—	—	—	1 670	822.8	1 374
150	46	—	—	—	—	150	299.7	46
396	1 329	2 600	67	2 667	8 947	3 063	3 355.0	10 276
1 544	2 622.1	5 300	136	5 436	8 952	6 980	1 646.9	11 569
24	143	—	—	—	—	24	5 950.6	143
696 800	245 413	20 000	—	20 000	7 044	716 800	352.2	252 457
	136 500							136 500
700 000	49 700	—	—	—	—	700 000	71.0	49 700
650 000	35 750	—	—	—	—	650 000	55.0	35 750
400 000	4 800	—	—	—	—	400 000	12.0	4 800
925 000	46 250	—	—	—	—	925 000	50.0	46 250
	35 476				2 800			38 276
...	15 800	...	—	...	2 800	...	...	18 600
580	4 097	—	—	—	—	580	7 064.4	4 097
4 200	7 290	—	—	—	—	4 200	1 735.6	7 290
3 810	1 905	—	—	—	—	3 810	500.0	1 905
2 040	489	—	—	—	—	2 040	240.0	489
...	5 895	—	—	—	—	...	...	5 895

CUADRO 57. (Conclusión)

Producto	Demanda interna					
	Alimen- tos ga- nado	Semi- llas	Manufac- turas no alimen- ticias	Consumo humano	Cambio de exis- tencias	Desper- dicios
	Tonelada					
2. Ganadería						
2.1 Carnes ^m						
Bovina	—	—	—	297 000	43 200	—
Ovina	—	—	—	87 900	8 200	—
Caprina	—	—	—	7 700	...	—
Porcina	—	—	—	144 700	3 700	—
Aves	—	—	—	136 700	1 100	—
2.2 Animales finos ⁿ						
Vacunos	—	—	—	—	725	—
Ovinos	—	—	—	—	1 000	—
Porcinos	—	—	—	—	75	—
Aves	—	—	—	—	460 000	—
2.3 Leche						
Leche fluida ^ñ	162 000	—	—	725 000	—	21 080
Leche en polvo	1 745	—	—	65 674	—	—
Butter-oil	—	—	—	2 625	—	—
Queso	—	—	—	33 330	—	—
Mantequilla	—	—	—	21 575	—	—
Otros productos lácteos	—	—	—	34 600	—	—
2.4 Huevos ^o	—	219	—	2 472	—	42
2.5 Apícolas						
Miel	—	—	—	5 668	—	—
Cera	—	—	394	—	—	—
2.6 Lanas	—	—	42 000	—	—	—
Total						

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, Anexo Estadístico, segunda edición, Santiago de Chile 1970, Cuadro III-6.

^a En el caso de los productos producidos en el país, corresponde a los precios recibidos por los productores en el año de 1965. Para mayores detalles véase Cuadro XII-9. En el caso de los productos exportados, las cantidades están expresadas en términos de producto original y ponderadas a los mismos precios recibidos por los productores. ^b El azúcar importada se expresa en términos de remolacha. ^c Precio del tabaco nacional. ^d Precio del tabaco importado en hoja. ^e Comprende pepinos dulces y de ensalada. ^f Comprende porotos verdes y granados. ^g Comprende berenjenas, espárragos, espinacas, perejil, rabanitos, cilantro y morrones. ^h Incluye conservas y harinas de legumbres, hortalizas secas no especificadas, ají y pimentón. ⁱ Incluye peras, ciruelas secas, plátanos secos deshidratados y otras frutas no

Total		Demanda externa				Total		Volumen físico (miles de Eo) ^a
		Exportaciones Tonelada	Desperdicios	Total		Cantidad (tonelada)	Precio ^a (Eo/Ton.)	
Cantidad (tonelada)	Volumen físico (miles de Eo) ^a			Cantidad (tonelada)	Volumen físico (miles de Eo) ^a			
	2 455 824				44 332			2 500 156
	1 609 082				—			1 609 082
340 200	716 649	—	—	—	—	340 200	2 106.6	716 649
96 100	231 985	—	—	—	—	96 100	2 414.0	231 985
7 700	9 332	—	—	—	—	7 700	1 212.0	9 332
148 400	247 858	—	—	—	—	148 400	1 670.2	247 858
137 800	403 258	—	—	—	—	137 800	2 926.4	403 258
	4 898				—			4 898
725	1 643	—	—	—	—	725	2 266.1	1 643
1 000	1 025	—	—	—	—	1 000	1 024.8	1 025
75	114	—	—	—	—	75	1 529.6	114
460 000	2 116	—	—	—	—	460 000	4.6	2 116
	411 313				3 623			414 936
908 080	—	—	—	—	—	908 080	—	—
67 419	—	7 740	—	7 740	3 623	75 159	—	—
2 625	—	—	—	—	—	2 625	—	—
33 330	—	—	—	—	—	33 330	—	—
21 575	—	—	—	—	—	21 575	—	—
34 600	—	—	—	—	—	34 600	—	—
2 733	312 592	—	—	—	—	2 733	114.4	312 592
	4 245				4 489			8 734
5 668	2 887	5 700	—	5 700	2 903	11 368	509.3	5 789
394	1 358	460	—	460	1 586	854	3 448.3	2 945
42 000	113 694	13 380	—	13 380	36 220	55 380	2 707.0	149 914
	5 018 241				250 731			5 268 972

especificadas, para 1965. Para el resto de los años, solamente castañas de cajú. ^j La demanda está expresada en miles de litros de vino. Se tomó cifra año 1966, porque 1965 fue año anormal. ^k Comprende semillas de remolacha, de mostaza, de alfalfa, de trébol y otras como de apio, de arvejas, de ballicas, de cebada, de cebollas, de cilantro, de frijoles, de hortalizas, de melón, de pastos y de rábanos. ^l Comprende especias, olio margarina, margarina vegetalina y alimentos para animales. ^m En términos de carne en vara. ⁿ En cabezas. Los precios en escudos y dólares también están referidos a cabezas. ^ñ En miles de litros. ^o La demanda está expresada en millones de huevos. El precio se refiere a escudos por mil unidades. ^p Comprende tops de pelos de alpaca, de guanaco, llama y de vicuña; tops de lana de alpaca, de guanaco, de llama, de vicuña, de pelo de conejo y de pelos de cabrío.

NOTA: El volumen físico fue calculado sobre la base de los precios con dos decimales.

1. Producción nacional

El valor bruto de la producción agropecuaria tiene dos grandes componentes: los insumos que se utilizan en el proceso productivo, a los que se llamará IS_A , y el valor agregado bruto, al que se llamará VAB_A . Puede escribirse entonces que

$$VBP_A = IS_A + VAB_A$$

Estos dos componentes hacen referencia a los orígenes del valor de la producción agropecuaria. Por una parte, tenemos la porción de valor que se explica por el uso de un conjunto de bienes intermedios; por otra, un valor agregado que corresponde a la participación de los recursos productivos —incluyendo las asignaciones para la reposición de los medios fijos de producción— y a la larga, a un determinado excedente sobre la magnitud anterior. Si se llama RP_A al valor absorbido por los recursos productivos, D_A a las asignaciones retenidas para la reposición y EX_A al valor excedente, se tiene

$$VAB_A = RP_A + D_A + EX_A$$

Desde otro punto de vista, el valor de la producción también puede subdividirse según se trate de producción agrícola propiamente tal o ganadera. Como los criterios metodológicos para la formulación de las metas difieren bastante en uno y otro grupo, la exposición que sigue a continuación se ordenará según este criterio, teniendo en cuenta en ambos casos los diversos componentes que se han señalado desde la perspectiva de los orígenes del valor. No obstante, como etapa previa al análisis específico de las técnicas de proyección de la producción agrícola y la ganadera, se hará referencia a un conjunto de aspectos generales de la formulación, que resultan comunes a los dos grupos.

a] Aspectos generales de la formulación

Aun cuando todo el proceso de planificación agropecuaria se apoya en una continua interdependencia entre todos los aspectos considerados, conviene comenzar por destacar aquí la estrecha relación que existe entre las proyecciones de la producción nacional y las de los recursos productivos. Sólo se separan por razones expositivas, pero en rigor, una buena parte de las formulaciones de ambos grupos de metas constituyen dos maneras de proyectar un mismo proceso económico. De esta manera, en la práctica, más que avanzar conjuntamente, el cálculo de esas metas se realiza como parte de una sola tarea.

En cuanto al procedimiento de la formulación de las metas de producción agropecuaria, es necesario señalar tres aspectos de carácter general.

El primero ya ha sido comentado a propósito de las proyecciones de la demanda, y se refiere al primer conjunto de elementos de juicio de que puede disponerse a partir de una prognosis comparativa de las tendencias históricas de la producción y la demanda de productos agropecuarios. El contraste entre los resultados de esa prognosis y sus consecuencias con la función que se le está asignando al sistema agropecuario en el proceso económico general habrá de proporcionar una imagen preliminar del esfuerzo que es necesario realizar, así como de las posibilidades de materializarlo en términos de los dos grandes componentes de la oferta de productos agropecuarios: la producción y las importaciones. Puede disponerse así de un marco general para orientar la formulación de las proyecciones.

En segundo lugar, es útil mencionar, entre estos aspectos generales, la trayectoria básica que podría tener el proceso de cálculo de las metas de producción, teniendo en cuenta no sólo su interrelación con todos los demás aspectos del proceso de planificación, sino en particular, su interdependencia con las proyecciones de la demanda y de los recursos productivos.

Sobre estas bases, una primera etapa podría consistir en elaborar un conjunto de metas de producción correspondientes al papel que se le desea asignar al sistema agropecuario en el proceso económico general, considerando, por ejemplo, algunos aspectos fundamentales, como la acumulación, la ocupación, la disponibilidad de divisas, la situación alimentaria, etc. En particular, desde el punto de vista de las relaciones con las proyecciones de la demanda, se trataría de un primer conjunto de metas de producción cuya materialización permitiría satisfacer adecuadamente los niveles registrados en la primera versión de aquéllas. Para el caso de cada producto, habrá que analizar las posibilidades existentes en materia de áreas y rendimientos, eligiendo la combinación que parezca más eficiente. Naturalmente, esta primera versión será, seguramente, muy distinta a la prognosis, ya que significará un intento por superar los problemas que puede reflejar la extrapolación de las tendencias del pasado.

En una segunda etapa, convendrá someter esa primera versión a algunos análisis comparativos, de modo de comprobar su factibilidad y su consistencia desde diversos puntos de vista. En efecto, se puede calcular la tasa de crecimiento resultante de la producción implícita en las metas formuladas, y compararla con la que deriva de la prognosis, a fin de apreciar qué será preciso analizar en estos términos. También se puede comparar el volumen y la calidad de los recursos productivos y el conocimiento tecnológico que suponen las primeras metas de producción con una prognosis de la dotación histórica de aquéllos, para ir apreciando la intensidad y la orientación de los esfuerzos en esta materia. Por otra parte, de este análisis comparativo puede surgir —como se verá más adelante— una primera versión de las metas sobre recursos y tecnología.⁶⁵ Finalmente, sería conveniente comparar las necesidades de recursos financieros implícitos en esta versión preliminar de las metas de producción con los primeros cálculos acerca del financiamiento global del proceso,⁶⁶ en particular, ello exige disponer también de una primera versión de las políticas que se aplicarán para afectar directa o indirectamente ese nivel de recursos financieros. En este punto, habrá que considerar la forma en que se están formulando las políticas de precios, crédito, comercialización, tributación, etc. Se puede apreciar entonces que, junto con someter a prueba las primeras metas de producción, se está comenzando a verificar la adecuación de los mecanismos instrumentales, a través de las metas correspondientes que se hayan formulado.

De todos estos análisis comparativos, seguramente irán surgiendo correcciones a la primera versión de las metas de producción, y esas correcciones, a su vez, pueden originar modificaciones en las proyecciones preliminares de la demanda, dada la continua interrelación entre ambas, aspecto sobre el que se volverá más adelante. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de esta segunda etapa se obtiene una segunda versión de las metas de producción. Y en una tercera etapa, esa segunda versión tendrá que ser sometida a un detenido proceso de análisis y discusión a diversos niveles, entre los que cabe destacar los ejecutivos de la administración pública agropecuaria, los que corresponden a otras áreas de la administración pública y las principales autoridades regionales, sean éstas de carácter global o correspondientes a las diversas ramas de

⁶⁵ Véase en este mismo capítulo, el acápite "Proyecciones de la oferta".

⁶⁶ Véase más adelante, en este mismo libro, el capítulo séptimo de la Tercera Parte: "El financiamiento del desarrollo agropecuario".

actividad. A propósito de este último nivel de discusión, no debe pensarse que aquí nace la vinculación entre los órganos centrales y regionales de planificación agropecuaria. Muy por el contrario, como ya fue explicado anteriormente,⁶⁷ durante todo el proceso de formulación hay una continua interrelación entre ambos niveles. En particular, esa interrelación se destaca aquí con respecto a las diversas etapas sobre cuya base se puede ir avanzando en la formulación de las metas de producción. Por otra parte, cabe recordar que una de las perspectivas desde donde es necesario especificar todo el conjunto de metas —y no sólo las de producción— es precisamente la regional. De este modo, la expresión regional de las metas de producción será el objeto concreto de análisis con las autoridades pertinentes.⁶⁸

También de este proceso de discusión a que se refiere la tercera etapa, surgirá seguramente la necesidad de incorporar nuevas correcciones a las metas de producción, llegando así a su tercera versión. Finalmente, en una cuarta etapa, se puede contrastar esa tercera versión con la descripción detallada de algunos mecanismos instrumentales fundamentales, especialmente las políticas, los programas, los proyectos y el financiamiento. Nuevamente, aquí se dispone de una oportunidad adicional para verificar la factibilidad y la consistencia de ambos grupos de elementos, cuantificados en relación con las metas respectivas, esto es, tanto las que se refieren a la producción como a los mecanismos correspondientes. La experiencia indica que también a este nivel de análisis, habrá que incorporar correcciones a los dos grupos de metas mencionados. En lo que se refiere a las de producción, se obtendrá una cuarta versión, que podrá tener un carácter definitivo, en la medida que se hayan tomado en cuenta todas las interrelaciones con los diferentes aspectos del proceso a los que están vinculadas. En particular, cabe recordar continuamente que todas las modificaciones que se han realizado en estas metas a través de las diferentes etapas señaladas, seguramente originan la necesidad de introducir cambios en las metas de demanda y de recursos productivos, con las que guardan una relación especialmente estrecha.

Finalmente, un tercer y último aspecto general sobre la formulación de las metas de producción se refiere a la consideración comparativa del uso efectivo y potencial de los recursos naturales del agro, como punto de partida para dicha formulación. Ello constituye, por otra parte, un elemento adicional de demostración de la constante vinculación entre las metas de producción y de recursos.

Como ya se señaló al analizar el proceso de diagnosis,⁶⁹ la formulación de la política agropecuaria planificada requiere la disponibilidad de una evaluación de la dotación de recursos naturales que incluya un análisis comparativo del uso efectivo y potencial de los mismos. En particular, esa información supone tener definidas —en el caso de los suelos— un conjunto de unidades que constituyen áreas de similar carácter agroclimático, geomorfológico y de análoga capacidad de uso, en especial, en lo que toca a las posibilidades de rotación entre cultivos y praderas. Por otra parte, es necesario disponer también de información acerca de la disponibilidad de aguas subterráneas y superficiales para riego, el que puede influir de tres maneras sobre la producción: permitiendo incorporar nuevas áreas, posibilitando cambios en el uso del suelo que supongan un mayor grado de intensidad en su utilización y contribuyendo a incrementar los rendimientos por unidad de suelo. Desde otro punto de vista, estos

⁶⁷ Véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Tercera Parte, acápite "Métodos y técnicas de formulación".

⁶⁸ Véase más adelante, en este mismo libro, el capítulo octavo de la Tercera Parte: "La planificación agropecuaria regional".

⁶⁹ Véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Segunda Parte, acápite, "Recursos, tecnología y productividad agropecuaria".

aspectos tornan muy importante la evaluación de las inversiones en riego, en comparación con otros posibles destinos del proceso de acumulación de capital en el sistema agropecuario.

La consideración de todos los antecedentes disponibles sobre esta materia permitirá determinar las posibilidades de:

- expandir la superficie incorporada a la producción agropecuaria;
- reestructurar el uso del suelo, sustituyendo algunos cultivos por otros, incorporando tierras aptas para cultivos que actualmente no se explotan y algunas otras que se cultivan indebidamente, mejorando las tierras que sólo tienen aptitud para la ganadería;
- incrementar los rendimientos sobre la base de la utilización del conocimiento tecnológico disponible.

Por otra parte, es útil destacar que los antecedentes mencionados contienen implícitas, las posibilidades de regionalizar la producción. Precisamente, al formular las metas, se está regionalizando la producción al optar por aquellas localizaciones que se estiman más adecuadas a la luz de los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario.

b] *Producción agrícola*

A partir de la información disponible sobre el uso efectivo y potencial de los recursos naturales, las metas de la producción agrícola se determinan en términos de las áreas cultivables, los rendimientos por unidad de suelo y, finalmente, el volumen físico de la producción. Para el caso particular de cada cultivo, habrá que elegir la mejor combinación posible entre la magnitud de las áreas y los rendimientos, a la luz de los distintos factores que los condicionan.

i] *Áreas cultivables.* Naturalmente, la proyección de las áreas cultivables debe estar encuadrada dentro de las posibilidades derivadas del uso potencial de los recursos naturales. Ahora bien, un factor importante que debe considerarse desde los comienzos es que se precisarán decisiones estratégicas de carácter más general, con el fin de acentuar en mayor o menor grado, las diferentes alternativas para elevar la producción: ampliación de áreas, cambio de su uso, incremento en los rendimientos por unidad de suelo, etc. Teniendo en cuenta estos antecedentes generales, es importante apreciar que al formular las metas sobre áreas, se está afectando la relación de interdependencia que existe entre todos los cultivos. Esto es cierto cualquiera sea el camino que se haya elegido para sustentar las proyecciones, es decir, ya sea para incorporar nueva superficie o sustituir algunos cultivos por otros. De esta manera, es necesario calcular estas metas sobre la base de dos niveles de análisis: uno correspondiente a cada producto individualmente considerado y otro referido a todos los cultivos en su conjunto. En la práctica, ambos niveles se desarrollan como parte de una misma tarea. Aquí se separan sólo por razones expositivas.

A partir de estas decisiones estratégicas, en el análisis de productos individuales, es preciso considerar el tipo de trayectoria que se vaya a elegir para el área correspondiente, así como —si procede— los costos implícitos en la misma. De este modo, en el caso que se desee proyectar un crecimiento de la superficie sembrada con determinado cultivo, habría que considerar las posibilidades de incorporar nuevas áreas a la producción o desplazar otros rubros. En el primer caso, habrá que incurrir en algunos costos de inversión, para ejecutar ciertas vías de penetración, desmontes, trabajos de habilitación, control de plagas y malezas, etc. Por otra parte, en la alternativa del desplazamiento de otros rubros, es necesario considerar los costos de oportunidad correspondientes.

En cualquier caso, cabe tener en cuenta que la disponibilidad de tierra apta, de acuerdo a los estudios de uso potencial constituye un límite a las posibilidades de expansión de las áreas que se deberán sembrar con cada cultivo. No obstante, ese límite no debe ser considerado como absoluto o inamovible ya que, por ejemplo, la escasa aptitud de un suelo para ciertos usos puede verse compensada —por lo menos parcialmente— con el uso de determinadas tecnologías de producción. Es posible que esto signifique un aumento de los costos, y este hecho tendrá que ser considerado a la luz de los objetivos y de la estrategia, para tomar una decisión al respecto.

Desde otro punto de vista, cuando no se dispone de informaciones adecuadas sobre el uso potencial del suelo, la superficie máxima que históricamente se le dedicó a cada cultivo puede constituir un elemento de juicio útil, aunque necesariamente superficial, acerca de las posibilidades existentes para la expansión de su superficie.

En cuanto a las alternativas de relocalización de cultivos, resulta especialmente importante la consideración simultánea de dos factores: el efecto que sobre los rendimientos puedan tener las distancias entre los centros de procesamiento y los mercados consumidores o los puntos de embarque. Estos dos factores son muy importantes en el caso de algunos productos perecederos voluminosos, o que deben ser procesados en cortos períodos de tiempo, como la leche, los sacarinos, las frutas, las hortalizas, las flores, etc.

Conviene considerar, en particular, el caso de los cultivos permanentes. En primer término, es preciso separar las metas que se hayan formulado para las áreas de plantaciones en formación de aquéllas que se hayan señalado para las plantaciones en producción, teniendo en cuenta en ambos casos, la interrelación entre las superficies existentes y los ritmos de incorporación de tierras cultivables. Pues bien, si se llama EPF a la superficie existente de plantaciones en formación, P a la de todas las plantaciones que se han de realizar en un período y PR a la de aquéllas que entran en producción en dicho período, se puede escribir, identificando con el subíndice t los períodos de tiempo:

$$EPF_t = EPF_{t-1} + P_t - PR_t$$

Por otra parte, si se llama EPR a la superficie existente de plantaciones en producción y PFU a las que, por algún motivo, quedan fuera de uso en un período determinado, se cumplirá que:

$$EPR_t = EPR_{t-1} + PR_t - PFU_t$$

En segundo lugar, habrá que elegir la secuencia temporal más adecuada para la formación de las nuevas plantaciones. Un aspecto importante para definir la trayectoria de las metas está constituido por dos factores complementarios entre sí: la viabilidad técnica (existencia de semillas o de plantas, de productores, de obreros calificados, de crédito, etc.) y la oportuna disponibilidad de equipos para su procesamiento, sean éstas centrales azucareras, empacadoras de fruta, instalaciones de transporte y frío, etc.

Finalmente, al proyectar las metas sobre las áreas agrícolas, es preciso también tener en cuenta los problemas que se plantean como consecuencia del cultivo doble o múltiple en ciertas zonas.⁷⁰ Este hecho afecta, en primer término, el cálculo de la superficie potencialmente apta y, por lo tanto, el límite a las posibilidades de expansión de los cultivos correspondientes, razón por la cual para determinar ese límite, habrá que tener en cuenta esta situación. Así, por ejemplo, en el caso de los cultivos dobles, hay que duplicar la magnitud de la superficie potencialmente apta; en el caso de los

⁷⁰ P. Kung, *Farm crops of China*, 3. *Multiple cropping*, World Crops, Reino Unido, 1975.

cultivos múltiples, cuando las diversas especies que se suceden en el uso del suelo no son importantes, pueden ser consideradas en forma agregada; en caso contrario, se requerirá un análisis específico para cada una, según la superficie que compartan.

Como se señaló antes, además del análisis de cada cultivo individualmente considerado, es preciso realizar un análisis global que asegure la consideración de las rela-

CUADRO 58. Chile: Proyecciones de las siembras de los principales cultivos
(En miles de hectáreas)

Cultivos	1965	1970	1975	1980
1. <i>Cereales</i>	957.5	967.3	1 027.8	1 090.4
Trigo	726.9	663.4	662.8	685.0
Maíz	87.4	119.0	148.1	164.8
Avena	70.3	87.1	102.0	115.4
Cebada	38.3	53.1	59.7	65.8
Arroz	27.5	30.5	37.7	40.5
Otros	7.1	14.2	17.5	18.9
2. <i>Tubérculos</i>	91.1	86.6	78.5	73.2
Papas	91.0	86.5	78.4	73.0
Camotes	0.1	0.1	0.1	0.2
3. <i>Leguminosas secas</i>	103.2	105.7	114.3	120.0
Porotos	58.5	64.0	70.0	72.0
Lentejas	24.1	18.4	18.3	20.0
Otros	20.6	23.3	26.0	28.0
4. <i>Oleaginosas</i>	99.2	118.2	134.8	141.5
Maravilla	31.9	38.2	43.3	45.0
Raps	57.3	70.5	82.0	86.0
Otros	10.0	9.5	9.5	10.5
5. <i>Sacarinos</i>	18.0	36.5	54.3	61.3
Remolacha	18.0	36.5	54.3	61.3
6. <i>Hortalizas</i>	85.3	99.6	108.8	123.5
Ajos	2.1	2.9	—	—
Arvejas	6.4	6.9	—	—
Cebollas	11.2	13.9	—	—
Choclos	13.0	14.3	—	—
Melones	6.3	7.7	—	—
Porotos verdes	10.5	11.5	—	—
Tomates	8.2	10.0	—	—
Otras	27.6	32.4	—	—
7. <i>Frutas</i>	68.1	89.3	101.2	113.5
Duraznos	12.1	14.5	17.5	18.5
Manzanas	13.8	18.0	23.2	27.1
Naranjas	5.2	7.8	7.9	9.0
Peras	3.4	6.6	7.5	9.0
Uva de mesa	10.2	11.9	12.6	13.5
Otras	23.4	30.5	32.5	36.4
8. <i>Uva para vinos</i>	108.5	112.9	124.2	131.0
9. <i>Otros</i>	12.1	12.7	13.5	15.6
10. <i>Total</i>	1 543.0	1 628.0	1 757.4	1 870.0

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, p. 137.

CUADRO 59. Chile: Proyecciones zonales del uso de la tierra en agricultura y ganadería
(En miles de hectáreas)

Zonas y provincias	Agricultura				Ganadería				Total ^a 1965-1980
	1965	1971	1975	1980	1965	1971	1975	1980	
<i>Zona I</i>	4	5	7	9	244	243	241	239	248
Tarapacá	3	4	5	6	237	236	235	234	240
Antofagasta	1	1	2	3	7	7	6	5	8
<i>Zona II</i>	61	72	77	80	1 659	1 648	1 643	1 640	1 720
Atacama	8	12	14	15	156	152	150	149	164
Coquimbo	53	60	63	65	1 503	1 496	1 493	1 491	1 556
<i>Zona III</i>	84	90	87	87	339	333	336	336	423
Aconcagua	42	46	45	46	214	210	211	210	256
Valparaíso	42	44	42	41	125	123	125	126	167
<i>Zona IV</i>	153	170	179	187	534	517	508	500	687
Santiago	153	170	179	187	534	517	508	500	687
<i>Zona V</i>	165	181	199	216	440	424	406	389	605
O'Higgins	84	97	102	105	79	66	61	58	163
Colchagua	81	84	97	111	361	358	345	331	442
<i>Zona VI</i>	141	147	167	181	511	505	485	471	652
Curicó	52	47	53	54	167	172	166	165	219
Talca	89	100	114	127	344	333	319	306	433
<i>Zona VII</i>	137	156	167	181	602	583	572	558	739
Maule	38	33	33	36	230	235	235	232	268
Linares	99	123	134	145	372	348	337	326	471
<i>Zona VIII</i>	162	145	143	150	542	559	561	554	704
Nuble	162	145	143	150	542	559	561	554	704
<i>Zona IX</i>	73	79	77	77	380	374	376	376	453
Concepción	50	50	48	48	159	159	161	161	209
Arauco	23	29	29	29	221	215	215	215	244
<i>Zona X</i>	202	210	215	224	994	986	981	972	1 196
Bío-Bío	90	87	89	91	337	380	378	376	467
Malleco	112	123	126	133	617	606	603	596	729
<i>Zona XI</i>	196	206	208	214	795	785	783	777	991
Cautín	196	206	208	214	795	785	783	777	991
<i>Zona XII</i>	112	141	155	179	890	861	847	823	1 002
Valdivia	73	84	92	104	551	540	532	520	624
Osorno	39	57	63	75	339	321	315	303	378
<i>Zona XIII</i>	49	62	69	76	549	536	529	572	598
Llanquihue	32	39	44	51	295	288	283	306	327
Chiloé	17	23	25	25	254	248	246	266	271
<i>Zona XIV</i>	3	6	6	7	1 448	1 445	1 445	1 444	1 451
Aysén	3	6	6	7	1 448	1 445	1 445	1 444	1 451
<i>Zona XV</i>	1	1	1	2	3 173	3 173	3 173	3 172	3 174
Magallanes	1	1	1	2	3 173	3 173	3 173	3 172	3 174
<i>Total</i>	1 543	1 671	1 757	1 870	13 200	12 972	12 886	12 823	14 643

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, Anexo Estadístico, Segunda edición, Santiago de Chile, 1970, cuadro iv-7.

^a La superficie agropecuaria permanecerá aproximadamente constante en los próximos años. Únicamente se espera un aumento de alrededor de 50 mil hectáreas en la Zona XIII, hacia fines de la próxima década.

ciones de interdependencia que existen entre todos los cultivos. (Véase cuadro 58.) Fundamentalmente, este análisis global consiste en una evaluación de todos los cálculos realizados para cada cultivo, a través del cumplimiento simultáneo de dos criterios principales: el primero se refiere a la necesidad de que los cultivos se hayan localizado en

CUADRO 60. *Trigo: Superficie actual y proyectada*
(En miles de hectáreas)

Zonas y provincias	1965	1970	1975	1980
<i>Zona I</i>	0.3	0.6	1.1	2.0
Tarapacá	0.1	0.3	0.4	0.5
Antofagasta	0.2	0.3	0.7	1.5
<i>Zona II</i>	24.0	25.0	25.2	24.5
Atacama	2.6	3.5	4.2	4.5
Coquimbo	21.4	21.5	21.0	20.0
<i>Zona III</i>	26.7	18.3	13.1	9.5
Aconcagua	12.8	8.0	5.6	4.0
Valparaíso	13.9	10.3	7.5	5.5
<i>Zona IV</i>	52.7	50.0	50.0	50.0
Santiago	52.7	50.0	50.0	50.0
<i>Zona V</i>	61.1	49.0	45.6	44.5
O'Higgins	21.3	17.0	13.6	10.5
Colchagua	39.8	32.0	32.0	34.0
<i>Zona VI</i>	48.1	46.0	48.5	51.5
Curicó	16.1	13.0	10.5	9.5
Talca	32.0	33.0	38.0	42.0
<i>Zona VII</i>	61.7	54.5	58.3	63.0
Maule	19.7	13.0	11.8	11.5
Linares	42.0	41.5	46.5	51.5
<i>Zona VIII</i>	91.6	80.0	72.0	72.0
Ñuble	91.6	80.0	72.0	72.0
<i>Zona IX</i>	30.9	31.5	29.5	28.0
Concepción	18.4	16.5	14.5	13.0
Arauco	12.5	15.0	15.0	15.0
<i>Zona X</i>	129.3	121.0	120.0	120.0
Bío-Bío	50.1	49.0	50.0	50.0
Malleco	79.2	72.0	70.0	70.0
<i>Zona XI</i>	118.8	110.0	101.5	100.0
Cautín	118.8	110.0	101.5	100.0
<i>Zona XII</i>	63.3	59.0	72.0	88.0
Valdivia	40.9	37.0	44.0	52.0
Osorno	22.4	22.0	28.0	36.0
<i>Zona XIII</i>	18.0	17.0	23.5	29.0
Llanquihue	11.9	10.0	16.0	21.0
Chiloé	6.1	7.0	7.5	8.0
<i>Zona XIV</i>	0.4	1.5	2.5	3.0
Aysén	0.4	1.5	2.5	3.0
<i>Total</i>	726.9	663.4	662.8	685.0

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, Anexo Estadístico, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, Cuadro IV-10.

los lugares más adecuados, desde el punto de vista de todos los factores que se han señalado antes, y no sólo los de carácter ecológico. Buena parte de esos factores derivan directamente de los objetivos y de la estrategia. El segundo criterio, se refiere a la conveniencia de que las diversas unidades de suelo sean asignadas a aquellos cultivos para los que más se presten. La experiencia indica que, en la práctica, no resultan fáciles los cambios sustanciales en el uso del suelo en el corto plazo; sin embargo, ellos son más viables en el mediano y largo plazo, cuando el conjunto de políticas apuntan en este sentido y cuando en el proceso de planificación tienen una alta ingerencia las regiones y una activa participación el conjunto de agentes del sistema agropecuario.

Finalmente, si además de este análisis global, se han realizado estudios de las regiones en que se ha subdividido el país para los efectos de la planificación, es posible formarse un juicio respecto de la viabilidad de las metas que progresivamente se van formulando (véase cuadro 59), así como de la orientación e intensidad de los cambios y de su coincidencia o discrepancia con las tendencias que se van observando. En esta forma, se estará en condiciones de diseñar, sobre una mejor base, el conjunto de los mecanismos instrumentales que permitan alcanzar las metas. Esta dimensión regional de las metas conviene destacarla una vez más. En efecto, no sólo interesa que en el curso de los años se vayan alcanzando las metas nacionales, de áreas y producción de trigo, por ejemplo; tanto o más importante es que se vayan obteniendo las metas regionales, pues de ellas dependerá el éxito del resto de los objetivos del desarrollo agropecuario, y no sólo del objetivo que se refiere a la producción (véase cuadro 60).

ii] *Rendimientos*. También las posibilidades de evolución de los rendimientos por unidad de suelo derivan de los estudios sobre uso efectivo y potencial de los recursos naturales, y corresponden a su vez a un determinado nivel de conocimiento tecnológico disponible.

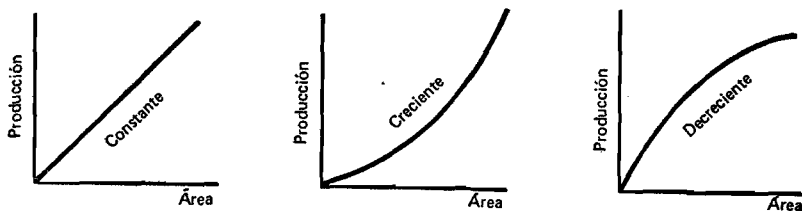
A partir de este antecedente general, la proyección de los rendimientos de cada cultivo tendría que apoyarse en la consideración de diversos factores adicionales. Esto se debe a que para el cálculo de las metas, no interesa solamente la evolución que potencialmente podrían registrar los rendimientos, sino principalmente, los niveles medios que efectivamente se pueden materializar en condiciones de campo.

En términos generales, habrá que tener en cuenta los distintos elementos que han condicionado el nivel de los rendimientos en el pasado, especialmente los que se señalan a continuación: las deficiencias que hayan sido detectadas por la diagnosis,⁷¹ así como a las posibilidades de superarlas en el futuro; las nuevas variedades y técnicas que se espera estén disponibles: el ritmo probable de incorporación generalizada de estas últimas, dadas las condiciones imperantes en el sistema agropecuario y las posibilidades derivadas del conjunto de políticas que se irán formulando; y por último, la influencia que podría tener la heterogeneidad de los productores, operando en medios ecológicos diversos y con sistemas empresariales y de producción diferentes.

Considerando conjuntamente los factores mencionados para cada cultivo, la evolución proyectada de los rendimientos podría, teóricamente, presentar una tendencia constante, creciente o decreciente por unidad de suelo, a medida que se incrementa la superficie sembrada, permaneciendo invariables las magnitudes de los demás recursos utilizados en la producción,⁷² de acuerdo a la representación que se incluye en la gráfica 29.

⁷¹ Véase el capítulo segundo de la Segunda Parte: "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico".

⁷² Véase W. G. Miller, "Prediction of yields", *Agricultural planning course*, 1975, FAO, Roma, 1966.



GRÁFICA 29. Evolución teórica de los rendimientos de un cultivo por unidad de suelo

CUADRO 61. Chile: Proyecciones de los rendimientos de los principales cultivos

(En quintales por hectárea)

Cultivos	1965	1969	1970	1971	1975	1980
1. Cereales						
Trigo	15.4	17.3	18.5	20.1	23.3	26.6
Maíz	29.7	37.3	39.9	43.0	48.5	54.0
Avena	11.7	14.5	15.5	16.7	19.0	21.7
Cebada	19.3	22.3	23.6	25.0	28.0	31.2
Arroz	29.2	31.2	32.1	33.2	37.2	40.0
2. Tubérculos						
Papas	77.3	95.0	102.0	109.0	127.0	148.0
3. Leguminosas secas						
Frijoles	10.1	11.2	12.0	13.0	15.0	16.5
Lentejas	3.9	5.9	6.4	7.1	9.0	11.0
4. Oleaginosas						
Maravilla	14.1	15.1	15.8	16.6	18.7	21.0
Raps	12.5	14.0	14.5	15.2	17.3	19.0
5. Sacarinos						
Remolacha	397.4	372.0	380.0	390.0	430.0	465.0
6. Hortalizas						
Ajos	52	62	66	70	—	—
Arvejas	36	39	42	45	—	—
Cebollas	254	270	280	290	—	—
Choclos	120	130	135	140	—	—
Melones	300	325	335	350	—	—
Porotos verdes	43	46	48	50	—	—
Tomates	200	200	200	200	—	—
7. Frutas						
Duraznos	54.4	55.8	57.1	59.3	76.7	103.4
Manzanas	78.5	70.3	69.7	70.1	73.4	88.6
Naranjas	86.0	63.0	58.2	58.3	82.9	88.6
Peras	61.0	42.2	39.6	40.5	59.6	72.0
Uvas de mesa	52.8	56.0	56.5	57.6	71.8	85.1
8. Uva para vino^a	4 365	4 340	4 278	4 315	4 925	5 472

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 141.^a En litros por hectárea.

CUADRO 62. *Trigo: Rendimiento actual y proyectado*
(En quintales métricos por hectárea)

Zonas y provincias	1965	1970	1975	1980
Zona I	10.0	12.5	17.7	24.1
Tarapacá	6.0	12.0	16.5	20.0
Antofagasta	12.0	13.0	18.5	25.5
Zona II	9.7	14.7	20.8	24.7
Atacama	21.0	24.5	29.0	31.5
Coquimbo	8.4	13.1	19.2	23.2
Zona III	16.2	17.5	20.4	22.6
Aconcagua	18.6	21.0	25.2	29.0
Valparaíso	14.0	14.8	16.7	17.9
Zona IV	22.4	25.5	30.1	33.5
Santiago	22.4	25.5	30.1	33.5
Zona V	21.3	22.2	28.5	32.6
O'Higgins	28.9	31.8	35.6	38.0
Colchagua	17.3	19.0	25.5	31.0
Zona VI	15.9	19.9	26.7	30.7
Curicó	16.6	20.1	28.3	31.5
Talca	15.6	19.8	26.2	30.5
Zona VII	12.8	16.7	21.3	26.4
Maule	7.9	10.9	14.4	18.7
Linares	15.1	18.7	23.2	28.2
Zona VIII	11.8	14.7	18.3	21.8
Ñuble	11.8	14.7	18.3	21.8
Zona IX	9.0	12.1	16.1	18.5
Concepción	8.6	11.3	15.1	17.9
Arauco	9.6	13.0	17.0	19.0
Zona X	14.5	17.7	22.0	25.4
Bío-Bío	13.6	17.1	22.9	26.4
Malleco	15.1	18.1	22.9	24.7
Zona XI	13.8	17.7	21.8	23.9
Cautín	13.8	17.7	21.8	23.9
Zona XII	19.1	21.8	26.6	29.1
Valdivia	17.3	20.0	26.0	28.5
Osorno	22.4	24.0	27.5	30.0
Zona XIII	19.4	21.1	26.0	29.0
Llanquihue	23.6	26.0	28.5	32.0
Chiloé	11.4	14.0	18.5	21.0
Zona XIV	14.3	16.5	19.0	21.9
Aysén	14.3	16.5	19.0	21.9
Zona XV	...	23.0	...	...
Magallanes	...	23.0	...	...
Total	15.4	18.5	23.3	26.6

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, Anexo Estadístico, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, cuadro IV-52.

Por lo general, la evolución más probable a mediano y a largo plazo —especialmente cuando se parte de niveles altamente mejorables— podría representarse mediante una combinación de las dos últimas alternativas ilustradas en la gráfica 29. Esto es, un crecimiento del área dedicada al cultivo hasta un determinado nivel, desde donde comienza a decrecer progresivamente. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las modificaciones en el conocimiento tecnológico disponible, a través de su influencia en las técnicas de producción efectivamente utilizadas, originan desplazamientos de las funciones representadas, de modo que los distintos tramos o secuencias que pueden componerlas se registran a otros niveles de magnitudes.

Habitualmente, los rendimientos proyectados se expresan en términos físicos, a través del volumen o peso del producto obtenido por unidad de suelo.⁷³ (Véase cuadro 61.) No obstante, cabe señalar que también importa tener en cuenta, cuando corresponda, los rendimientos expresados en términos de producto industrial, o bien, con referencia a la calidad dietética del cultivo. El rendimiento industrial, que en definitiva es el que más interesa en el caso de los productos agrícolas con ese destino, es producto del rendimiento agrícola de la tasa de extracción o conversión del producto original. De modo que al seleccionar las variedades para la siembra, es preciso tener en cuenta simultáneamente los dos factores. Tal es el caso, por citar algunos ejemplos, de las semillas de oleaginosas, los productos sacarinos (caña de azúcar y remolacha), etc. Lo mismo ocurre respecto de aquellos productos que influyen notoriamente en el volumen y composición de la dieta alimenticia.

Al igual que en el caso de las metas para las áreas sembradas, aquéllas que se refieren a los rendimientos deberán ser el promedio ponderado de la evolución proyectada para cada región. (Véase cuadro 62.) En este caso, sin embargo, entran en juego consideraciones adicionales. Sin perjuicio de una apreciación de carácter general del efecto de toda la política planificada que se está formulando en la tecnificación de los cultivos, habrá que ir precisando primero a nivel nacional, la o las causas más importantes del incremento de los rendimientos de cada cultivo o grupos de cultivos, para después hacerlo para cada región con un mayor grado de detalle. En efecto, habrá que identificar el contenido del "paquete tecnológico" que haga posible elevar los rendimientos, señalar los tipos de empresas y empresarios que estén más dispuestos a acogerlo, así como las superficies en las cuales estas tecnologías se irán incorporando. Esta información permitirá, por una parte, orientar mejor el contenido de las políticas y por la otra, identificar y cuantificar los insumos que habrá que poner a disposición de los empresarios, las características y contenido de las actividades de apoyo tales como el crédito, la comercialización, la asistencia técnica, etc.⁷⁴

Por otra parte, estos antecedentes serán los que proporcionarán los elementos para evaluar los resultados de la política planificada y para incorporar las rectificaciones que de ella pudieran desprenderse.

iii] *Producción.* Naturalmente, las metas sobre el volumen físico de la producción agrícola constituirán el producto de las áreas y los rendimientos proyectados, y en particular, de la combinación más conveniente de ambos para el caso de cada cultivo. De esta manera, los orígenes de los aumentos de producción correspondientes a cada rubro tendrán diferentes ponderaciones.⁷⁵

Aun cuando todas las metas estarán expresadas en términos de producto original,

⁷³ Véase FAO, "Introduction to agricultural planning", *Agricultural Planning Studies*, núm. 12, Roma, 1970.

⁷⁴ Véase el capítulo quinto de la Tercera Parte: "Los programas y los proyectos".

⁷⁵ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite: "Resultados de la tecnología: los niveles de productividad de los recursos".

de acuerdo a lo que ya hemos expuesto al analizar los rendimientos en los casos correspondientes a los principales cultivos de uso industrial, convendrá además expresar la producción en esos términos. Ello facilitará —como se verá más adelante— la tarea de compatibilización entre la oferta y la demanda de dichos productos.

c) *Producción pecuaria*

En términos generales, la formulación de las proyecciones de la producción pecuaria presenta algunas peculiaridades que la diferencian del cálculo de las metas de la producción agrícola.

En el caso de la ganadería, las proyecciones no se articulan simplemente a partir de las áreas y los rendimientos. También es preciso considerar específicamente la proyección de las existencias de animales, que constituyen uno de los medios fundamentales de producción en este rubro. En otras palabras, el volumen de la producción ganadera no sólo está condicionado por la superficie que sea posible dedicarle, sino también por el volumen y la composición de las existencias que dicha área es capaz de sustentar. Adicionalmente, una segunda peculiaridad del cálculo de las metas de la producción ganadera se refiere al hecho de que los rendimientos por hectárea tienen dos componentes, que deben ser considerados por separado: el que corresponde a la capacidad de sustentación de cabezas de ganado por hectárea de praderas o pastos y el rendimiento (carne, leche, lana, etc.) por unidad animal.

□ *Áreas ganaderas.* También en este caso las posibilidades existentes de áreas destinadas a la producción nacen de la capacidad de uso de los suelos y de la mejor asignación que se haga de ellos. Por esta misma razón, los factores que condicionan las proyecciones de las áreas ganaderas son, en rigor, los mismos que ya se han comentado al analizar las metas sobre áreas de cultivos. Por otra parte, éste es también el motivo por el que la formulación de ambos grupos de proyecciones constituye en la práctica, un solo proceso, que aquí se separa sólo por razones analíticas. Como vemos, en términos generales, las áreas destinadas a los cultivos condicionan y son condicionadas por las que se destinan a la ganadería.⁷⁶ En particular, un factor más específico y muy claro de integración entre ambos tipos de superficie está constituido por aquella donde se proyecta instalar praderas artificiales permanentes en rotación con cultivos, en el marco del área total susceptible de ser roturada.

Precisamente para las proyecciones de dichas praderas artificiales permanentes, es preciso tener en cuenta los mismos aspectos ya señalados para el caso general de las metas fijadas para áreas con cultivos permanentes. En este caso, habría que considerar separadamente las existencias de superficies con praderas en formación y en producción, así como la diferenciación entre dichas existencias y las incorporaciones periódicas que las van modificando.

Por otra parte, es necesario proyectar la magnitud total y la naturaleza de las praderas naturales, cuantificando las áreas que se deberán mejorar por diversos métodos (fertilización, siembra en cobertura, etc.).

Desde otro punto de vista, cabe destacar que la proyección del área ganadera total parte de las previsiones que se hacen de las existencias de cada especie, de manera que la superficie ganadera estará asociada al volumen y la composición de las existencias correspondientes y a la capacidad de sustentación de cada tipo de pastura. (Véase cuadro 63.)

En el caso de las áreas ganaderas, adquiere especial importancia el conocimiento que

⁷⁶ Véase FAO, "Statistics and studies for agricultural development", *Agricultural Planning Studies*, núm. 10, Roma, 1968.

en cada región se tiene sobre su disponibilidad, uso actual y posibilidad de mejoramiento. En este caso, las diferencias regionales son muy acentuadas y por lo general el conocimiento sobre sus potencialidades es bastante limitado.

i) *Existencias ganaderas*.⁷⁷ La determinación de las metas sobre existencias ganaderas tiene mucha importancia, no sólo por constituir un cálculo relativamente complejo, sino también porque se trata de uno de los medios fundamentales de la producción en este rubro y adicionalmente, porque condicionan, en buena medida, la situación financiera de casi todas las actividades productivas agropecuarias, especialmente en aquellos

CUADRO 63. Chile: Proyecciones de la distribución de las praderas entre las especies pecuarias que ocupan tierras ganaderas

(En miles de hectáreas)

Especies	1965	1971	1975	1980
1. <i>Bovinos</i> ^a	5 005	4 719	4 680	4 892
Praderas de riego	309	393	434	574
Praderas de secano	4 696	4 326	4 246	4 318
2. <i>Ovinos</i>	3 686	6 283	6 293	6 349
Praderas de riego	12	26	33	47
Praderas de secano	3 674	6 257	6 260	6 302
3. <i>Porcinos</i>	92	126	125	137
Praderas de riego	10	14	14	16
Praderas de secano	82	112	111	121
4. <i>Otros</i>	2 317	1 844	1 788	1 447
Praderas de riego	108	106	86	78
Praderas de secano	2 209	1 738	1 702	1 369
<i>Total</i>	13 100	12 972	12 886	12 823
Praderas de riego	439	540	568	714
Praderas de secano	12 661	12 432	12 318	12 109

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 158.

^a Incluye la superficie ocupada por bueyes.

países donde existe gran actividad pecuaria. Este último hecho se advierte claramente si se considera que dichas existencias permanecen inmovilizadas durante el transcurso de determinado período de tiempo y que posteriormente adquieren la naturaleza de un producto comercializable.

En general, el nivel absoluto de las existencias, y por lo tanto, sus posibilidades de crecimiento, dependen de cuatro factores fundamentales:⁷⁸

- el tamaño de las existencias iniciales;
- la estructura de las existencias según las distintas categorías que las integran, tomando como criterios el sexo, la edad y la función que cumplen (al respecto resulta particularmente importante la proporción de animales en condiciones de reproducción);
- las tasas de parición, procreo, faena y mortalidad; y finalmente,
- el comercio exterior de animales en pie.

⁷⁷ Este análisis está referido solamente a los bovinos y ovinos.

⁷⁸ E. Ryll, "Analysis and prognosis of cow-stock development in the single states of the Federal Republic of Germany up to 1980", *Berichte ueber Landwirtschaft*, vol. 52, núm. 4, Alemania Federal, 1974.

CUADRO 64. Bolivia: Desarrollo de la masa ovina en un predio de 400 hectáreas

	<i>Antes del des- arrollo</i>	<i>Año del proyecto</i>										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10-20	
<i>Composición masa ovina</i>												
Carneros	2	15	15	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Ovejas en producción	540	531	531	532	548	551	547	549	550	550	550	550
Corderos	324	324	335	346	367	386	410	410	410	410	410	410
Ovejas de dos dientes (9-24 meses)	130	133	133	140	147	157	168	180	185	185	185	185
Borregos de dos dientes	30	33	82	101	113	119	111	111	113	113	113	113
Carneros de dos dientes	100	100	52	40	34	39	57	69	72	72	72	72
Ovejas de desecho	27	68	60	59	57	75	90	101	103	109	109	109
<i>Total</i>	1 153	1 204	1 208	1 238	1 286	1 347	1 403	1 440	1 453	1 459	1 459	1 459
<i>Muertes</i>												
Carneros	—	—	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ovejas en producción	81	76	53	53	48	49	50	44	44	44	44	44
Corderos	64	58	58	54	52	52	50	50	40	40	40	40
Ovejas de dos dientes	20	19	13	13	12	13	14	13	14	14	14	14
Borregos de dos dientes	5	5	3	8	8	11	10	8	9	9	9	9
Carneros de dos dientes	15	14	10	5	4	3	4	5	5	5	5	5
Ovejas de desecho	4	4	7	6	5	5	7	7	8	8	8	8
<i>Total</i>	189	176	146	141	131	135	137	129	122	122	122	122

Ventas

Carneros	—	—	—	1	6	4	4	4	4	4	4
Carneros (9-24 meses)	85	81	87	39	28	25	29	46	58	61	61
Ovejas de desecho	23	23	61	54	54	52	68	83	93	95	101
Ovejas (9-24 meses)	2	6	7	7	7	7	7	8	18	18	18
Borregos (9-24 meses)	25	25	30	74	93	102	109	103	102	104	104
<i>Total</i>	135	135	185	175	188	190	217	244	275	282	288

Adquisiciones

Carneros	—	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ovejas	—	30	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Coefficientes técnicos

Porcentaje de:

Parición	60	60	63	65	67	70	75	75	75	75	75
Muertes de adultos	15	14	10	10	9	9	9	8	8	8	8
Muertes de corderos	20	18	18	16	15	14	13	12	10	10	10
Carneros en relación	—	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Desecho											
Ovejas	10	15	12	12	12	14	16	18	18	20	20
Ovejas de dos dientes	2	5	5	5	5	5	5	5	10	10	10
Existencias de unidades ovinas	550	590	620	680	700	720	750	800	850	900	900
Capac. de sustent. del pred.	600	600	650	750	800	800	850	900	900	900	900
Tasa de extr. (porcent.)	12	11	15	14	15	14	15	17	19	19	20

FUENTE: IBRD-IDA, *Third Livestock Development Project, Bolivia*, Informe Nº PA-51 a, 11 de mayo de 1971.

Naturalmente, los niveles que vayan adquiriendo estos cuatro conjuntos de factores y su resultado, que es la evolución de la masa ganadera total, están a su vez, condicionados básicamente por la alimentación, el mejoramiento genético, la situación sanitaria y el manejo a que son sometidas las existencias. Determinar el efecto de estas técnicas sobre las tasas de parición y mortalidad, así como sobre la edad en que los animales están preparados para cumplir sus diferentes funciones, es una de las tareas cruciales en esta fase de la formulación de las metas. A través de todo este proceso, se irán conformando el crecimiento de las existencias, su composición y, en definitiva, la producción.

El proceso de formulación propiamente tal puede partir de las metas acerca de la alimentación, la sanidad, el mejoramiento genético y el manejo. Sobre estas bases, es posible ir cuantificando, para el mediano y largo plazo, la evolución que se irá registrando en las tasas de parición, procreo, faena y mortalidad. Si, por otra parte, se desea acelerar el crecimiento así previsto de las existencias, podrían considerarse importaciones de hembras en pie. Existen diversos modales para proyectar el desarrollo de las existencias.⁷⁹ (Véase el cuadro 64 que contiene un ejemplo del desarrollo de una masa ovina en un predio.)

A manera de ejemplo, el desarrollo de las existencias de novillos de dos a tres años estará condicionado por las variables que se señalan:

Es así que si

EN^{2-3} = existencia novillos de 2 a 3 años

EN^{1-2} = existencia novillos de 1 a 2 años

EN^{1-2} = faena de novillos de 1 a 2 años

MN^{1-2} = mortalidad novillos de 1 a 2 años

EXH^{1-2} = exportaciones novillos 1 a 2 años

IMN^{1-2} = importaciones en pie de novillos de 1 a 2 años

la evolución de la masa de novillos de 2 a 3 años estará dada por:

$$EN_t^{2-3} = EN_{t-1}^{2-3} - FN_{t-1}^{1-2} - MN_{t-1}^{1-2} - EN_{t-1}^{1-2} + IMN_{t-1}^{1-2}$$

Un aspecto crucial para el desarrollo de la masa ganadera estará determinado por la cantidad y confiabilidad de la información disponible. Normalmente ésta proviene de censos ganaderos así como de antecedentes continuos sobre faena, exportaciones e importaciones en pie, etc. Otro aspecto igualmente importante lo constituye el conocimiento del efecto que tendrán sobre las tasas de parición, de mortalidad, de extracción, etc., por ejemplo, ciertas campañas sanitarias, el mejoramiento de las condiciones de alimentación y de la calidad genéticas, etc.

Ya se señaló antes, al hacer referencia a las áreas ganaderas, las enormes diferencias que existen entre las diversas regiones de un país o de las áreas dentro de ciertas regiones con respecto a la calidad de los pastos naturales, de las praderas artificiales de secano o temporal y de las de riego, el campo natural fertilizado, etc., todo lo cual se traduce en variaciones considerables de la capacidad de sustentación (anual y estacional). Este hecho tiene una importancia decisiva en las existencias ganaderas totales

⁷⁹ Véanse Félix Pimentel, *Modelo de simulación de existencia de ganado vacuno*, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 1970 y A. F. D. Ávila, A. R. T. Filho, R. L. Thompson, J. A. Penna, "Un modelo econométrico para carne bovina no Rio Grande do Sul, 1947-70", *Agricultura en São Paulo (Brazil)*, vol. 21, núm. 1, São Paulo, 1974.

CUADRO 65. *Proyecciones de las existencias ganaderas, expresadas en unidades animales, de la superficie ganadera y de la dotación animal media por unidad de superficie*

Zonas	Provincias	1965			1971			1980		
		Exis- tencias totales ^a	Superfi- cie ga- nadera ^b	Dotación unidad animal por hec- tárea	Exis- tencias totales ^a	Superfi- cie ga- nadera ^b	Dotación unidad animal por hec- tárea	Exis- tencias totales ^a	Superfi- cie ga- nadera ^b	Dotación unidad animal por hec- tárea
I	Tarapacá- Antofagasta	63	244	0.26	67	243	0.28	73	240	0.30
II	Atacama- Coquimbo	231	1 659	0.14	265	1 649	0.16	297	1 642	0.18
III	Aconcagua- Valparaíso	145	339	0.43	124	334	0.37	126	335	0.38
IV	Santiago	252	534	0.47	271	516	0.52	360	499	0.72
V	O'Higgins- Colchagua	265	440	0.60	250	424	0.59	387	390	0.99
VI	Curicó- Talca	187	510	0.37	257	504	0.51	410	470	0.87
VII	Maule- Linares	196	602	0.33	233	582	0.40	411	557	0.74
VIII	Nuble	204	542	0.38	226	559	0.40	363	553	0.66
IX	Concepción- Arauco	147	381	0.39	155	375	0.41	195	376	0.52
X	Bío-Bío- Malleco	330	994	0.33	384	986	0.39	537	973	0.55
XI	Cautín	390	795	0.49	439	785	0.56	612	777	0.79
XII	Valdivia- Osorno	601	890	0.68	726	863	0.86	1 128	824	1.37
XIII	Llanquihue- Chiloé	339	549	0.62	379	535	0.71	613	572	1.07
XIV	Aysén	244	1 448	0.17	274	1 445	0.19	419	1 444	0.29
XV	Magallanes	532	3 173	0.17	609	3 173	0.19	958	3 172	0.30
	<i>Total</i>	4 126	13 100	0.32	4 659	12 973	0.36	6 889	12 824	0.54

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 155.

^a Miles de unidades animales. Incluye los bovinos, los ovinos, los equinos, los asnales, los mulares y los porcinos que ocupan praderas, los caprinos de las zonas I, II, XII, XIII y XIV y los auquénidos de la zona I.

^b Miles de hectáreas.

CUADRO 66. Chile: Proyección de la dotación animal por unidad de superficie en los distintos tipos de pradera
(En unidades animales por hectárea)^a

Zona	Praderas de riego						Praderas de secano					
	Naturales			Artificiales			Naturales			Artificiales y mejoradas		
	1965	1971	1980	1965	1971	1980	1965	1971	1980	1965	1971	1980
I	0.70	0.70	—	3.00	3.00	3.00	0.18	0.18	0.19	0.40	0.40	0.45
II	0.70	0.70	—	3.00	3.00	3.20	0.09	0.09	0.09	0.40	0.40	0.50
III	—	—	—	2.20	2.80	3.10	0.28	0.27	0.27	0.50	0.55	0.65
IV	1.00	1.00	—	2.50	2.65	3.00	0.27	0.27	0.27	0.60	0.65	0.80
V	1.00	1.00	—	2.50	2.65	3.00	0.24	0.24	0.28	0.60	0.65	0.80
VI	0.90	0.90	—	2.00	2.15	2.60	0.15	0.18	0.22	0.60	0.65	0.80
VII	1.00	1.00	—	1.80	1.95	1.40	0.21	0.21	0.24	0.60	0.65	0.80
VIII	0.70	0.70	—	1.60	1.75	2.20	0.29	0.30	0.35	0.60	0.65	0.80
IX	0.70	0.70	—	1.40	1.65	1.90	0.37	0.37	0.37	0.60	0.65	0.85
X	0.90	0.90	—	1.70	1.85	2.20	0.22	0.22	0.28	0.90	1.00	1.20
XI	0.90	0.90	—	1.70	1.85	2.20	0.42	0.43	0.48	1.00	1.10	1.40
XII	—	—	—	—	—	—	0.48	0.50	0.65	1.10	1.30	1.80
XIII	—	—	—	—	—	—	0.53	0.55	0.65	1.30	1.40	1.80
XIV	—	—	—	0.80	0.90	1.20	0.12	0.13	0.17	0.40	0.45	0.60
XV	—	—	—	0.80	0.90	1.20	0.15	0.16	0.20	0.60	0.70	0.90
Total	0.90	0.87	—	2.18	2.26	2.54	0.22	0.22	0.25	0.79	0.93	1.21

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970.

^a Una unidad animal equivale a un bovino adulto, habiéndose utilizado los siguientes parámetros para determinar las unidades animales correspondiente a cada cabeza de:

Vacuno 2 años	1.00	Asnales y mulares 0-2 años	0.70
Vacuno 1-2 años	0.70	Ovinos 1 año	0.20
Vacuno 0-1 año	0.25	Ovinos 0-1 año	0.10
Equinos 2 años	1.00	Caprinos	0.15
Equinos 0-2 años	0.60	Cerdos	0.15
Asnales y mulares 2 años	1.00	Auquénidos	0.40

de un país. Por otra parte, no todas las pasturas tienen la misma posibilidad de ser mejoradas. De allí que un programa de ampliación de la frontera pecuaria y de mejoramiento de las áreas ganaderas disponibles hará posible un crecimiento de las existencias y de la producción. Estos hechos, por otra parte, confirman la importancia de establecer las metas sobre existencias ganaderas en cada una de las regiones del país, además de una consideración adicional de las características de cada una de ellas. (Véase cuadro 65.)

ii] *Rendimientos*. El rendimiento de la producción ganadera por unidad de superficie destinada a la misma tiene dos componentes: el rendimiento de las praderas, que se traduce o expresa en su capacidad de sustentar animales, y el rendimiento de los animales.

Las metas sobre existencias estarán condicionadas tanto por las disponibilidades de suelos ganaderos, como por sus respectivas capacidades de sustentación. Dichas capacidades normalmente se las expresa en términos de unidades animales homogéneas,⁸⁰ no sólo para uniformar los cálculos correspondientes a especies diversas, sino también para referirse a las distintas categorías de una misma especie. (Véase cuadro 66.)

Rigurosamente hablando, los factores de los que depende la evolución de los rendimientos de las praderas son los mismos que condicionan los de los cultivos ya analizados anteriormente. No obstante, puede señalarse una diferencia significativa entre ambos grupos de proyecciones. Ésta se refiere al hecho de que cuando se formulan las metas de áreas ganaderas, se propone generalmente una recomposición del uso del suelo, de modo de intensificarlo, con el objeto de elevar su capacidad de sustentación y por ende, el volumen de la producción. De esta manera, al programar el uso del suelo, normalmente se está proyectando un nuevo nivel de rendimientos por unidad de superficie. Naturalmente, la capacidad de sustentación también podría ser mejorada sin cambiar la naturaleza de las praderas (naturales, mejoradas, artificiales, etc.), me-

CUADRO 67. Chile: Proyecciones de la producción anual por animal de existencia

Productos	1965	1971	1975	1980
1. <i>Carnes</i> ^a				
Bovina	44.8	48.5	52.5	59.5
Ovina	5.5	7.1	7.5	7.7
Porcina	49.0	54.4	58.4	63.0
Aves	1.8	3.0	3.2	3.6
2. <i>Leche</i> ^b				
Por vaca en masa de lechería	1 165.0	1 380.0	1 645.0	1 900.0
Por vaca de lechería ordeñada	1 800.0	2 000.0	2 220.0	2 440.0
3. <i>Huevos</i>				
Por gallina de existencia	182.0	190.0	199.0	210.0
4. <i>Lanas</i> ^c				
Por ovino de existencia	3.5	3.7	4.0	4.2

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 159.

^a En kilogramos de carne en vara.

^b En litros de leche.

^c En kilogramos de lana sucia.

⁸⁰ La base equivale a un bovino adulto.

diante un mejor manejo de las existentes; sin embargo, ésta no es la situación en la mayoría de los países de América Latina, donde la mayor proporción del crecimiento en el rendimiento de las praderas tiene que originarse en una modificación considerable de aquella composición.

Los rendimientos de los animales pueden expresarse sobre dos bases diferentes: de animal directamente productor y de animal en existencia. Entre los primeros, cabe citar, por ejemplo, el peso vivo y en canal de la carne por animal faenado, los litros de leche por vaca en ordeña, los kilogramos de lana por ovino esquilado, los huevos por gallina en postura, etc. Entre los segundos, los kilogramos de carne producidos (vivo o en canal) por animal en existencia, las tasas de faena, la extracción y producción, los litros de leche por vaca masa, los kilogramos de lana por ovino en existencia, los huevos de ave en existencia, etc. (Véase cuadro 67.)

Si los rendimientos de las praderas están expresados en términos de sus capacidades de sustentación, los rendimientos por animal en existencia son los que se señalan como segundo componente de los rendimientos globales de la producción ganadera por hectárea.

Es útil destacar, en particular la determinación de las tasas de faena, extracción y producción, ya que éstas constituyen tres indicadores de mucha importancia en el caso de la ganadería de carne.

Cada uno de estos conceptos es la resultante de las siguientes relaciones:

$$T_F = \frac{F}{S}$$

$$\left(\text{Tasa de faena} = \frac{\text{Faena}}{\text{Existencia}} \right)$$

$$T_E = \frac{F + E_P - M_P}{S}$$

$$\left(\text{Tasa de extracción} = \frac{\text{Faena} + \text{Exportaciones en pie} - \text{Importaciones en pie}}{\text{Existencias}} \right)$$

$$T_P = \frac{F + E_P - I_P \pm V_B}{S}$$

$$\left(\text{Tasa de producción} = \frac{\text{Faena} + \text{Exportaciones en pie} - \text{Importaciones en pie} \pm \text{Cambio en las existencias}}{\text{Existencias}} \right)$$

Todas estas tasas pueden calcularse en términos de números de cabezas o en peso (vivo o en canal).

La tasa de faena o beneficio⁸¹ es un indicador parcial de eficiencia. Mide sólo el número total de animales que son faenados en un período, normalmente un año calen-

⁸¹ Debe incluir el que se controla en mataderos, el que no se controla en las ciudades, así como el que tiene lugar en los propios predios o establecimientos ganaderos.

CUADRO 68. Chile: Proyecciones de la producción por unidad de superficie de carnes bovina y ovina, leche y lana

Producto	1965		1971		1975		1980	
	Praderas		Praderas		Praderas		Praderas	
	De riego	De secano	De riego	De secano	De riego	De secano	De riego	De secano
1. Carne bovina								
Bovinos por hectárea (cabezas)	2.27	0.46	2.42	0.53	3.00	0.63	3.21	0.79
Carne producida por bovino de existencia ^a	46.00	44.50	49.50	48.50	54.00	53.50	61.00	60.50
Producción de carne por hectárea ^a	104.00	20.50	120.00	25.50	162.00	34.00	195.00	48.00
2. Carne ovina								
Ovinos por hectárea (cabezas)	10.70	1.15	9.90	1.30	11.00	1.60	10.10	1.90
Carne producida por ovino de existencia ^a	6.30	5.50	7.80	7.00	7.80	7.50	9.20	7.70
Producción de carne por hectárea ^a	67.50	6.50	77.00	9.00	86.00	12.00	93.00	14.50
3. Leche								
Vacas por hectárea	1.80	0.43	1.95	0.55	2.40	0.72	2.60	0.92
Leche producida por vaca de existencia al año ^b	1 260	1 130	1 430	1 360	1 590	1 690	1 840	2 000
Producción de leche por hectárea al año ^b	2 270	490	2 780	750	3 800	1 220	4 770	1 840
4. Lana								
Ovinos por hectárea (cabezas)	10.70	1.15	9.90	1.30	11.00	1.60	10.10	1.90
Lana producida por ovino de existencia ^c	2.30	3.60	3.00	3.70	3.40	4.00	4.20	4.20
Producción de lana por hectárea al año ^c	24.60	4.10	29.70	4.90	37.40	6.30	42.40	7.80

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 161.

^a En kilogramos de carne en vara.

^b En litros de leche.

^c En kilogramos de lana sucia.

dario. Una diferencia significativa entre la tasa de faena y la de extracción estaría indicando que las exportaciones en pie son relativamente importantes.

La tasa de extracción es un indicador más completo, pues además de la faena, considera el comercio exterior de animales en pie (importaciones y exportaciones). Sin embargo, el indicador más adecuado lo constituye la tasa de producción, ya que además de las variables ya mencionadas, incorpora el sentido que hubieran tenido los cambios en las existencias. En efecto, podría darse el caso de una elevada tasa de extracción durante un año o durante un cierto número de años, cuya explicación pudiera atribuirse a la faena o beneficio de una parte de las existencias, con lo cual estas últimas estarían disminuyendo. La tasa de extracción no estaría en estas circunstancias reflejando la producción, pues incluiría la liquidación parcial.

Por otra parte, una tasa de extracción relativamente baja, asociada a un incremento de las existencias, no podría calificarse en términos negativos. Ella estaría reflejando una producción elevada, de la que sólo una parte se estaría consumiendo a través de

CUADRO 69. Chile: Proyecciones de algunas de las principales variables que determinan la eficiencia de la producción pecuaria

(En porcentaje)

	1965	1971	1980
1. Bovinos			
Vientres en la masa	35.5	37.6	38.4
Tasa de mortalidad	4.2	3.8	2.9
Tasa de parición	65.1	68.5	78.4
Tasa de producción ^a	19.3	22.2	27.4
2. Ovinos			
Vientres en la masa	64.5	73.5	74.5
Tasa de mortalidad	6.5	5.5	4.6
Tasa de procreo ^b	68.7	73.8	78.8
Tasa de producción ^a	30.9	40.3	45.3
3. Porcinos			
Ventre en la masa	12.3	12.0	9.5
Tasa de mortalidad ^c	45.0	42.0	30.0
Lechones nacidos por hembra al año ^d	10.2	11.2	14.1
Tasa de producción ^a	68.7	77.7	93.5
4. Aves			
4.1 Gallinas de postura			
Huevos por gallina al año ^d	182	191	215
4.2 Pollos broilers			
Tasa de mortalidad	5.0	4.4	3.5
Días desde el nacimiento a la venta	75	71	65
Conversión de alimentos en carne ^e	3.3	2.7	2.3

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile 1970, p. 162.

^a Relación entre los animales producidos en un año y las existencias iniciales.

^b Corderos a la marca en relación a ovejas reproductoras.

^c Lechones muertos desde el nacimiento a la venta.

^d En unidades.

^e Kilos de alimentos requeridos por kilogramo de pollo vivo.

la faena o de exportaciones en pie, y el resto se estaría dejando en los campos, incrementando así las existencias.

Finalmente, el mejor indicador del comportamiento de un rebaño lo constituye la tasa de producción, especialmente cuando se la expresa en términos de kilos de carne por animal de existencia. Sin embargo, es la más difícil de calcular, pues no es fácil disponer de los datos necesarios en forma regular.

El rendimiento de la producción pecuaria por unidad de superficie dedicada a la misma es —como se dijo antes— el resultado de la capacidad de sustentación de las praderas y del rendimiento de animal de existencia (véase cuadro 68). Sin embargo, para proyectar los rendimientos de animal de existencia (o tasa de producción), previamente deben señalarse aquellas variables que los determinan: tasa de parición, de mortalidad y de extracción (véase cuadro 69).

iii] *Producción*. Las metas de la producción ganadera derivan de la consideración conjunta de las proyecciones del uso del suelo y de los rendimientos que se acaban de señalar.

El volumen físico de la producción puede expresarse, en el caso de las carnes, en términos de número de cabezas, de peso vivo o de peso de carne en canal. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la producción de carne se determina siempre como sigue:

Producción = faena + exportaciones en pie — importaciones en pie \mp cambios en las existencias.

Cuando se efectúa el cálculo en términos de peso vivo o en canal, siempre conviene utilizar promedios para cada una de las más importantes categorías en que se clasifican las existencias según especies.

2. *Importaciones*

Por lo general, la tarea de cuantificar las proyecciones de las importaciones es la que resulta más sencilla en todo el proceso de formulación de las metas de demanda y de oferta de productos agropecuarios. Ello se debe a que en la práctica, el cálculo se realiza, normalmente, en forma residual, a partir de la determinación de la oferta global, de los componentes de esta última y del equilibrio entre aquella y la demanda global. En efecto, como ya se dijo, se cumple que

$$D_A = O_A = VBP_A + M_A$$

De esta manera, a partir de determinados niveles en la demanda y en la oferta globales, y por otro lado, del papel que debe cumplir la producción nacional en el abastecimiento de la demanda global, se pueden fijar las metas de importaciones. Pero este procedimiento básico de cálculo no debe hacer pensar que las proyecciones de las importaciones constituyen un mero residuo y que cualquiera sea la diferencia entre la oferta y la demanda globales, por una parte, y la producción nacional por otra, se programará la superación del desequilibrio mediante el volumen correspondiente de productos importados. Por el contrario, el procedimiento de cálculo propuesto sólo podrá ser puesto en práctica, en la medida que la determinación de la oferta y la demanda globales, así como del papel de la producción nacional, reflejan las decisiones tomadas acerca de la asignación global de recursos que el país está dispuesto a materializar, y en particular, la función que se le encomienda al sistema agropecuario y su producción en ese marco general. De este modo, ya al proyectar los niveles y la composición

de la oferta, la demanda y la producción se está tomando, implícitamente, una decisión acerca del monto total y la estructura de las importaciones de productos agropecuarios que el país está dispuesto a realizar. Cabe recordar aquí la conveniencia, ya reiterada antes, de efectuar una prognosis comparativa de las tendencias registradas por dichas variables en el pasado, como antecedente importante de las proyecciones de la demanda interna y de la producción. El análisis de las derivaciones de dicha prognosis y su contrastación con la función que se le está asignando al sistema agropecuario permite disponer de una primera imagen del esfuerzo que es preciso realizar para revertir las tendencias del pasado y llevar a la práctica dicha función. Precisamente durante todo el estudio mencionado anteriormente, se puede observar que al formular las metas sobre la base de esos elementos de juicio fundamentales, se está considerando, indirectamente, el papel que deben cumplir las importaciones de productos agropecuarios.

Sólo sobre estas bases, cabe sostener que el cálculo de las metas sobre dichas importaciones podría realizarse en una forma principalmente residual. No obstante, aún en estas circunstancias, es necesario considerar algunos aspectos específicos relacionados con esta variable, los que deberán considerarse al definir la distribución del esfuerzo que el país está dispuesto a realizar en materia de producción interna y de adquisición de productos agropecuarios en el exterior.

La naturaleza de esos aspectos depende del origen externo de los productos importados y es muy similar a la de aquéllos que condicionan la proyección de las exportaciones. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

las características básicas del funcionamiento histórico de los principales mercados donde el país se ha abastecido de sus productos agropecuarios importados; esto incluye un análisis de los factores fundamentales que han condicionado la oferta de esos países abastecedores;

la participación de dichos mercados de abastecimiento en acuerdos internacionales de comercio, convenios bilaterales o multilaterales, áreas o regiones de integración, volumen y ritmo de transacciones comerciales, realizadas en condiciones especiales;

la evolución histórica y las fluctuaciones coyunturales que han registrado los precios que ha pagado el país por sus importaciones;

las principales características de las medidas de política cambiaria y de comercio exterior puestas en práctica por los países abastecedores, así como por sus competidores internacionales; y por último,

las perspectivas de futuro en cuanto al funcionamiento de los mercados a los que el país tendrá que recurrir en el futuro para materializar las importaciones de productos agropecuarios que se han proyectado.

Todos estos aspectos pueden afectar las ventajas comparativas del país con respecto al exterior, así como los principales lineamientos de estrategia que se estén concibiendo para el proceso global de desarrollo general y agropecuario en particular, pudiendo, por estas razones, condicionar los criterios para decidir la asignación de los recursos y la distribución de los esfuerzos en materia de producción e importaciones a que ya se aludió. De esta manera, es necesario considerar cada uno de estos aspectos cuando se están determinando los niveles totales y la composición de la demanda y la oferta globales, así como de la producción nacional.

En cuanto a la presentación de las proyecciones, cabe destacar dos criterios importantes. El primero se refiere a la desagregación de las metas según el origen de los principales mercados de abastecimiento ya que los resultados importan, especialmente, para poder ir evaluando los avances en materia de integración regional y subregional, acuerdos y convenios de comercio, etc. Según el segundo criterio, conviene separar las

importaciones, según su grado de sustituibilidad, por producción nacional: de esta manera, se dispondrá de información adecuada para ir apreciando la marcha de los procesos de sustitución de importaciones. (Véase cuadro 70.)

a] *Proyecciones de la oferta global*

A medida que se van fijando las metas de producción nacional y las de importaciones, es posible ir calculando la oferta global de productos agropecuarios.

Esto se verá facilitado por los diferentes criterios seguidos en los cálculos parciales, lo cual hará posible su consideración agregada (véase cuadro 71). Se dispondrá así de:

las tierras destinadas a los diferentes cultivos y explotaciones pecuarias;

la oferta total de cada producto en particular, expresada en toneladas y en valor a precios constantes, con indicación de la parte que es producida en el país y de aquella que es importada;

el volumen físico de la producción y las importaciones valoradas a precios constantes, y por último,

el monto total de divisas, así como las cantidades destinadas a la importación de cada producto en particular.

D. COMPATIBILIZACIÓN ENTRE LAS PROYECCIONES DE LA DEMANDA Y DE LA OFERTA

La compatibilización entre las proyecciones de la demanda y de la oferta no constituye una etapa final en el proceso de formulación de estas metas. Por el contrario, dicha compatibilización está continuamente presente durante todo el transcurso de ese proceso, realizándose a diversos niveles de avance y agregación. Naturalmente, esta característica es típica del procedimiento general de aproximaciones sucesivas, sobre cuya base se desarrolla todo el proceso de planificación. Como ya se dijo, este procedimiento registra numerosos avances, retrocesos y reformulaciones. En particular, las proyecciones de la demanda y la oferta de productos agropecuarios, que en la práctica van avanzando en forma simultánea, deben corregirse muchas veces. Y la compatibilización entre las mismas, que se va perfeccionando y detallando a medida que ocurre lo propio con las metas, igualmente se corrige en numerosas oportunidades. No obstante, es necesario tener presente que cuando se está alcanzando la expresión definitiva de las metas, la compatibilización también supone la realización de una conciliación final. Pero este hecho no autoriza a confundir ambos aspectos. La compatibilización no es esa conciliación final, sino todo un proceso que nace con el propio comienzo de la formulación de las metas de demanda y oferta, y del que dicha conciliación forma parte.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las proyecciones de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios, el proceso de compatibilización puede ir avanzando por dos caminos simultáneamente: producto por producto, expresando las metas en términos de unidades físicas, o bien, agregando las metas a diversos niveles y produciendo la conciliación desde grupos parciales de metas referentes a determinados productos, hasta el máximo nivel de agregación, que es el que corresponde a la demanda y oferta globales. Por consiguiente, tendrá que cumplirse que

$$\begin{aligned} DI_A + E_A &= D_A \\ VBP_A + M_A &= O_A \\ DA &= OA \end{aligned}$$

Este segundo camino del proceso de compatibilización exige disponer de un instru-

CUADRO 70. Chile: Proyección de las importaciones agropecuarias, clasificadas según su grado de sustituibilidad por producción nacional

Año	Volumen físico						Índice					
	Total (en millones de escudos a precios de 1965)			Por habitante (en escudos)			Total			Por habitante		
	Susti- tuibles	No sus- tituibles	Total	Susti- tuibles	No sus- tituibles	Total	Susti- tuibles	No sus- tituibles	Total	Susti- tuibles	No sus- tituibles	Total
1965	304	208	512	35	24	59	100	100	100	100	100	100
1969	377	244	621	39	25	64	124	118	121	112	106	110
1970	366	255	621	37	26	63	120	123	121	106	109	107
1971	322	267	589	32	26	58	106	129	115	91	111	99
1975	209	303	512	18	27	45	66	146	100	23	113	78
1980	120	358	478	10	28	38	39	172	93	29	117	28

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile 1970, p. 177.

mento común de expresión que permita la agregación. Ese instrumento son los precios de los productos, y para utilizarlos en la valoración de estos últimos, existen dos alternativas. En primer término, se pueden emplear para todo el horizonte temporal de la política agropecuaria planificada los precios constantes de un período base, lo que permitirá disponer de indicadores agregados de la evolución del volumen físico de los productos agropecuarios correspondientes a la oferta y a la demanda. Como se puede apreciar, esta primera alternativa supone mantener constante la estructura de precios vigente en el período base (véanse nuevamente cuadros 68 y 69). En segundo lugar, se puede realizar la valoración, utilizando los precios que se han proyectado como parte del plan,⁸² de modo de cuantificar los efectos que tendrán las variaciones en los precios relativos que se están postulando, y asegurar la compatibilización entre la demanda y la oferta con esa estructura de precios cambiante. Naturalmente, las variaciones de los precios relativos que considerarán se refieren, por una parte, a los del sector en su conjunto respecto del resto de la economía, y por otra, a los de los productos agropecuarios comparados entre sí.

Considerando estas bases fundamentales del proceso de compatibilización, conviene referirse a la forma de expresión que deberían tener las metas para que dicha compatibilización pueda materializarse. En este sentido, puede afirmarse, con carácter general, que todas las proyecciones estarán expresadas en términos de los productos agropecuarios en su estado original y cuando sean valoradas, cualquiera sea la alternativa que se utilice al respecto —de acuerdo a lo que ya hemos analizado— se utilizarán los precios recibidos por los productores. En el caso de aquellos productos que integran la oferta, y que además de ser importados no se producen en el país, habrá que valorarlos al precio CIF de importación, más el importe por concepto de impuestos y recargos que puedan existir, ya que esa magnitud total estará indicando el nivel de competencia con respecto al exterior, al cual se podrían producir internamente esos bienes. (Véanse notas al pie del cuadro 71.)

Pueden señalarse dos excepciones a los criterios generales precedentes. La primera se refiere a los principales productos de uso industrial, en los que se deben tener en cuenta los cambios que se prevean en los coeficientes de extracción. Por ejemplo, una demanda de azúcar y aceite puede exigir la producción de remolacha o caña de azúcar y semillas oleaginosas. En la medida que se utilicen coeficientes de estimación más altos, serán menores las cantidades de materias primas que será necesario producir. La segunda excepción corresponde a las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios, que además de presentarse de acuerdo a los mismos principios comunes ya mencionados, tendrán que valorarse a los precios internacionales recibidos y pagados por el país, con el objeto de poder confeccionar el balance del comercio exterior agropecuario.⁸³ Naturalmente, en este caso, no se podrán tomar como base de la valoración los productos agropecuarios en su estado original, sino en la forma en que efectivamente se han comercializado hacia y desde el exterior (por ejemplo: harina de trigo, frutas en conserva, carne congelada, etc.).

Este proceso permanente de compatibilizaciones entre la oferta y la demanda de los productos agropecuarios tiene una gran significación para la formulación de la política planificada de desarrollo.

Constituye, por una parte, una de las primeras pruebas cuantitativas de la consistencia y viabilidad del modelo normativo nacional y de las decisiones en cuanto a

⁸² Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "Algunas metas referentes a las políticas agropecuarias".

⁸³ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "Las metas de comercio exterior agropecuario" y la última columna de los cuadros 61 y 70.

CUADRO 71. Chile: Oferta agropecuaria año 1980

Producto	Cuántum físico					Precios 1965 a (E°/Ton.)	Volumen físico			Volumen físico importaciones	
	Producción			Impor- tación (tone- ladas)	Total (tone- ladas)		Produc- ción	Impor- tación	Total	Precios 1965 b (US \$/ Ton.)	Total (miles US \$)
	Área sembrada (Ha.)	Rendi- mientos (Qq. Ha.)	Produc- ción (to- neladas)									(Miles de E° a precios de 1695)
1. Agricultura	1 869 848						2 364 467	404 349	2 768 816	—	107 834
1.1 Cereales	1 090 400						763 659	32 855	796 514	—	9 940
Trigo	685 000	26.6	1 822 800	138 100	1 960 900	231.4	421 778	31 955	453 733	70.2	9 694
Maíz	164 800	54.0	890 000	—	890 000	217.5	193 611	—	193 611	—	—
Avena	115 400	21.7	250 000	—	250 000	193.0	48 250	—	48 250	—	—
Cebada	65 800	31.2	205 790	—	205 790	213.5	43 928	—	43 928	—	—
Centeno	18 900	18.5	34 800	—	34 800	197.6	6 875	—	6 875	—	—
Arroz	40 500	40.0	161 900	—	161 900	304.0	49 217	—	49 217	—	—
Otros	—	—	—	...	...	...	—	900	900	...	246
1.2 Tubérculos	73 160						143 621		143 621	—	—
Papas	73 000	148.0	1 081 900	—	1 081 900	132.2	143 005	—	143 005	—	—
Camote	160	110.0	1 760	—	1 760	350.0	616	—	616	—	—
1.3 Leguminosas secas	120 000						101 815		101 815	—	—
Porotos	72 000	16.5	118 800	—	118 800	733.5	87 135	—	87 135	—	—
Lentejas	20 000	11.0	22 000	—	22 000	354.9	7 809	—	7 809	—	—
Garbanzos	11 400	10.5	11 970	—	11 970	411.8	4 929	—	4 929	—	—
Arvejas	11 600	12.5	14 500	—	14 500	105.0	1 522	—	1 522	—	—
Chícharos	5 000	8.0	4 000	—	4 000	105.0	420	—	420	—	—
1.4 Oleaginosas	141 700						115 175	2 230	117 405	—	462
Aceites com.	—	—	95 800	—	95 800	—	—	—	—	—	—
Maravilla	45 000	21.0	94 500	—	94 500	406.8	38 443	—	38 443	—	—
Raps	86 000	19.0	163 400	—	163 400	423.0	69 118	—	69 118	—	—
Cáñamo	—	11.5	2 600	—	2 600	708.8	1 843	—	1 843	—	—
Aceitunas	9 300	17.2	16 000	—	16 000	224.7	3 595	—	3 595	—	—
Maní	1 100	14.5	1 600	—	1 600	1 360.0	2 176	—	2 176	—	—
Aceites ind.											
Linaza	—	—	—	2 200	2 200	762.3	—	1 677	1 677	164.0	360
Otras oleaginosas	—	—	—	...	...	...	—	553	553	...	102

1.5	<i>Sacarinos</i>	61 300			
	Azúcar	—	—	419 000	52 200
	Remolacha	61 300	465.0	2 850 000	355 400 ^e
1.6	<i>Fibras vegetales</i>	2 880			
	Lino	650	15.4	1 100	—
	Cáñamo	2 230	11.2	2 500	1 200
	Algodón	—	—	—	50 500
	Yute	—	—	—	23 220
	Otros	—	—	—	...
1.7	<i>Estimulantes</i>	1 840			
	Tabaco	1 840	25.4	4 680	5 120
	Café	—	—	—	16 800
	Té	—	—	—	11 400
	Yerba	—	—	—	13 600
1.8	<i>Hortalizas</i>	123 500	209.4	2 585 900	—
1.9	<i>Frutas</i>	113 508			
	<i>Frutas frescas</i>				
	Ciruelas	4 720	46.9	22 116	—
	Guindas y cerezas	4 500	26.0	11 702	—
	Chirimoyas	687	60.0	4 116	—
	Damasco	2 550	71.0	18 118	—
	Duraznos	18 510	103.4	191 429	—
	Manzanas	27 100	88.6	240 128	—
	Membrillos	351	90.0	3 143	—
	Naranjas	9 000	88.6	79 706	—
	Limones	7 100	72.1	51 154	—
	Paltas	7 600	36.1	27 396	—
	Peras	9 000	72.0	64 832	—
	Uva de mesa	13 500	85.1	114 877	—
	Bananas	—	—	—	65 507
	Piñas	—	—	—	1 670
	Otras frutas frescas	—	—	—	150
	<i>Frutas secas</i>				
	Almendras	3 100	9.9	3 063	—
	Nueces ¹	5 790	12.1	6 980	... ¹
	Coco rallado	—	—	—	24

		144 552	18 026	162 578	—	5 206
471 200	—	—	—	—	99.8	5 206
3 205 400	50.7	144 552	18 026	162 578	—	—
		3 283	161 663	164 946	—	41 449
1 100	72.0	79	—	79	—	—
3 700	1 281.5	3 204	1 538	4 742	389.2	465
50 500	2 406.0	—	121 503	121 503	720.0	36 356
23 220	1 619.1	—	37 596	37 596	189.9	4 410
...	...	—	1 026	1 026	...	218
		2 861	146 377	149 238	—	39 565
	611.1 ^d					
9 800	9 114.1 ^e	2 861	46 919	49 780	2 126.0	10 885
16 800	3 052.0	—	51 274	51 274	916.1	15 385
11 400	3 222.2	—	36 733	36 733	869.2	9 908
13 600	842.0	—	11 451	11 451	249.4	3 387
2 585 900		385 894	—	385 894	—	—
		295 256	24 316	319 572	—	7 204
22 116	160.7	3 554	—	3 554	—	—
11 702	1 088.0	12 732	—	12 732	—	—
4 116	1 536.8	6 325	—	6 325	—	—
18 118	253.0	4 584	—	4 584	—	—
191 429	299.7	57 371	—	57 371	—	—
240 128	295.0	70 838	—	70 838	—	—
3 143	175.0	550	—	550	—	—
79 706	304.2	24 247	—	24 247	—	—
51 154	284.0	14 528	—	14 528	—	—
27 396	955.5	26 177	—	26 177	—	—
64 832	362.0	23 469	—	23 469	—	—
114 877	253.4	29 110	—	29 110	—	—
65 507	346.2	—	22 679	22 679	102.0	6 675
1 670	822.8	—	1 374	1 374	246.5	408
150	299.7	—	46	46	405.5	61
3 063	3 355.0	10 276	—	10 276	—	—
6 980	1 646.9	11 495	74	11 569	1 160.0 ¹	50 ¹
24	5 950.6	—	143	143	425.9	10

CUADRO 71. (Conclusión)

Producto	Cuantum físico					Precios 1965 a (Eo/Ton.)	Volumen físico			Volumen físico importaciones	
	Producción			Impor- tación (tone- ladas)	Total (tone- ladas)		Produc- ción	Impor- tación	Total	Precios 1965 b (US \$/ Ton.)	Total (miles US \$)
	Área sembrada (Ha.)	Rendi- mientos (Qq. Ha.)	Produc- ción (to- neladas)									(Miles de Eo a precios de 1695)
1.10 Vinos ^j	131 000	5 471.8	716 800	—	716 800	352.2	252 457	—	252 457	—	—
Uva para vino	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.11 Forrajes	9 500	—	—	—	—	—	136 500	—	136 500	—	—
Alfalfa para heno	—	—	700 000	—	700 000	71.0	49 700	—	49 700	—	—
Trébol para heno	—	—	650 000	—	650 000	55.0	35 750	—	35 750	—	—
Maíz para silo	9 500	420.0	400 000	—	400 000	12.0	4 800	—	4 800	—	—
Mezcla de pastos para heno	—	—	925 000	—	925 000	50.0	46 250	—	46 250	—	—
1.12 Otros	1 360	—	—	—	—	—	19 394	18 882	38 276	—	4 008
Semillas ^k	—	—	—	...	...	...	17 000	1 600	18 600	...	242
Lúpulo	—	—	—	580	580	7 064.4	—	4 097	4 097	1 435.7	833
Cacao	—	—	—	4 200	4 200	1 735.6	—	7 290	7 290	512.7	2 153
Curagüilla (sem.)	1 360	28.0	3 810	—	3 810	500.0	1 905	—	1 905	—	—
Curagüilla (rama)	—	15.0	2 040	—	2 040	240.0	489	—	489	—	—
Otros ^l	—	—	—	...	...	...	—	5 895	5 895	...	780
2. Ganadería	—	—	—	—	—	—	2 426 289	73 867	2 500 156	—	—
2.1 Carnes ^m	—	—	—	—	—	—	1 550 941	58 141	1 609 082	—	19 940
Bovina	—	—	312 600	27 600 ^r	340 200	2 106.6	658 508	58 141	716 649	722.5 ^r	19 940 ^r
Ovina	—	—	96 100	—	96 100	2 414.0	231 985	—	231 985	—	—
Caprina	—	—	7 700	—	7 700	1 212.0	9 332	—	9 332	—	—
Porcina	—	—	148 400	—	148 400	1 670.2	247 858	—	247 858	—	—
Aves	—	—	137 800	—	137 800	2 926.4	403 258	—	403 258	—	—
2.2 Animales finas ⁿ	—	—	—	—	—	—	—	4 898	4 898	—	1 450
Vacunos	—	—	—	725	725	2 266.1	—	1 643	1 643	650.0	470
Ovinos	—	—	—	1 000	1 000	1 024.8	—	1 025	1 025	279.5	280
Porcinos	—	—	—	75	75	1 529.6	—	114	114	405.5	30
Aves	—	—	—	460 000	460 000	4.6	—	2 116	2 116	1.45	670

2.3	Leche	—	—	2 108 000	—	—	198.0	414 936	—	414 936	—	—
	Leche fluida ^o	—	—	908 080	—	908 080	—	—	—	—	—	—
	Leche en polvo	—	—	75 159	—	75 159	—	—	—	—	—	—
	Butter-oil	—	—	2 625	—	2 625	—	—	—	—	—	—
	Queso	—	—	33 330	—	33 330	—	—	—	—	—	—
	Mantequilla	—	—	21 575	—	21 575	—	—	—	—	—	—
	Otros productos											
	lácteos	—	—	34 600	—	34 600	—	—	—	—	—	—
2.4	Huevos ^q	—	—	2 733	—	2 733	114.4	312 592	—	312 592	—	—
2.5	Apícolas											
	Miel	—	—	11 368	—	11 368	509.3	5 789	—	5 789	—	—
	Cera	—	—	854	—	854	3 448.3	2 945	—	2 945	—	—
2.6	Lanas	—	—	51 380	4 000	55 380	2 707.0	139 086	10 828	149 914	1 425.3	5 700
	Total							4 790 756	478 216	5 268 972	—	—

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, Anexo Estadístico, segunda edición, Santiago de Chile 1970, Cuadro IV-6.

^a Precios recibidos por los productores en el año 1965. Para mayores detalles, véase Cuadro XII-9. Las importaciones se expresan en producto original y se ponderan a los mismos precios recibidos por los productores nacionales cuando se trata de artículos que también son producidos en el país. En caso contrario se ponderan al precio cif de cada producto, más los gastos adicionales por concepto de derechos, recargos y gastos de desembarque. ^b Precio cif en dólares. El precio empleado para cada producto es la resultante de dividir el valor total en dólares de las importaciones de cada producto, por el volumen físico importado, expresado en producto original, cuando éste puede venir con distinto grado de elaboración. Por ejemplo, las importaciones de trigo, harina de trigo y trigo mote se expresaron en términos de trigo. ^c El azúcar importado se expresa en términos de remolacha. ^d Precio del tabaco nacional. ^e Precio del tabaco importado en hoja. ^f Comprende pepinos dulces y de ensalada. ^g Comprende porotos verdes y granados. ^h Comprende berenjenas, espárragos, espinacas, perejil, rabanito, cilantro y morrones. ⁱ Comprende nueces y castañas de cajú. ^j Los rendimientos están expresados en litros por hectárea plantada de viña vinífera y la producción en miles de litros de vino. ^k Comprende la misma composición de semillas que en el año 1965. ^l Comprende la misma composición del rubro "Otros" que en el año 1965, con la excepción de la margarina que se excluyó. ^m En términos de carne en vara. ⁿ Incluye 4 900 toneladas que corresponden al equivalente de la importación de 32 000 vientres para reproducción. ^ñ En cabezas. Los precios expresados en escudos y dólares también corresponden a la unidad animal. ^o En miles de litros. ^p Corresponde a importación de leche en polvo expresada en términos de leche fluida. ^q La producción en millones de unidades. El precio en escudos por mil unidades. ^r Para el año 1970 se incluyen 6 100 toneladas que corresponden a 40 000 vientres para reproducción, el resto sigue la misma estructura de importación del año 1965, descartándose las grasas comestibles. Para el año 1971 se incluyen 4 600 toneladas que corresponden a 30 000 vientres para reproducción. Para los años 1975 y 1980 incluye sólo importaciones de carne.

objetivos y estrategia agropecuaria, en el sentido de los puntos que se señalan a continuación:

se somete a prueba la viabilidad asignada al sistema agropecuario en cuanto a su contribución a la generación de divisas y con respecto a ciertas políticas, especialmente alimentarias;

se dispone de una mejor información con respecto a la capacidad productiva de los recursos naturales del país;

se puede apreciar, con mayor claridad, la posibilidad de lograr el conjunto de objetivos asignados al sistema agropecuario;

se pueden confirmar o rechazar aspectos muy importantes de la estrategia (es el caso, por ejemplo, de la trayectoria, la localización y distribución espacial del desarrollo agropecuario, la importancia relativa de la agricultura de exportación versus la de consumo interno; la importancia que pueda tener la ampliación del área o la tecnificación, etc.);

se puede disponer de tasas de crecimiento de la producción, que constituyen un indicador adicional de la viabilidad del plan, pues si se llegara a metas que duplicaran o triplicaran las tasas de crecimiento del pasado, se estaría frente a un plan muy difícil de materializar,⁸⁴ el que en muy corto plazo, caería en desuso y desprestigio;

se van identificando mejor los mecanismos instrumentales del plan y sus principales características. Se determinan más adecuadamente las políticas y el contenido de las mismas; aquellos productos y actividades de apoyo que precisen de la formulación de programas específicos; las áreas en las cuales se hayan identificado las primeras ideas de proyectos, con lo cual, además, se está en condiciones de continuar la formulación o ejecución de proyectos ya iniciados, etc.;

se configura sobre bases más ciertas, el conjunto de actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida del medio rural, la naturaleza de estas actividades, sus prioridades relativas y su trayectoria;

se establece este conjunto de metas de oferta y demanda como un punto de partida importante para continuar con la formulación del conjunto de las metas restantes, parte de las cuales se trata en lo que resta de este capítulo.

IV. LA FORMULACIÓN DE OTRAS METAS

Se trata ahora de verificar si las metas de oferta y demanda de productos agropecuarios implican, a su vez, metas en cuanto a recursos naturales, empleo, inversión, tecnología, ingreso y su distribución, etc., que sean compatibles con las magnitudes que se identificaron en las primeras etapas.

Como se recordará, la primera etapa de la formulación parte de uno o más conjuntos de objetivos y estrategias nacionales para la economía en su conjunto, de los que se derivan alternativas de objetivos y estrategias para el sistema agropecuario. Cada una de estas alternativas agropecuarias está integrada por un conjunto de variables y parámetros, que se analizan a través de diversos modelos de consistencia. En la medida que estos modelos vayan arrojando resultados compatibles con el modelo normativo, se irá modelando la alternativa que, finalmente, se formulará en forma detallada.

En las páginas que siguen, el tratamiento de las metas tendrá dos dimensiones. Para ciertas variables —inversión neta y bruta, capital acumulado, balance del comercio ex-

⁸⁴ Se parte de la base de circunstancias normales y no de casos excepcionales registrados en el pasado, como ciertas caídas muy acentuadas de la producción.

terior, etc.— se tratará de verificar si las proyecciones de oferta y demanda dan origen a metas coincidentes con las previstas en el planteamiento y evaluación de los modelos de consistencia con que se inició la formulación. A su vez, se irá cuantificando, con bastante desagregación, un conjunto de otras metas vinculadas, por ejemplo, al área que será regada o urbanizada, al empleo de los diferentes insumos, a la inversión predial en plantaciones, galpones, cueros, etc.; a la inversión extrapredial en instalaciones de almacenamiento, plantas lecheras, estaciones experimentales, vivienda rural, infraestructura para capacitación, etc.

Resumiendo, se trata de cuantificar un conjunto de metas que, consideradas a un nivel de agregación, permitirá establecer si el Plan es viable en el sentido de ajustarse a los niveles previamente definidos para las variables y los parámetros más importantes.

A. METAS DE RECURSOS PRODUCTIVOS Y TECNOLOGÍA PARA EL SISTEMA AGROPECUARIO

Si el proceso de planificación se desarrolla con referencia al sistema agropecuario concebido en su conjunto, tal como ha sido definido en este texto, las metas acerca de los recursos productivos tendrán también que referirse, como es lógico, a los distintos subsistemas que lo componen, y no sólo al de las actividades de producción. En el análisis que sigue, las metas sobre recursos naturales y mano de obra serán consideradas, principalmente, con respecto a este subsistema. Pero al estudiar las metas sobre medios de producción, se efectuará un análisis a nivel predial y otro a nivel extrapredial, con el objeto de tener en cuenta algunas de las metas fundamentales que, en esta materia, corresponden al resto de los subsistemas componentes del sistema agropecuario.

Luego de considerar algunas características generales y comunes del procedimiento de formulación, el análisis se ordenará de acuerdo a la naturaleza de los distintos recursos productivos.

1. Características generales del procedimiento de formulación

Entre las características generales del procedimiento de formulación, comunes a las metas de todos los recursos de la producción, cabe reiterar, en primer término, las relaciones estrechas existentes entre estas proyecciones y las de la producción mencionadas anteriormente. En rigor, se trata de dos perspectivas acerca de un mismo proceso. Para apreciarlo claramente, basta tener en cuenta que al proyectar la dotación de recursos productivos, se están formulando las metas de una gran parte de los orígenes del valor bruto de la producción agropecuaria. Recuérdense las definiciones precedentes en cuanto a que:

$$VBP_A = IS_A + VAB_A$$

o también,

$$VBP_A = IS_A + RP_A + D_A + EX_A$$

Las metas acerca de los recursos productivos se refieren a la proyección de tres de estos cuatro elementos: los insumos o medios circulantes de producción; los recursos de la producción agropecuaria propiamente dichos, esto es, los recursos naturales, la mano de obra y los medios fijos de producción; y la parte de dicha producción que se destinará a reponer el desgaste de los medios fijos de producción.

Esta estrecha vinculación entre las proyecciones de la producción y de los recursos también puede apreciarse a la luz de la secuencia de avance que ya se comentó a propósito de las primeras. En efecto, la segunda etapa de esa secuencia consultaba, entre otras cosas, una contrastación de la primera versión de las metas de producción respecto de la prognosis de la dotación de recursos productivos en el pasado. Ello permite, en primer lugar, disponer de una primera imagen del esfuerzo que deberá realizarse para revertir esa tendencia y afectar, en algún sentido predeterminado, las características de esa dotación. Luego, en el marco del proceso de revisión interdependiente que significa esa contrastación, hace posible también disponer de una primera versión de las metas de recursos productivos. Esta primera versión también tendrá que ser contrastada luego con la versión preliminar de las proyecciones de recursos financieros, lo que requerirá, a su vez, tener un diseño primario de las diferentes políticas que condicionan la disponibilidad de esos recursos, como las de precios, crédito, tributación, comercialización, etc. En segundo lugar, habrá que discutir el contenido de las metas de recursos con diversos ejecutivos de organismos nacionales, regionales y correspondientes a las ramas de actividad públicas y privadas. Finalmente, dichas metas tendrán que ser contrastadas con una versión detallada de los distintos mecanismos instrumentales que se utilizarán en la ejecución del plan.

De esta manera, al igual que en el caso de las proyecciones de la producción, se va conformando una secuencia de avance durante cuyo transcurso se elaboran y perfeccionan las metas sobre recursos y se van realizando las compatibilizaciones correspondientes.

Finalmente, es necesario destacar, entre estas características generales, la gran importancia de los estudios de administración rural, como fuente básica de información para la formulación de estas metas. En particular, dichos estudios proporcionan antecedentes adecuados sobre los coeficientes o normas técnicas para la utilización de recursos en las distintas etapas del proceso productivo.⁸⁵

2. Recursos naturales

Ya se hizo referencia a algunos de los aspectos fundamentales de la proyección de los recursos naturales, al analizar las metas de producción, y en particular, al considerar las que se vinculan a las áreas agrícolas y ganaderas (véase columna 2, cuadro 71). Dicha referencia se basó principalmente en el uso de la tierra y el agua y se efectuó en dos planos simultáneamente: primero, al señalar los antecedentes sobre el uso efectivo y potencial de los recursos naturales, como un conjunto de información imprescindible para la formulación de las proyecciones de la producción; en segundo lugar, al cuantificar la superficie prevista para los cultivos y para la ganadería, donde está implicado no sólo el uso de la tierra, sino el de todos los recursos de esta categoría en su conjunto. Así, por ejemplo, cuando se determinan las metas de áreas cultivables o que se pueden destinar a la ganadería, es preciso especificar la superficie de riego correspondiente y aquélla de secano o temporal. Adicionalmente, conviene volver a destacar aquí la importancia decisiva del conocimiento y de la proyección de los recursos naturales en cada zona, para los efectos de la regionalización de las metas de producción.

⁸⁵ Véanse University of Manchester, *Farm management survey 1972-73 and 1973-74*, Department of Agricultural Economics 153/FMS 45, Manchester, Reino Unido, 1975, y W. Y. Yang, *Metodología de las investigaciones sobre administración rural*, Cuaderno de Fomento Agropecuario 80, FAO, Roma, 1971.

Con respecto a las proyecciones del uso de la tierra propiamente tal, cabe tener en cuenta que será necesario también determinar específicamente las metas referentes a las expansiones de áreas para el desarrollo de procesos de colonización, así como de aquéllas donde se proyecta poner en práctica medidas de defensa del suelo y de protección contra la erosión, como por ejemplo, asistencia técnica especial, forestación, determinados criterios de regionalización de la producción, etc.

Por otra parte, en cuanto a las proyecciones del uso de agua para riego, habría que tomar en cuenta, específicamente, dos aspectos de mucha importancia.

En primer término, las proyecciones de la ampliación del área regada, mediante la puesta en riego de proyectos terminados o próximos a terminarse.⁸⁶ Este punto, que está estrechamente relacionado con las proyecciones de los medios fijos de producción —como se verá después— supone la consideración de algunos aspectos específicos. En efecto, por lo general, los proyectos terminados o próximos a terminarse que se han mencionado precedentemente comprenden las obras de ingeniería más importantes, incluyendo los principales canales de distribución, es decir, se trata de inversiones de naturaleza extrapredial. La puesta en riego, en cambio, se refiere a obras de carácter predial, como las nivelaciones de terreno, los canales de distribución del predio, los destronques, los drenajes, etc., el cambio en la explotación del predio si éste pasa de una agricultura de secano o temporal a otra de riego, etc. Conviene adelantar, en este punto, una estimación global de las inversiones que se deberán realizar por este concepto, las que luego tendrán que presentarse en forma mucho más detallada, como parte de las proyecciones en las actividades a nivel predial y en las actividades de apoyo.

En segundo lugar, será preciso también formular las proyecciones sobre la ampliación del área regada mediante la construcción de nuevas obras de riego, sobre las que seguramente se decidirá según dos grandes criterios:

a] la disponibilidad de agua en cuanto recurso natural, determinada por los estudios sobre uso potencial, así como de tierras próximas que puedan aprovecharla adecuadamente. Estrictamente hablando, se trata de la superficie regable, de la cual hay que deducir la que ya está regada permanentemente, obteniéndose así, por diferencia, la parte de aquella superficie que hasta ahora haya sido regada ocasionalmente o no lo ha sido en absoluto;

b] la evaluación comparativa de las inversiones que será preciso realizar para materializar estas nuevas obras de riego, respecto de otras alternativas de acumulación de capital en el sistema agropecuario. En cualquier caso, también con respecto a las nuevas obras, es preciso adelantar aquí una estimación de las inversiones, que luego serán detalladas al considerar las proyecciones de los medios de producción. Con respecto a las metas sobre disponibilidad de áreas regadas, sea que se originen en las puestas en riego de proyectos terminados, del mejor uso que se haga del agua o de nuevos proyectos de riego, existe una tendencia a subestimar el conjunto de dificultades inherentes a estos procesos. De allí que los planes consideren normalmente metas demasiado ambiciosas y poco realistas con respecto a la ampliación del área regada. En los países de la región, ésta es una constante bastante generalizada y obedece a múltiples razones, que en cada circunstancia habrá que analizar, ya sea para tratar de sortear los obstáculos o para fijar metas más realistas.

⁸⁶ Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*, 2ª edición, Santiago de Chile, 1970.

3. Mano de obra

a) Antecedentes generales

Las proyecciones en detalle de los requerimientos de mano de obra para las actividades de producción va a depender, en primer término, de las metas establecidas acerca del uso de los recursos naturales, y en general, de los cambios tecnológicos que se estén proponiendo.⁸⁷ En particular, algunos aspectos específicos, como la nueva estructura productiva, el grado de mecanización y la naturaleza de las prácticas productivas, resultan de importancia decisiva en relación a las necesidades de trabajo humano, el grado de mecanización y las prácticas de explotación.⁸⁸ Naturalmente, estos aspectos variarán de acuerdo a los distintos rubros de la producción individualmente considerados, y por esta razón, las metas de mano de obra tendrán que ser formuladas considerando las características propias de cada actividad productiva.

Por lo general, la información disponible sobre este tema en los países de la región es muy escasa. Ello dificulta bastante tanto las tareas de diagnóstico de la situación de la mano de obra agropecuaria en el pasado, como la formulación de las metas acerca de las necesidades de trabajo humano para el futuro. En cualquier caso, conviene destacar que, al igual que para la diagnosis,⁸⁹ también para las proyecciones, las principales fuentes de información son los censos generales de población y vivienda, los censos agropecuarios y las encuestas especiales sobre empleo agropecuario o sobre administración rural. Los censos de población y vivienda se refieren, normalmente, a la población económicamente activa del país y, en particular, a la agropecuaria; los censos agropecuarios proporcionan información sobre los puestos de trabajo que han existido en un período dado, en tanto que las encuestas posibilitan la disponibilidad de datos sobre la cantidad de jornadas de trabajo desarrolladas en el marco de cada actividad productiva. Estas encuestas y estudios de administración rural son muy importantes para el cálculo de las metas.⁹⁰

Un antecedente general de especial importancia para la formulación de las proyecciones se refiere a las tendencias que se manifestaran con respecto a la población rural y sus factores determinantes.⁹¹ Por lo tanto, la consideración de la probable evolución futura de aquélla constituye un elemento de juicio fundamental para la formulación de las metas sobre empleo, ingreso y condiciones de vida en el medio rural.

⁸⁷ Véase en esta misma obra, en el capítulo segundo de la Segunda Parte, el acápite: "Mano de obra".

⁸⁸ FAO, "El empleo agrícola en los países en desarrollo", *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma, 1973.

⁸⁹ K. C. Abercrombie, "Mecanización y empleo agrícolas en los países en desarrollo", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, FAO, vol. 24, núm. 5, mayo de 1975.

⁹⁰ K. C. Abercrombie, "Crecimiento demográfico y desarrollo agrícola", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, FAO, vol. 18, núm. 4, Roma, abril de 1969.

⁹¹ Respecto de este tema, véanse: K. C. Abercrombie, "Population and Agricultural Employment", *Report on the FAO/UNFPA Seminar on population problems related to food and agricultural development in Asia and the Far East*, Bangkok, Tailandia, 9-13 de diciembre de 1974; K. D. S. Baldwin, "Population and planning", *Regional Seminar on perspective planning for agricultural development in the Near East*, Beirut, Líbano, FAO-ESP-TPAD/NE/74/18, marzo de 1974; K. D. S. Baldwin, "Population data for agricultural and rural planning", *Regional Seminar on perspective planning for agricultural development in the Near East*, Beirut, Líbano, FAO-ESP-TPAD/NE/74/20, abril de 1974; D. Casley y L. Naiken, "Note on the turning point in trends of agricultural population and labour force in developing countries", *FAO, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, FAO, vol. 23, núm. 9, septiembre de 1974.

En particular, entre los factores determinantes aludidos, importa tener en cuenta las proyecciones que existan acerca de las tasas de natalidad, mortalidad y migración.⁹² Por otra parte, el análisis de esta información permitirá apreciar las evoluciones que se esperan de la población económicamente activa o fuerza de trabajo y de la población inactiva.⁹³ Adicionalmente, el examen de los estudios perspectivas sobre la composición de la población según sexos y edades permitirá comprobar las probables tendencias de la fuerza de trabajo primaria y secundaria, de acuerdo a las orientaciones a las que ya nos hemos referido.⁹⁴

En cuanto al procedimiento general de formulación de las metas, conviene separar la mano de obra directa de la indirecta y realizar las proyecciones de las necesidades de cada una, expresándolas en términos de jornadas de trabajo; enseguida, se calcularán los totales correspondientes, en cada una de las regiones, para cada mes y para todo el año. (Véase cuadro 72.)

La mano de obra directa constituye normalmente el principal factor de empleo en las actividades productivas agropecuarias, y se define como aquella que puede imputarse, específicamente, a la realización de cada uno de los distintos tipos de tareas que es preciso realizar como parte de los diferentes procesos productivos que se desarrollan. Por ejemplo, la cosecha de trigo, la vacunación de ganado, la esquila de ovinos, etc. El cálculo de las necesidades de mano de obra directa está condicionado por los cambios que se están proyectando en el uso del suelo y, en general, en la tecnología de la producción, de acuerdo a lo que se dijo anteriormente. Los resultados de las encuestas de administración rural son de una importancia básica para esta cuantificación, que normalmente se expresa en términos de jornadas de trabajo por hectárea y por tipo de actividad, cuando esto es posible, determinándose el total de jornadas para cada actividad, a partir del área dedicada a la misma. En algunos casos en que las tareas no tienen asignada un área determinada, la base unitaria del cálculo debe ser otra; por ejemplo, las jornadas necesarias para la esquila de ovinos habría que calcularlas sobre la base del tiempo de esquila por cabeza y número de animales que se van a esquilar; el número de bovinos u ovinos que son atendidos durante el año por un trabajador, según tamaño y tipo de explotación, en las diversas regiones y condiciones de un país, etc.

Por otra parte, la mano de obra indirecta es aquella que no resulta imputable a ninguna actividad productiva específica, pues se la dedica al desarrollo de tareas comunes a los diferentes procesos productivos del agro. Es el caso de las labores de reparación y mantenimiento de maquinarias y equipos y dotación de medios fijos de producción; las de administración de las empresas, etc. Generalmente, también en este caso las encuestas de administración rural proporcionan la información correspondiente, pero por la propia naturaleza de esta categoría de tareas, las metas se expresan en términos de jornadas globales para cada tipo de actividad.

Consolidando las proyecciones de mano de obra directa e indirecta, es posible determinar las metas acerca de las necesidades totales de trabajo humano, expresadas en términos de jornadas. (Véase el cuadro 73.)

b) *Importancia relativa del empleo y desempleo de la mano de obra*

Así como en la diagnosis resulta importante evaluar la capacidad empleadora que

⁹² FAO, *Projections of world agricultural labour force and population, 1965-2000 and annex tables*, FAO-ESP-TPAD/NE/74/3, febrero de 1974.

⁹³ Véanse: C. J. Mackel, "A survey of agricultural labour market", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 26, núm. 3, Reino Unido, 1975 y J. B. Simaika, *Agricultural population and employment*, FAO-ESS-MISC/75-4, Roma, mayo de 1975.

⁹⁴ *Ibid.*

CUADRO 72. Empleo actual y proyecciones de la mano de obra en el sector agropecuario y su distribución mensual
(Miles de jornadas)

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiem- bre	Octubre	Noviem- bre	Diciem- bre	Total
1963													
Agricultura	1 174.5	799.2	1 904.0	1 957.2	1 358.2	677.4	933.0	1 126.0	1 001.4	938.1	724.0	952.7	13 545.7
Ganadería	2 291.3	2 482.5	2 066.8	2 350.4	2 933.3	2 377.2	1 875.9	1 886.7	2 404.0	2 528.6	2 995.4	2 659.9	28 852.0
Forestal	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	24.0
<i>Total</i>	<i>3 467.8</i>	<i>3 283.7</i>	<i>3 972.8</i>	<i>4 309.6</i>	<i>4 293.5</i>	<i>3 056.6</i>	<i>2 810.9</i>	<i>3 014.7</i>	<i>3 407.4</i>	<i>3 468.7</i>	<i>3 721.4</i>	<i>3 614.6</i>	<i>42 421.7</i>
1967													
Agricultura	1 371.1	921.5	2 227.4	2 384.2	1 752.8	755.2	1 059.6	1 311.9	1 119.0	1 030.6	793.4	1 100.2	15 776.9
Ganadería	2 319.7	2 552.7	2 121.4	2 407.1	2 929.4	2 377.9	1 883.5	1 899.1	2 413.1	2 540.0	2 988.2	2 656.9	29 089.0
Forestal	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	192.0
<i>Total</i>	<i>3 706.8</i>	<i>3 490.2</i>	<i>4 364.8</i>	<i>4 757.3</i>	<i>4 698.2</i>	<i>3 149.1</i>	<i>2 959.1</i>	<i>3 227.0</i>	<i>3 548.1</i>	<i>3 586.6</i>	<i>3 797.6</i>	<i>3 773.1</i>	<i>45 057.9</i>
1974													
Agricultura	1 243.5	930.0	1 754.9	1 840.6	1 539.5	814.3	1 371.2	1 446.9	1 088.8	1 066.0	768.2	1 101.2	14 965.1
Ganadería	2 701.6	3 169.1	2 600.1	2 949.1	3 206.4	2 645.0	2 089.7	2 130.7	2 640.0	2 884.9	3 330.2	2 958.1	33 304.9
Forestal	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	480.0
<i>Total</i>	<i>3 985.1</i>	<i>4 139.1</i>	<i>4 395.0</i>	<i>4 829.7</i>	<i>4 785.9</i>	<i>3 499.3</i>	<i>3 500.9</i>	<i>3 617.6</i>	<i>3 768.8</i>	<i>3 990.9</i>	<i>4 138.4</i>	<i>4 099.3</i>	<i>48 750.0</i>

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo 1, Montevideo, 1966, p. 244.

CUADRO 73. Uruguay: Distribución proyectada de la mano de obra ocupada en el sector agropecuario en el año 1974
(Miles de jornadas)

	Agricultura					Ganadería				Total agropecuario
	Extensiva ^a	Frutivicultura	Hortalizas	Otros	Sub-total	Extensiva	Lechería	Animales de granja ^b	Sub-total	
<i>Mano de obra directa</i>	8 327	2 096	1 007	608	12 038	22 350	4 874	2 553	29 777	41 315
Explotación ordinaria	8 327	2 096	1 007	608	12 038	20 834	4 748	2 553	28 135	40 173
Praderas	—	—	—	—	—	1 494	104	—	1 598	1 598
Silos	—	—	—	—	—	22	22	—	44	44
<i>Mano de obra indirecta</i>	1 606	449	517	64	2 636	1 655	728	366	2 749	5 385
Administración y otros	850	330	420	64	1 664	1 579	696	366	2 641	4 305
Reparación de maquinarias	756	119	97	—	972	76	32	—	108	1 080
<i>Inversiones</i>	163	128	—	—	291	751	30	—	781	1 072
Alambrados	89	—	—	—	89	356	—	—	356	445
Praderas	—	—	—	—	—	395	30	—	425	425
Frutales y vid	—	128	—	—	128	—	—	—	—	128
Caña de azúcar	74	—	—	—	74	—	—	—	—	74
<i>Total</i>	10 096	2 673	1 524	672	14 965	24 756	5 632	2 919	33 307	48 272
Forestal										48 752
<i>Total general</i>										480

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo I, Montevideo, 1966, p. 242.

^a Incluye cereales, oleaginosas, raíces y tubérculos y sacarinos.

^b Incluye aves, cerdos, apicultura, etc.

tuvo el agro en el pasado, como parte de la formación de las metas, también es preciso cuantificar la evolución que dicha capacidad registrará en el futuro. Las características de la producción agropecuaria y las notorias variaciones estacionales del empleo tornan especialmente compleja esa determinación.⁹⁵ Si a ello se une la carencia de información adecuada a que ya se aludió antes, se aprecia que en frecuentes oportunidades, habrá que determinar este factor sobre la base de indicadores indirectos, tales como los antecedentes que sea posible recoger en las regiones y que son aportados por empresarios y profesionales familiarizados con las explotaciones, etc. En cualquier caso, conviene tener en cuenta algunos conceptos de fundamental importancia al respecto.

El primero es el que se refiere a las normas ocupacionales existentes o propuestas por el plan. Desde un punto de vista cuantitativo, una norma ocupacional puede definirse como la cantidad de jornadas de trabajo que una persona puede desarrollar en cada uno de los meses del año y durante el total de este período. De esta manera, esa norma tiene una expresión mensual y otra anual. Las magnitudes que registra dependen, fundamentalmente, de dos factores: el régimen laboral prevaleciente en el marco de la estructura socio-política correspondiente y las condiciones climáticas predominantes en el medio donde se desarrollan las labores. Como se puede apreciar, este segundo factor no sólo es capaz de ocasionar variaciones importantes entre las normas ocupacionales correspondientes a cada mes, sino también entre las que corresponden a distintas regiones de un país. Todos estos elementos tendrán que ser considerados para proyectar las normas ocupacionales que estarán vigentes en el futuro.⁹⁶

Un segundo concepto importante para evaluar la capacidad empleadora que tendrán las actividades productivas en el futuro se refiere al deseo permanente de trabajo por parte de la población económicamente activa. En este sentido, resulta pertinente disponer de información adecuada acerca de la fuerza de trabajo primaria y secundaria, ya que como se dijo antes,⁹⁷ la disposición a trabajar durante todo el año en los países de la región tiende a decrecer al pasar de los hombres jefes de familia a los que no lo son, y de éstos a las mujeres y a los menores de 14 años.

Sobre la base de estos dos conceptos fundamentales, la cuantificación de la capacidad empleadora que se está proyectando para el agro requiere una determinación de la población económicamente activa que demandarán las actividades productivas. En realidad, se dispone de varias alternativas para efectuar esta estimación. Una de ellas podría consistir en tomar como base el mes de mayores necesidades de trabajo humano —dadas las labores previstas y las normas ocupacionales correspondientes— y calcular el número de trabajadores a partir del cociente entre el total mensual de jornadas que se precisan y el número de jornadas que puede desarrollar una persona, dadas las normas aludidas. Si se llama

PEA a la población económicamente activa,

$JR_{máx.}$ a las jornadas que se necesitan en el mes de máxima demanda de trabajo y

$NO_{máx.}$ a la norma ocupacional correspondiente a ese mismo mes, se tendrá

$$PEA = \frac{JR_{máx.}}{NO_{máx.}}$$

Como se podrá apreciar, si se optara por este método de cálculo de la población

⁹⁵ A. Rahman, "The utilization of labour in strategy for development in the ECAFE region", *Economic Bulletin for Asia and the Far East* (ESCAP), junio de 1974.

⁹⁶ Véase P. N. Rosenstein - Rodan, *El desempleo y el subempleo encubiertos en la agricultura*, ILPES (versión mimeografiada), Santiago de Chile, 1965.

⁹⁷ Véase, en esta misma obra, en el capítulo segundo de la Segunda Parte, el acápite: "Mano de obra".

económicamente activa, el único mes del año en que se registraría una plena ocupación de la misma en las proyecciones sería precisamente el que se tomó como base para dicho cálculo, que es el de máxima demanda de trabajo humano. Pero no sería sensato proyectar una población activa de esa magnitud, sabiendo que una parte de la misma sólo va a disponer de empleo productivo durante un corto período.⁹⁸ Especialmente, si se piensa que el proceso de desarrollo agropecuario supondrá una erradicación o, por lo menos, una atenuación importante del desempleo y del subempleo.

Por esta razón, conviene utilizar otras alternativas de cálculo para proyectar la población económicamente activa. Una de ellas podría ser determinada como resultado del cociente entre el total de jornadas de trabajo que se requieren en el año y la norma ocupacional anual. Si se llama:

JR = total jornadas requeridas en el año;

NO = norma ocupacional anual;

se tendría que

$$PEA = \frac{JR}{NO}$$

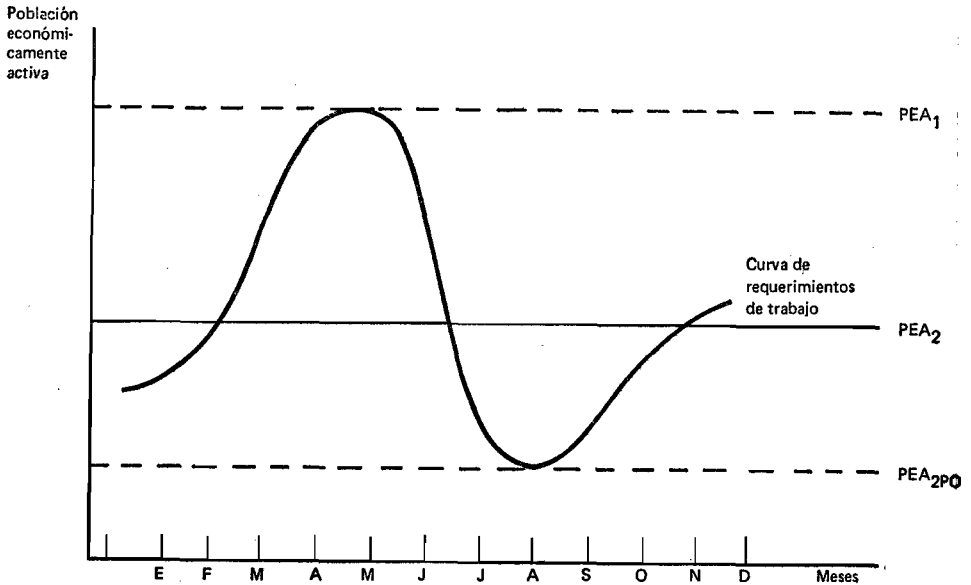
De esta manera, la población activa proyectada constituirá un promedio ponderado de los distintos niveles de necesidades y normas ocupacionales que se van registrando durante el año. En otras palabras, con este procedimiento de proyección, estarían coincidiendo las magnitudes de la población económicamente activa y de la población media ocupada durante el año. No obstante, es necesario tener en cuenta que sólo una parte de esa población activa tendrá empleo productivo en forma permanente, es decir, durante todo el año. En algunos meses, se registrará un determinado margen de desempleo, cuya importancia relativa dependerá de las demandas de trabajo y de las normas ocupacionales correspondientes; en otros, ocurrirá lo contrario: la fuerza de trabajo proyectada de la manera descrita tendrá que ser complementada para poder atender las necesidades correspondientes. Con referencia a estos aspectos, se aprecia claramente la importancia de la distinción entre los conceptos de fuerza de trabajo primaria y secundaria. Así, por ejemplo, en el marco general de la proyección de la población activa a que nos hemos referido antes, podría establecerse como meta que la parte de aquélla que tendría empleo permanente durante todo el año fuera una determinada proporción de la fuerza de trabajo primaria, o bien, una cierta fracción de esta última y otra fracción de la secundaria. Al mismo tiempo, el complemento de la fuerza de trabajo primaria tendría empleo productivo durante un número menor de meses en el año —dependiendo de las demandas de trabajo y de las normas ocupacionales— y por otra parte, en aquellos meses donde las demandas superan las posibilidades de la población activa proyectada, de cumplirse las metas, se incrementarían los aportes de la fuerza de trabajo secundaria.⁹⁹

La gráfica 30 ayuda a apreciar con mayor claridad las características del método de proyección propuesto. En particular, se efectúa una comparación con los resultados que registraría el primer método de cálculo que se comentó precedentemente.

La curva de demanda de trabajadores en la gráfica 30 ha sido calculada mes por mes, sobre la base de las jornadas totales necesarias y de las normas ocupacionales correspondientes. Esto permite expresar esas necesidades en términos de número de

⁹⁸ Véase Ministerio de Ganadería y Agricultura del Uruguay, *Plan de desarrollo agropecuario*, Oficina de Programación y Política Agropecuaria, CIDE, Sector Agropecuario, tomo I, Capítulo Sexto, Montevideo, 1966, p. 250.

⁹⁹ H. Beguin, "Densité de population, productivité et développement agricole", *Espace Géographique*, vol. 3-4, Bélgica, diciembre de 1974.



GRÁFICA 30. Ejemplo hipotético sobre la proyección de la población económicamente activa en el sector agropecuario

personas. Por otra parte, se han identificado con las expresiones PEA_1 y PEA_2 los resultados de los dos métodos de proyección descritos antes, apreciándose claramente las diferencias entre ambos. De este modo, con el primer método, la población activa proyectada sólo tendría pleno empleo en el mes de mayo, que es el de mayor demanda. De acuerdo al segundo método, una buena parte de la población activa proyectada, que se ha denominado PEA_2 , tendría plena ocupación durante todo el año; el resto tendría márgenes variables de desempleo en los meses de enero y febrero y durante el período comprendido entre julio y noviembre. Por otra parte, entre marzo y junio, la fuerza de trabajo proyectada tendría que ser complementada para atender adecuadamente las necesidades existentes.

Una vez realizada la proyección de la población económicamente activa para las actividades productivas agropecuarias, se la puede comparar con las magnitudes de esa variable que derivan de los estudios sobre movimientos poblacionales mencionados al principio, tanto en lo que respecta a su expresión nacional como a su expresión regional y por ramas de actividad. De esta manera, podrá considerarse la posibilidad de poner en práctica algunas medidas tendientes a asegurar que el agro disponga en la práctica de la población activa que se ha proyectado.¹⁰⁰ En este sentido, puede mencionarse como ejemplo, la política de migraciones, tanto entre el medio rural y el urbano, como dentro del primero.

¹⁰⁰ Respecto de este tema, véanse: K. C. Abercrombie, "La política fiscal y el empleo agrícola en los países en desarrollo", *Boletín mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, FAO, vol. 20, núm. 3, Roma, marzo de 1971; W. B. Back, "Balanced population and economic growth: policy and research", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, núm. 5, Nueva York, diciembre de 1974; A. P. Gupta, "Public finance and employment: the Indian case", *International Labour Review*, Ginebra, octubre de 1975.

Desde otro punto de vista, esta proyección detallada de la población económicamente activa también permite cuantificar el margen de desempleo estacional, con respecto a las metas sobre demandas de trabajo humano y a las normas ocupacionales que se han fijado.

Un primer indicador general (véase cuadro 74) sobre la magnitud de dicho margen es la evolución del promedio de jornadas de trabajo que se requieren durante el año por persona activa, es decir:

$$\frac{JR}{PEA}$$

Pero el desempleo estacional se puede cuantificar con mucho mayor precisión, si se van comparando, mes a mes, las jornadas de trabajo potenciales de la población económicamente activa, con las demandas de trabajo correspondientes. Así, si se llama:

DS_m = al desempleo correspondiente al mes m ;

JR_m = a las jornadas requeridas en el mes m ;

JP_m = a las jornadas potenciales en el mes m ;

NO_m = a la norma ocupacional en el mes m ;

se tiene que:

$$DS_m = JP_m - JR_m$$

siendo

$$JP_m = PEA \cdot NO_m$$

CUADRO 74. Chile: Días promedio de trabajo al año en la agricultura y ganadería en el año 1965 y proyecciones para 1971

	1965	1971	Aumento en 1971 en relación a 1965 (porcentaje)
1. Población ocupada ^a (en miles de personas)			
Agricultura	454	453	—
Ganadería	231	275	19
Sector agropecuario	685	728	6
2. Total jornadas empleadas (millones)			
Agricultura	87.9	94.6	8
Ganadería	53.6	67.3	26
Sector agropecuario	141.5	161.9	14
3. Días trabajados por persona ocupada			
Agricultura	193	209	8
Ganadería	233	245	5
Sector agropecuario	207	222	7

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 246.

^a Excluye la población ocupada en silvicultura, caza y pesca.

De esta manera DS_m irá expresando mes a mes el margen de desempleo en términos de número de jornadas (véase cuadro 75). En aquellos meses donde las demandas de trabajo superen las posibilidades de la población económicamente activa, el desempleo (DS_m) registrará, naturalmente, un resultado negativo.

Un tercer cálculo importante para cuantificar el desempleo estacional consiste en la determinación del número de personas que gozan de ocupación durante el transcurso de diferentes períodos en el año. Esta determinación se puede apreciar en la gráfica 30 ya comentada, al comparar la curva de demandas de trabajo —expresada en términos del número correspondiente de personas— con la población económicamente activa proyectada. De esta manera, se puede saber, por ejemplo, cuántas personas disponen de plena ocupación durante seis, ocho o diez meses o durante todo el año. (Véase cuadro 76.)

Como ya se dijo al analizar la interpretación realizada en el pasado sobre la situación de la mano de obra, el multiempleo es la consecuencia lógica del desempleo estacional. De modo que una tendencia hacia el incremento del primero estaría revelando un aumento del segundo. Por esta razón, importa calcular la evolución proyectada del multiempleo, sobre la base de la relación entre el aumento potencial de puestos de trabajo y el que se ha previsto para la población económicamente activa.

Todos estos antecedentes contribuirán a establecer si el agro está en condiciones de

CUADRO 75. Chile: Variación mensual del grado de ocupación de la población agrícola

Mes	1965				1971			
	Trabajo potencial				Proyección trabajo potencial			
	Total jornadas efectivas empleadas (millones)	Por persona al mes ^a (días)	Total mensual ^b (millones de jornadas)	Porcentaje de ocupación	Total jornadas efectivas empleadas (millones)	Por persona al mes ^a (días)	Total mensual ^c (millones de jornadas)	Porcentaje de ocupación
Mayo	11.0	20.1	13.8	79.7	12.2	20.1	14.6	83.6
Junio	10.1	19.1	13.1	77.1	11.4	19.1	13.9	82.0
Julio	9.5	19.1	13.1	72.5	11.3	20.1	13.9	81.3
Agosto	10.1	20.0	13.7	73.7	11.7	20.1	14.6	80.1
Septiembre	11.6	20.0	13.7	84.7	13.0	21.9	14.6	89.0
Octubre	11.7	21.8	15.0	78.0	13.3	22.4	15.9	83.6
Noviembre	11.6	22.4	15.3	75.8	13.7	22.7	16.3	84.0
Diciembre	13.8	22.7	15.6	88.5	15.8	23.0	16.5	95.8
Enero	12.4	23.0	15.8	78.5	14.4	23.0	16.7	86.2
Febrero	12.7	23.0	15.8	80.4	14.0	23.0	16.7	83.8
Marzo	15.0	23.0	15.8	94.9	16.8	23.0	16.7	100.0
Abril	12.0	20.6	14.1	85.1	14.2	20.9	15.0	94.7
Total	141.5	254.8	174.8	81.0	161.9	259.3	185.4	87.3

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 242.

^a Calculado tomando en cuenta los feriados legales, vacaciones anuales y estimaciones para cada una de las zonas de los días imposibles de trabajar por condiciones de clima.

^b Calculada sobre la base de 685 000 personas ocupadas.

^c Calculada sobre la base de 728 000 personas ocupadas.

CUADRO 76. Chile: Proyección al año 1971 del grado de ocupación de la población en el sector agropecuario

Zona	Total población agropecuaria ocupada ^a	Personas con pleno empleo en los periodos que se indican (miles de personas)				Participación porcentual en relación al total de la población ocupada			
		6 meses	8 meses	10 meses	12 meses	6 meses	8 meses	10 meses	12 meses
I	7.6	6.2	5.7	5.6	4.9	81.6	75.0	73.7	64.5
II	41.7	35.6	34.1	32.5	31.3	85.4	81.8	77.9	75.1
III	40.6	42.9	41.2	40.7	37.3	100.0	100.0	100.0	91.9
IV	93.5	77.1	72.8	71.8	65.5	82.5	77.9	76.8	70.1
V	76.8	67.5	62.0	57.4	55.1	87.9	80.7	74.7	71.7
VI	62.8	44.0	43.0	42.3	41.0	70.1	68.5	67.4	65.3
VII	51.5	49.4	47.9	46.0	44.0	95.9	93.0	89.3	85.4
VIII	59.4	46.9	44.6	43.5	40.7	79.0	75.1	73.2	68.5
IX	34.5	30.1	28.8	28.2	27.4	87.2	83.5	81.7	79.4
X	62.2	59.3	57.1	56.3	51.8	95.3	91.8	90.5	83.3
XI	76.2	53.7	49.9	48.6	44.0	70.5	65.5	63.8	57.7
XII	62.3	58.0	56.7	55.7	51.9	93.1	91.0	89.4	83.3
XIII	47.4	43.3	40.0	37.7	34.0	91.4	84.4	79.5	71.7
XIV	5.6	5.1	5.1	5.0	4.8	91.1	91.1	89.3	85.7
XV	5.5	6.1	5.6	5.5	5.3	100.0	100.0	100.0	96.4
<i>País</i>	727.6	625.2	594.5	576.8	539.0	85.9	81.7	79.3	74.1

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 244.

cumplir con las metas de empleo que originalmente se le hubieren asignado. Esto constituirá uno de los elementos importantes en la etapa final de la formulación propuesta en este texto, y que consiste en los ajustes finales e integración del Plan Agropecuario al proyecto del plan global de la nación.¹⁰¹

4. Medios de producción

Las metas sobre medios de producción cubren las proyecciones de los medios fijos y circulantes. A su vez, las primeras comprenden la formación anual de capital, esto es, la inversión y la existencia acumulada de los medios fijos de producción, o sea, los bienes de capital. Por otra parte, las metas acerca de los medios circulantes de producción constituyen las proyecciones de la utilización de insumos, vale decir, los bienes intermedios producidos por el propio sector o por otros que se agotan en un solo uso, como parte del proceso productivo.

También en este caso, las metas dependerán del uso que se esté proyectando para los recursos naturales y, en general, para los cambios tecnológicos que se estén postulando en el marco del plan.

¹⁰¹ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación".

a] *Medios fijos de producción*

Con referencia a los medios fijos de producción, conviene considerar en primer término, la cuantificación de las metas sobre formación anual de capital, para analizar luego la dotación de existencias.

i] *Formación anual de capital*. Se trata de establecer la inversión agropecuaria, es decir, la circulación de medios de producción que será necesario incorporar anualmente.¹⁰² Considerando el sistema agropecuario en su conjunto, esta inversión comprende, a su vez, la que se realiza a nivel predial, es decir, dentro del marco del subsistema de actividades productivas y la de carácter extrapredial, que corresponden a los subsistemas de actividades de apoyo, de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural e incluso, a los subsistemas de conducción y regulación.

□ *Inversión predial*. En términos generales, el monto de la inversión predial se determina mediante tres criterios fundamentales: un mejor aprovechamiento de las existencias disponibles de bienes de capital, un incremento de estas existencias y un cambio en la composición de ellas, asociado a la estructura productiva y al tipo de renovación tecnológica del plan.¹⁰³

En cuanto al procedimiento de cálculo, teniendo en cuenta los criterios generales mencionados precedentemente, es necesario determinar las metas para cada rubro individualmente considerado, ya que como consecuencia de la naturaleza de cada uno de ellos, los factores que los condicionan también son distintos. (Véase cuadro 77, Plan Uruguay.)

Así pues, entre las mejoras fundiarias, se cuentan las plantaciones, las obras de riego y otras tales como las construcciones y los cierros. Las inversiones en riego dependerán del uso de agua proyectado. Como se trata de inversiones a nivel predial, éstas corresponden, por lo general, a aquéllas destinadas a la puesta en riego de aguas almacenadas a nivel extrapredial (canales secundarios, nivelaciones, etc.) o bien, a pequeñas obras de riego construidas en las propias explotaciones. En cuanto a las construcciones, las proyecciones se realizan normalmente sobre la base de coeficientes técnicos proporcionados por los estudios de administración rural, cuya magnitud dependerá, naturalmente, de las características de cada rubro: por ejemplo, los metros cuadrados de vivienda estarán en relación con el número de trabajadores permanentes; la superficie de galpones y silos, con el volumen y técnicas de la producción, etc. Por otra parte, las metas sobre cierros también se calculan utilizando coeficientes técnicos, y están estrechamente relacionados con las proyecciones sobre uso del suelo y cambios en la estructura empresarial.

Entre los medios de explotación están las existencias ganaderas, cuyo procedimiento de proyección ya fue analizado anteriormente; las maquinarias y los equipos, incluyendo los medios de transporte; y en general, todos los envases, enseres y útiles. Con respecto al caso particular de las maquinarias y los equipos, su proyección depende de los objetivos sobre empleo y los consiguientes niveles de mecanización y depende directamente de las metas sobre demandas de trabajo humano.¹⁰⁴ Por otro lado, las proyecciones sobre utilización de envases, enseres y útiles estarán asociadas al tipo de actividad específica a que correspondan y su cálculo se realiza normalmente, sobre la base de coeficientes técnicos.

¹⁰² Edward Szczepanik, *La formación de capital agrícola en algunos países en desarrollo*, Estudios de Planificación Agrícola núm. 11, Roma, 1971.

¹⁰³ Véase D. C. Sancheti, "Capital formation in agriculture at the farm level", *Indian Journal of Economics*, Londres, enero-marzo de 1951.

¹⁰⁴ H. Lönnemark, "El empleo multipredial de la maquinaria agrícola", *Cuadernos de Fomento Agropecuario*, FAO, núm. 85, Roma, 1967.

CUADRO 77. *Inversiones previstas para el sector agropecuario clasificadas en brutas y netas (Millones de pesos a precios de 1963)*

	1961/1963 ^a			1967			1974		
	<i>Inversiones</i>			<i>Inversiones</i>			<i>Inversiones</i>		
	<i>Bruta</i>	<i>Reposi- ción b</i>	<i>Neta</i>	<i>Bruta</i>	<i>Reposi- ción b</i>	<i>Neta</i>	<i>Bruta</i>	<i>Reposi- ción b</i>	<i>Neta</i>
1. Mejoras fundiarias	276.8	206.0	70.8	453.2	208.5	244.7	702.0	285.9	416.1
1.1 Viviendas	86.8	46.7	40.1	118.2	44.7	73.5	170.4	49.8	120.6
1.2 Galpones	35.9	22.1	13.8	32.4	22.1	10.3	30.6	22.1	8.5
1.3 Alambrados	56.5	66.8	-10.3	88.6	69.6	19.0	119.6	81.8	37.8
1.4 Aguadas	18.8	9.4	9.4	32.1	9.4	22.7	53.2	9.5	43.7
1.5 Otras ^c	41.7	32.1	9.6	61.0	37.2	23.8	63.8	31.5	32.3
1.6 Plantaciones	37.1	28.9	8.2	120.9	25.5	95.4	264.4	91.2	173.2
1.6.1 Forrajeras	16.3	12.1	4.2	71.4	6.6	64.8	212.6	78.3	134.3
1.6.2 Frutales	15.7	15.9	-0.2	23.4	17.9	5.5	20.2	9.9	10.3
1.6.3 Forestales	4.2	—	4.2	24.4	—	24.4	28.8	—	28.8
1.6.4 Caña de azúcar	0.9	0.9	...	1.7	1.0	0.7	2.8	8.0	-0.2
2. Medios de explotación	268.0	216.8	51.2	366.4	319.0	47.4	531.7	228.5	303.2
2.1 Maquinaria y equipo	228.2	216.8	11.4	360.9	319.0	41.9	436.2	228.5	207.7
2.2 Semovientes	39.8	—	39.8	5.5	—	5.5	95.5	—	95.5
<i>Total</i>	<i>544.8</i>	<i>422.8</i>	<i>122.0</i>	<i>819.6</i>	<i>527.5</i>	<i>292.1</i>	<i>1 233.7</i>	<i>514.4</i>	<i>719.3</i>

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo 1, Montevideo, 1966, p. 209.

^a Las inversiones en el año 1963 fueron anormalmente reducidas. Se ha estimado más representativo tomar el promedio del trienio.

^b Se entienden por inversiones de reposición aquellas destinadas a adquirir o reponer capitales que han dejado de prestar servicios.

^c Incluye: Bebederos, bañaderos, bretes, gallineros, porquerizas y obras de riego.

En cuanto a la presentación de las metas, conviene tener en cuenta, por una parte, la forma de expresarlas y adicionalmente, algunos criterios de desagregación que resultan muy útiles para definir las más importantes políticas que las harán viables y que permitirán calcular la formación anual de capital que se está proponiendo a nivel predial.

Con respecto a la forma de expresión, las metas deberían estar determinadas, por una parte, de acuerdo al volumen físico de la inversión correspondiente a cada rubro y por otra, en términos monetarios, de modo de poder agregarlas a los diversos niveles que se señalarán más adelante. (Véase nuevamente cuadro 77.) En este segundo caso, a su vez, cabrá realizar la valoración sobre la base de los precios constantes de un período base, lo cual permitirá apreciar la evolución física de la inversión agregada y en términos de los precios que se están proyectando como parte del proceso de planificación; esto último, a su vez, permitirá comprobar si los cambios en los precios relativos no distorsionan la proyección de la inversión desde el punto de vista físico.

Con referencia a los principales criterios de presentación desagregada de las proyecciones, cabe destacar los siguientes. En primer lugar, es importante establecer la separación de la incorporación neta de capital, respecto del monto de recursos que se destina a la reposición del desgaste de los medios de producción y que conjuntamente con la primera, componen la inversión bruta agropecuaria. Así, si se llama:

IB_A a la inversión bruta

IN_A a la inversión neta y

D_A a las reservas para depreciación

se tiene que

$$IB_A = IN_A + D_A$$

Un segundo criterio se refiere a la desagregación de la inversión según las actividades

CUADRO 78. Proyecciones de la inversión en la agricultura
(Millones de pesos a precios de 1963)

	1963	1967	1970	1974
A. Inversión bruta (1 + 2)	210	369	372	376
1. Mejoras fundiarias	90	117	120	133
1.1 Viviendas	35	47	66	68
1.2 Otras ^a	30	45	39	42
1.3 Plantaciones ^b	25	25	15	23
2. Maquinaria y equipo	120	252	252	243
B. Inversión neta (1 + 2)	15	63	136	167
1. Mejoras fundiarias	24	53	67	76
1.1 Viviendas	17	29	47	48
1.2 Otras ^a	2	17	17	18
1.3 Plantaciones ^b	5	7	3	10
2. Maquinaria y equipo	-9	10	69	91
C. Relación $\frac{\text{Inversión neta}}{\text{Inversión bruta}} \left(\frac{B}{A} \times 100 \right)$	7.1	17.1	36.6	44.4

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo I, Montevideo, 1966, p. 214.

^a Incluye galpones, alambrados y obras de riego.

^b Incluye frutales y caña de azúcar.

productivas a las que está destinada y particularmente la que corresponde a la agricultura y a la ganadería. (Véanse cuadros 78 y 79, Uruguay.) En tercer lugar, es importante conocer la inversión según el grado de asociación de los distintos rubros con el progreso tecnológico, especialmente, en el sentido de la renovación propuesta por el plan. Finalmente, también habría que establecer el origen nacional o importado de los bienes que la componen a fin de disponer de la información necesaria desde este punto de vista, para calcular el balance total del comercio exterior agropecuario.

Inversión extrapredial. Además de la formación anual de capital proveniente de la explotación de los predios, esto es, la que está más directamente asociada al subsistema de actividades productivas, es necesario establecer las metas correspondientes a la inversión extrapredial, es decir, la que se realiza fuera de las explotaciones agropecuarias que aun cuando, por lo general, está vinculada a los otros subsistemas componentes del sistema agropecuario, condiciona en buena medida la actividad de dichas explotaciones.

Las razones de la inclusión de este aspecto en el marco de un proceso de planificación del desarrollo agropecuario son muy claras. Así, por una parte, este desarrollo compromete la realización de actividades prediales y extraprediales, tan importantes

CUADRO 79. *Proyección de la inversión en ganadería*
(Millones de pesos a precios de 1963)

	1963	1967	1970	1974
A. Inversión bruta (1 + 2)	180	426	585	829
1. <i>Mejoras fundiarias</i>	176	311	377	540
1.1 Viviendas	53	71	99	102
1.2 Galpones	22	20	23	19
1.3 Alambrados	27	74	51	99
1.4 Aguadas	19	32	42	53
1.5 Otras ^a	38	43	49	54
1.6 Plantaciones forrajeras	18	71	113	213
2. <i>Medios de explotación</i>	4	115	208	289
2.1 Maquinaria y equipo	70	109	145	193
2.2 Semovientes	-66	6	63	96
B. Inversión neta (1 + 2)	-54	206	392	523
1. <i>Mejoras fundiarias</i>	1	168	243	311
1.1 Viviendas	24	44	71	72
1.2 Galpones	9	6	9	5
1.3 Alambrados	-54	16	22	31
1.4 Aguadas	10	23	33	44
1.5 Otras ^a	8	14	14	25
1.6 Plantaciones forrajeras	4	65	94	134
2. <i>Medios de explotación</i>	-55	38	149	212
2.1 Maquinaria y equipo	11	32	86	116
2.2 Semovientes	-66	6	63	96
C. Relación $\frac{\text{Inversión neta}}{\text{Inversión bruta}} \left(\frac{B}{A} \times 100\right)$	-30.0	48.4	67.0	63.1

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 216.

^a Incluye bebederos, bañaderos, bretes, gallineros y porquerizas.

unas como las otras que permiten materializar los objetivos y la estrategia que lo orientan. En efecto, el desarrollo de las actividades productivas propiamente tales exige la disponibilidad de determinadas condiciones en otras, que le sirven de apoyo directo o indirecto y que, en definitiva, contribuyen a determinar las posibilidades de que las primeras alcancen los objetivos que se les han fijado. Entre este segundo grupo de actividades, cabe mencionar, por ejemplo, las de investigación, extensión, ampliación de la capacidad de producción del agro, distribución, comercialización y elaboración de productos agropecuarios, mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, etc. La interdependencia de todas estas actividades y consecuentemente, la necesidad de considerarlas en su conjunto ha motivado la concepción del proceso de planificación agropecuaria a través del método de sistemas, ya explicado en otra parte de este texto.¹⁰⁵ De esta manera, la propia utilización de este método obliga a establecer no sólo las metas correspondientes al proceso de formación de capital en los predios, sino también las que se refieren a la inversión necesaria para el desarrollo de las actividades comprendidas en los demás subsistemas.

Pero por otra parte, considerando en particular el proceso de inversión para el desarrollo agropecuario, fácil es advertir la necesidad de planificarlo en su conjunto, tomando en cuenta no sólo los medios fijos de producción que afectan directamente el proceso productivo, sino además, todos aquéllos que, al posibilitar la realización de actividades vinculadas en diversa medida a dicho proceso, contribuyen a condicionarlo en un grado importante. En este sentido, conviene destacar que el proceso de inversión extrapredial presenta normalmente algunas características que fundamentan especialmente la necesidad de programarlo sobre la base de criterios compatibles con la proyección de actividades productivas prevista. Estas características constituyen, por lo general, factores de rigidez del proceso y se refieren, en primer término, al volumen de recursos humanos, financieros y materiales que, en muchos casos, ya vienen comprometidos desde el pasado; en segundo lugar, al período prolongado de gestación que, por lo general, caracteriza a este tipo de inversiones, al cual habría que agregar, en determinadas circunstancias, un lapso de maduración entre la finalización de la ejecución de la inversión y el comienzo de la operación del proyecto, que puede llegar a ser considerable; en tercer lugar, a la limitada capacidad para la gestación de ideas de inversión y para su correspondiente materialización, caso muy corriente en los países de menor desarrollo, que está asociado a las características de la dotación de recursos humanos, financieros y materiales y que se torna especialmente evidente al iniciar o revitalizar un proceso de planificación. Como ya se dijo, estas características le restan flexibilidad al proceso de inversión extrapredial y por ende fundamentan claramente la necesidad de considerarlo integradamente respecto al subsistema de actividades productivas. Si se piensa en la decisiva importancia que tienen algunas inversiones extraprediales, como por ejemplo, las destinadas a mejorar la infraestructura de comercialización o la de servicios para la renovación tecnológica, a fin de materializar efectivamente la política agropecuaria planificada que se ha diseñado, se aprecia claramente que no es posible formular las metas de las actividades productivas, así como aquellas vinculadas a otros objetivos del desarrollo agropecuario, ignorando el volumen de recursos de inversión extrapredial ya comprometidos, su grado de adecuación a las orientaciones de dicha política, los períodos de gestación y de maduración de las inversiones y la dotación de recursos de que se dispone para finalizar proyectos de inversión ya iniciados en el pasado, así como para comenzar otros nuevos.

¹⁰⁵ Véase, en esta misma obra, el capítulo primero de la Primera Parte: "Características de las actividades agropecuarias que influyen sobre la planificación de su desarrollo en América Latina".

Al mismo tiempo, tampoco las metas sobre todos estos aspectos podrían ser formuladas si no es a partir de un cuidadoso análisis de las necesidades que, desde este punto de vista, derivan del proceso de desarrollo agropecuario planificado.

Finalmente, dada la participación que otras ramas de actividad de la economía tienen en la inversión de carácter extrapredial, su consideración integrada en el marco del sistema de planificación agropecuaria permite asegurar criterios básicos de coordinación entre este último y los demás a fin de programar dicho proceso de formación de capital. En este sentido, pueden existir varias situaciones alternativas y complementarias: en algunos casos, la formulación y ejecución de una parte de la inversión será de responsabilidad directa y exclusiva del sistema agropecuario; en otros casos, esa responsabilidad estará compartida con otros sistemas de planificación regionales o de ramas de actividad; finalmente, algunas inversiones corresponderán enteramente a otros sistemas.¹⁰⁶ Sin embargo, dada la estrecha vinculación entre las actividades prediales y extraprediales, el sistema de planificación agropecuaria siempre tendrá que asegurar algún grado de supervisión de esos procesos, aun en la tercera de las alternativas señaladas. De esta manera, en cualquier caso, será de gran importancia la consideración de este aspecto por parte de dicho sistema.

Teniendo en cuenta todos estos fundamentos acerca de la consideración de la inversión extrapredial como parte del proceso de planificación agropecuaria y en particular, de la formulación de las metas, conviene ahora destacar dos características básicas de aquélla, que resultan de mucha importancia para la formulación de las proyecciones. La primera de ellas se refiere a que, por su propia naturaleza, el sector público tiene normalmente una participación importante en la ejecución y muchas veces también en el posterior funcionamiento de las obras que se incorporan mediante estas inversiones. Esto exige considerar los agentes específicos bajo cuya responsabilidad caerán aquéllas, su capacidad para encarar dicha responsabilidad, el calendario de actividades correspondientes, los criterios de coordinación que deben mantener con otros organismos públicos y privados, etc. La segunda característica básica se refiere al hecho de que, por lo general, las actividades a través de las cuales se materializan estos procesos de inversión se organizan en el marco de proyectos, que a su vez pueden o no estar integrados en programas, dependiendo de sus características y de su grado de pertinencia con los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario.¹⁰⁷ Naturalmente, la inversión predial cuando es importante, también puede ser organizada sobre esta base, pero normalmente, será inducida, orientada y controlada por medio de otros mecanismos instrumentales, principalmente las políticas y los programas.¹⁰⁸ De esta manera, el sistema de planificación agropecuaria tiene que otorgar una especial importancia a los proyectos de inversión extrapredial. El uso de este tipo de mecanismo instrumental para organizar las actividades que supone dicho proceso de inversión —incluyendo su eventual integración a los programas— permite establecer adecuadamente, las prioridades que siempre habrá que establecer entre varias alternativas, dados los factores de rigidez que caracterizan el proceso mencionado y que ya fueron comentados anteriormente. En otras palabras, se facilita la evaluación de esas diversas alternativas, a partir del contenido de los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario; incluso, cuando varios proyectos se integran en el marco de un determinado

¹⁰⁶ Véase, en este mismo libro, el capítulo tercero de la Tercera Parte: "Los programas y los proyectos".

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Este texto plantea proyectos multiprediales como podrían ser aquéllos de crédito, desarrollo ganadero y frutícola en un área determinada, etc. Véase el capítulo quinto de la Tercera Parte: "Los programas y los proyectos".

programa, dicha evaluación puede realizarse en forma conjunta. Todos estos aspectos tienen mucha importancia en relación con el procedimiento de formulación de las metas sobre inversión extrapredial, ya que, como se verá más adelante, habrá que adoptar algún criterio de compatibilización entre el mismo y el de formulación de los proyectos correspondientes.

En cuanto a los principales tipos de inversión extrapredial cuyas metas es generalmente necesario considerar, cabe señalar, en términos generales, que los más importantes estarán comprendidos en los subsistemas de actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Así, pues, con respecto al primero, corresponde destacar las inversiones en materia de:

ampliación de la capacidad productiva de los predios, como las obras básicas de colonización, riego y drenaje;

creación y la difusión de conocimiento tecnológico, como las estaciones de investigación y los centros de demostración y de capacitación;

mejoramiento de los recursos productivos de los predios, como los laboratorios de diagnósticos, los centros y postas de inseminación artificial y las plantas procesadoras de semillas certificadas;

abastecimiento de insumos y de bienes de capital, que incluyen tanto los procesos de producción, importación, almacenamiento y distribución, como las fábricas de fertilizantes y de productos para la sanidad animal, las plantas procesadoras de alimentos concentrados y las instalaciones portuarias (silos, descargadores a granel, cámaras frigoríficas, etc.);

acopio, comercialización y distribución de productos agropecuarios, como los mercados mayoristas y minoristas, las bodegas y los silos; las centrales y frigoríficos para frutas, los mataderos para ganado mayor y menor, etc.;

elaboración de productos agropecuarios, tales como los ingenios azucareros, las plantas lecheras y aceiteras, las centrales vitivinícolas y los frigoríficos.

Por otra parte, con referencia al subsistema de actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, puede destacarse la construcción de viviendas, centros de educación, hospitales, centrales de servicios públicos esenciales, etc.

Finalmente, es importante señalar las principales características generales del procedimiento de formulación de las metas acerca del proceso de inversión extrapredial. En este sentido, es necesario señalar, en primer lugar, que debido a la vinculación muy estrecha que existe entre el proceso de inversión extrapredial y la formulación de proyectos agropecuarios, es imperativo concebir el procedimiento mencionado en asociación con la metodología utilizada en la formulación de proyectos.

En segundo lugar y teniendo en cuenta lo anterior, las metas en el caso de las inversiones extraprediales, corresponderán generalmente, a determinadas etapas del proceso de formulación de los proyectos correspondientes. Ello depende del grado y del tipo de conciliación que exista entre el proceso de formulación de proyectos y el de formulación de la política agropecuaria planificada, concebida en su conjunto,¹⁰⁹ así como de las características y del estado de elaboración de los proyectos preexistentes que se integren a dicha política. En particular, las metas vinculadas a estos últimos corresponderán a etapas que podrán estar comprendidas entre la identificación de ideas y el proceso de ejecución de la obra; cuando ésta ya se ha comenzado a construir antes de la formulación de la política agropecuaria planificada. Pero con referencia a los proyectos nuevos, si se ha diseñado un mecanismo tal, que haga que aquéllos sean elaborados como consecuencia de dicha política agropecuaria planificada, las

¹⁰⁹ *Ibid.*

metas de esta última seguramente corresponderán, en una parte importante, a la etapa de identificación de ideas de inversión. Si, en cambio, se ha concebido una trayectoria relativamente paralela de los dos procesos de formulación, las metas de inversión extrapredial podrán corresponder a etapas más avanzadas de la elaboración de proyectos, aunque en algunos casos, éstas no trascenderán las del anteproyecto definitivo.¹¹⁰

En cualquier caso, el procedimiento general de formulación de estas metas debería recorrer tres grandes fases. La primera se refiere a la determinación cuantitativa de las inversiones extraprediales necesarias para contribuir, desde este punto de vista, a materializar la política agropecuaria planificada. A su vez, esto supone la identificación de aquellas áreas donde es preciso incorporarlas de acuerdo a los distintos tipos ya comentados anteriormente, así como de las ideas de inversión correspondiente y de la jerarquización y compatibilización de las mismas, considerando los factores de rigidez ya mencionados.

La segunda etapa consistirá en seleccionar los procesos de inversión ya iniciados en el pasado que se decida integrar al proceso de planificación que se está formulando. Esta selección exige, primero, la recopilación de información básica sobre esos procesos (tipo o naturaleza de la inversión, su localización, su capacidad, su costo total, el grado de avance y la inversión aún no realizada), el análisis de los antecedentes sobre la gestación de los procesos y finalmente, la evaluación de los mismos a la luz del modelo normativo vigente en el momento de dicha gestación y del que orienta el proceso de planificación del desarrollo agropecuario que se está formulando.

Finalmente, la tercera etapa se referirá a la individualización de nuevos procesos de inversión tendientes a complementar los preexistentes que se haya decidido integrar, a la luz de las necesidades determinadas en la primera etapa. Aun cuando el nivel de profundidad y precisión de las metas dependerá, en este caso, de las relaciones entre el proceso general de formulación y el de elaboración de los proyectos, cabe señalar que en términos generales, la información contenida en las metas será de carácter similar a la que es necesario recopilar para el estudio de las inversiones preexistentes. (Véanse los cuadros 80, 81 y 82, que muestran cómo se dan estas etapas en el caso de las inversiones para el almacenamiento de maíz.)

CUADRO 80. *Chile: Proyección de la oferta total de maíz y de la que sería comercializada a través del mercado*^a

(En miles de toneladas)

Año	Produc- ción	Importa- ciones	Oferta total	Índice	Oferta comercializada a través del mercado	
					Miles de toneladas	Índice
1965	260	15.0	275	100	138	100
1971	567	—	567	206	340	246
1975	718	—	718	261	467	338

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 314.

^a La diferencia entre la oferta total y la comercializada a través del mercado, se refiere principalmente a la que es consumida para diversos propósitos en los propios predios que la producen.

¹¹⁰ *Ibid.*, Gráfica 24.

CUADRO 81. Chile: Inversiones en elevadores de granos para almacenaje y secado de maíz y capacidad física de los mismos, con indicación de los proyectos iniciados antes de 1968 y por iniciarse hasta 1971 inclusive

(En miles de escudos de 1965 y miles de dólares)

	Capacidad física	Costo total de los proyectos			Inversiones por realizar entre los años 1968-1971		
		Escudos	Dólares	Total escudos	Escudos	Dólares	Total escudos
1. Elevadores en construcción							
<i>a) Para cooperativas</i>							
O'Higgins	12	2 068	17	2 125	1 081	—	1 081
Curicó	12	2 292	17	2 349	2 000	17	2 057
<i>Subtotal</i>	24	4 360	34	4 474	3 081	17	3 138
2. Elevadores por construirse							
<i>a) Para cooperativas</i>							
Coquimbo	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
Aconcagua-Valpa.	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
Santiago	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
Santiago	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
O'Higgins	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
Colchagua	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
Linares	12	2 270	16	2 326	2 270	16	2 326
<i>b) Para ECA</i>							
Santiago	24	4 540	50	4 708	4 540	50	4 708
Colchagua	24	4 540	50	4 708	4 540	50	4 708
Nuble	24	4 540	50	4 708	4 540	50	4 708
<i>Subtotal</i>	168	31 780	278	32 732	31 780	278	32 732
<i>Total</i>	192	36 140	312	37 206	34 861	295	35 870

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 315.

Conviene agregar que a fin de realizar el cálculo final y la evaluación de las metas formuladas —sea que se refieran a procesos de inversión extrapredial preexistentes o nuevos— además de las características básicas señaladas, habrá que incluir un calendario de inversiones del sector público, por proyecto, por institución responsable y por año.¹¹¹ Adicionalmente, también será importante cuantificar los componentes de la inversión en moneda nacional y extranjera, de manera de disponer de la información necesaria para elaborar el balance de recursos externos originados por los procesos aludidos.

ii) *Existencias acumuladas de capital.* Las proyecciones que se han venido realizando permitirán cuantificar los nuevos niveles de capital acumulado y con ello apreciar la medida en que los objetivos y la estrategia del Plan van afectando dicho nivel y su composición. Naturalmente, la magnitud de la formación anual de capital es la que contribuye a determinar las existencias referidas. (Véase el cuadro 83.)

¹¹¹ Véase Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980*, capítulo IX: "Proyecciones de algunas inversiones en infraestructura para la comercialización y el desarrollo tecnológico", segunda edición, Santiago de Chile, 1970.

CUADRO 82. Chile: Existencia de capacidad física de almacenaje para maíz en 1967 y ampliación prevista en el plan
(En miles de toneladas)

Provincias	Capacidad			Porcentaje de la ampliación
	Actual	Ampliación	Total	
Atacama	1.5	—	1.5	—
Coquimbo	—	12.0	12.0	—
Aconcagua	7.5	12.0	19.5	160.0
Valparaíso	1.2	—	1.2	—
Santiago	88.4	48.0	136.4	54.0
O'Higgins	29.4	24.0	53.4	82.0
Colchagua	0.4	48.0	48.4	833.0
Curicó	—	12.0	12.0	—
Talca	7.3	—	7.3	—
Linares	1.5	12.0	13.5	800.0
Nuble	—	24.0	24.0	—
<i>Total</i>	137.2	192.0	329.2	140.0

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 316.

Normalmente, la cuantificación acerca de los medios fijos de producción acumulados se realiza mediante modelos de proyección que consideran las relaciones entre las variables de flujo y las de existencia, además de las connotaciones físicas y financieras que caracterizan el proceso de acumulación. Así, por ejemplo, la existencia de bienes de capital sin depreciar, esto es, valorada a los precios de reposición de dichos bienes, cualquiera sea su antigüedad o desgaste, constituye una variable que hace referencia al contenido físico de la acumulación. Lo mismo ocurre con el cambio anual que experimenta esa existencia, la inversión bruta —constituida por los nuevos bienes que se incorporan cada año y la dotación de bienes que en cada año quedan fuera de uso por desgaste. Naturalmente, también estas tres variables están valoradas a los mismos precios de reposición. Por otra parte, la existencia de bienes de capital depreciados —que como su nombre lo indica, constituye el valor de esos bienes deducida la depreciación— la inversión neta y el monto de las reservas aludidas son variables financieras del proceso de acumulación.

Si se llama

KSD a la existencia de bienes de capital sin depreciar;

CE al cambio de esta existencia;

IB a la inversión bruta;

FU a la dotación de bienes que quedan fuera de uso por desgaste;

D a las reservas para depreciación;

IN a la inversión neta;

KD a la existencia de bienes de capital depreciados;

d a la tasa de formación de las reservas para depreciación;

r a la tasa de reposición de los bienes que quedan fuera de uso, y

el subíndice *t* a un determinado período de tiempo, se tiene el siguiente modelo de proyección:

1. $KSD_t = KSD_{t-1} + CE_{t-1}$
2. $CE_t = IB_t - FU_t$
3. $FU_t = r KSD_{t-1}$
4. $IB_t = IN_t + D_t$
5. $KD_t = KD_{t-1} + IN_{t-1}$
6. $D_t = d KD_{t-1}$

Suponiendo que la tasa de formación de las reservas para depreciación (d) y la tasa de reposición de los bienes que quedan fuera de uso (r) son constantes, que es el caso de proyección más simple, se dispone de un grado de libertad, que puede ser utilizado, por ejemplo, para fijar exógenamente, los valores de la inversión bruta, de

CUADRO 83. Uruguay: Proyección del capital en el sector agropecuario
valor original y depreciado
(Millones de pesos a precios de 1963)

	Año base 1963		Proyecciones			
	Original	Depre- ciado	1967		1974	
			Original	Depre- ciado	Original	Depre- ciado
Capital						
1. Fundario	7 927	4 591	8 422	5 098	10 818	6 858
1.1 Vivienda	2 823	1 821	2 913	2 001	3 719	2 781
1.2 Alambrados	2 453	1 273	2 454	1 262	2 663	1 636
1.3 Aguadas	371	206	435	246	683	411
1.4 Plantaciones						
1.4.1 Praderas	53	46	223	166	869	620
1.4.2 Frutales y viñedos	367	186	395	237	428	268
1.4.3 Otros	200	174	220	216	418	414
1.5 Otros	1 660	885	1 782	970	2 038	728
2. De explotación	9 696	7 214	9 666	7 248	11 309	8 509
2.1 Maquinaria y equipo						
2.1.1 Tractores	1 232	625	1 172	769	1 664	999
2.1.2 Cosechadoras	1 142	426	1 116	285	1 104	339
2.1.3 Otros	2 090	931	2 156	972	2 845	1 475
2.2 Semovientes	5 232	5 232	5 222	5 222	5 696	5 696
Total	17 623	11 805	18 088	12 346	22 127	15 367
3. Población activa (miles de personas)	185		190		205	
Capital por persona activa (en pesos)	95 250	63 800	95 200	65 000	107 950	74 950
4. Tierras en producción (millones de hectáreas)	16.6		16.6		16.6	
Capital por hectárea (pesos por hectárea)	1 062	711	1 090	744	1 333	926

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo I, Montevideo, 1966, p. 221.

la inversión neta, de la existencia de bienes de capital sin depreciar o de la existencia de bienes depreciados. Esto significa que en estas circunstancias, una vez establecidas las magnitudes de la variable exógena que se haya seleccionado, es posible determinar las que corresponden al resto de las variables componentes del modelo. La evolución de las existencias depende fundamentalmente del ritmo de la formación anual de capital.

Un modelo de proyección como el que se ha comentado puede ser aplicado tanto al caso de los rubros componentes del capital individualmente considerados, como a niveles agregados del análisis. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en este último caso, se pierde mucha precisión en los cálculos, debido a que los parámetros tienen que registrar magnitudes medias para todos los bienes de capital o grupos de los mismos, cuando en realidad sus naturalezas o características diferentes, exigirían la utilización de cifras adecuadas a cada una de ellas.

b) *Medios circulantes de producción*

En el marco de un proceso de desarrollo agropecuario planificado, seguramente las proyecciones de la utilización de medios circulantes de producción supondrán, por una parte, un incremento de la participación relativa de aquéllos en el valor bruto de la producción y adicionalmente, una recomposición del volumen de insumos que se usan, tendiéndose a otorgar una mayor importancia a aquellos bienes estrechamente asociados a las líneas de renovación tecnológica que procura el plan.

Naturalmente, también en este caso el procedimiento de formulación se apoya en una determinación de las metas para cada rubro individualmente considerado, teniendo en cuenta sus características específicas. No obstante, en todos los casos, el volumen de insumos utilizados en el pasado será un elemento de juicio sumamente importante.

Así, por ejemplo, para elaborar las proyecciones sobre uso de fertilizantes, una de las alternativas consistiría en tomar en cuenta en el caso de cada cultivo, la extensión de las áreas que serán sembradas y de aquéllas que se fertilizarán, los tipos de suelos y las dosis de fertilizantes que se recomiendan (véase cuadro 84). Las proyecciones sobre empleo de semillas tendrán que basarse también en las áreas previstas para cada cultivo, en las densidades de siembra correspondientes y en particular, en el uso de semillas certificadas con que se aspira contar a través del proceso de renovación tecnológica que se está promoviendo y que fue definido al establecerse las metas sobre rendimientos. En el caso de los pesticidas, además de las áreas proyectadas para cada cultivo, es preciso considerar las dosis aconsejadas, en términos de producto activo. En cuanto a los alimentos para el ganado, el volumen que se proyecte dependerá de las especies a que estarán destinados y de las necesidades de alimentación de cada una. Las proyecciones sobre requerimientos de combustibles, así como las de reparaciones y mantenimiento estarán determinadas por las metas, sobre utilización de maquinarias y equipos. Las proyecciones sobre el uso de medicamentos para el ganado dependerán de la evolución de las existencias previstas, de las dosis aconsejadas y a las enfermedades a las que se hubiese asignado prioridad en el programa de sanidad animal.

En cuanto a la forma de expresión y los criterios de presentación de las proyecciones, los principios básicos son similares a los que ya se comentaron a propósito de las proyecciones del uso de medios fijos de producción. Así, pues, con respecto a la expresión de las metas, cabría determinarlas en términos de unidades físicas para cada rubro individualmente considerado y en términos de unidades monetarias, con el fin de poder agregarlas a los diversos niveles exigidos por el análisis. (Véanse cuadros 85 y 86.) A su vez, en este último caso, la valoración podrá hacerse a los precios constantes de un período base, para poder apreciar así la evolución del volumen físico de

CUADRO 84. Proyecciones del empleo de fertilizantes en agricultura

	1963			1967			1974		
	Miles de hectáreas sembradas	Porcentaje fertilizado	Miles de hectáreas fertilizadas	Miles de hectáreas sembradas	Porcentaje fertilizado	Miles de hectáreas fertilizadas	Miles de hectáreas sembradas	Porcentaje fertilizado	Miles de hectáreas fertilizadas
1. Agricultura									
1.1 Cereales									
Trigo	400.5	3	11.6	630.0	25	157.5	700.0	55	385.0
Maíz	236.2	2	4.0	234.2	4	9.4	39.7	30	11.9
Avena	80.6	—	—	85.8	3	2.6	27.2	35	9.5
Cebada común	40.2	39	15.7 ^a	20.1	3	0.6	8.3	35	2.9
Cebada cervecera				60.0	40	24.0	83.0	45	37.3
Arroz	21.0	5	1.0	28.0	—	—	45.0	—	—
Otros	10.0	—	—	9.6	—	—	8.9	—	—
1.2 Oleaginosos									
Girasol	141.1	—	—	210.0	6	12.6	300.0	40	120.0
Lino	159.7	...	0.9	200.0	—	—	320.0	45	144.0
Maní	9.4	—	—	17.0	3	0.5	35.0	50	17.5
1.3 Raíces y tubérculos									
Papas	23.1	100 ^b	23.1	20.1	90	18.1	18.2	95	17.3
Boniatos	15.0	—	—	15.3	—	—	14.7	—	—
1.4 Leguminosas secas	6.0	—	—	9.5	12	1.1	9.2	35	3.2
1.5 Sacarinos									
Caña de azúcar	3.8	100 ^b	3.8	5.2	100	5.2	5.5	100	5.5
Remolacha	13.7	100 ^b	13.7	16.2	100	16.2	28.5	100	28.5
1.6 Uva para vino	18.7	—	—	20.0	25	5.0	20.0	40	8.0
1.7 Hortalizas	22.7	56	12.8	19.1	68	12.9	14.5	81	11.7
1.8 Frutales	29.9	17	5.0	30.8	22	6.7	40.2	33	13.2
1.9 Sorgos	30.0	—	—	60.1	—	—	55.1	40	22.0
2.0 Otros	13.8	10.1	1.4	16.2	—	—	13.2	—	—
Total	1 275.4	8.4	107.7	1 707.2	16	272.4	1 786.2	46.9	837.5

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - Plan de Desarrollo Agropecuario, tomo 1, Montevideo, 1966, p. 267.

^a Corresponde a cereales pero se ha considerado como destinado a la cebada.

^b Por falta de ajuste en las estadísticas estos cultivos superan el 100 por ciento del área fertilizada.

CUADRO 85. *Proyecciones de insumos del sector agropecuario*
 (Millones de pesos a precios de 1963)

	<i>Agricultura</i>				<i>Ganadería</i>				<i>Total</i>			
	1963	1967	1970	1974	1963	1967	1970	1974	1963	1967	1970	1974
1. Fertilizantes	44	93	169	231	16	35	75	145	60	128	244	376
2. Semillas	118	146	149	158	22	9	13	17	140	155	162	175
3. Envases e hilos	46	65	86	99	13	14	14	16	59	79	100	115
4. Combustibles y lubricantes	60	109	117	131	18	37	53	79	78	146	170	210
5. Plaguicidas	32	41	49	70	—	—	—	—	32	41	49	70
6. Vacunas y medicamentos	—	—	—	—	54	61	66	75	54	61	66	75
7. Alimentos para el ganado	—	—	—	—	276	301	206	154	276	301	206	154
8. Reparación, mantenimiento y seguros	141	149	161	173	87	95	114	136	228	224	275	309
<i>Total</i>	441	603	731	862	486	552	541	622	927	1 155	1 272	1 484
Índice	100	137	166	195	100	114	111	128	100	125	137	160
Superficie (millones de hectáreas)	1.3	1.7	1.7	1.8	14.7	14.3	14.2	14.0	16.6	16.6	16.6	16.6
Insumos por hectárea (pesos)	346	353	427	483	33	39	38	44	56	70	77	89

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo 1, Montevideo, 1966, p. 264.

CUADRO 86. *Proyecciones de la demanda de fertilizantes*

	1963	1967	1970	1974
Nitrógeno (en toneladas de N)	7 340	14 271	26 470	38 191
Agricultura	6 281	14 271	26 470	38 191
Ganadería	1 059	—	—	—
Fósforo (en toneladas de P ₂ O ₅ asimilable)	15 634	43 478	81 379	136 304
Agricultura	8 081	18 878	35 179	49 104
Ganadería	7 553	24 600	46 200	87 200
Potasio (en toneladas de K ₂ O)	4 000	8 859	14 301	18 549
Agricultura	3 759	8 859	14 301	18 549
Ganadería	241	—	—	—
Total N. P. K. (en toneladas)	26 974	66 608	122 150	193 044
Agricultura	18 121	42 008	75 950	105 844
Ganadería	8 853	24 600	46 200	87 200

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 265.

los insumos a diversos niveles de agregación, o bien, a los precios proyectados como parte del proceso de planificación, para poder comprobar si los cambios en los precios relativos de estos bienes resultan coherentes con las metas que se han establecido en términos físicos.

Con referencia a los criterios de representación de las proyecciones, cabría destacar algunas desagregaciones de interés. La primera consistiría en separar el volumen de insumos según la naturaleza de los rubros componentes, de acuerdo a lo que se vio antes. Un segundo criterio de descomposición se refiere a las distintas actividades a las cuales estarían dedicados los insumos que se van a utilizar, teniendo en cuenta, en particular, la división entre insumos para la agricultura propiamente tal y para la ganadería. En tercer lugar, es muy importante desagregar el volumen de insumos según el grado de asociación de cada rubro con el progreso tecnológico, especialmente teniendo en cuenta las orientaciones que el plan propone en este sentido. Finalmente, interesará separar los insumos según su origen nacional o importado, con el propósito de disponer de la información necesaria para la elaboración del balance de comercio exterior agropecuario.

5. *Características básicas de la tecnología de producción y sus resultados*

Además de las proyecciones acerca del uso de cada uno de los recursos productivos, es importante disponer de un conjunto de indicadores cuantitativos acerca de la tecnología de producción implícita en dichas proyecciones. Naturalmente, esto no significa que la tecnología proyectada sea una consecuencia de las metas sobre el uso de los distintos recursos. Por el contrario, las decisiones sobre la naturaleza de aquélla se van tomando al mismo tiempo que se proyecta, interdependientemente, la utilización de todos los recursos, a la luz de la función que le ha sido asignada al agro en el marco del proceso global de desarrollo planificado.

Entre los indicadores cuantitativos señalados antes, interesa destacar, por una parte,

los que se refieren a los módulos de combinación de los distintos recursos productivos, y por otra, los que tratan de representar los resultados de la tecnología de producción vigente, esto es, los niveles de productividad de dichos recursos.

a] *Los módulos de combinación de los recursos*

Con respecto a los indicadores cuantitativos referentes a los módulos de combinación de los diferentes recursos, cabe señalar que no pueden ser considerados aisladamente. En efecto, dada su naturaleza, sólo adquieren sentido cuando se los analiza en su conjunto. (Véase el cuadro 87.) Sobre la base de los conceptos fundamentales que se han expuesto, se definen a continuación, algunos de los más importantes:

i] jornadas requeridas de mano de obra directa, indirecta y total, por unidad de superficie dedicada a la producción;

CUADRO 87. *Chile: Relaciones entre los factores y recursos productivos*

	1965			1971		
	Agricultura	Ganadería	Total	Agricultura	Ganadería	Total
I. Factores y recursos productivos						
1. Superficie productiva (en millones de hectáreas)	1 543	13 100	14 643	1 671	12 972	14 643
2. Capital depreciado (en millones de escudos a precios de 1965)	2 265	3 225	5 490	2 757	3 957	6 714
3. Mano de obra (en miles de personas)	454	231	685	453	275	728
4. Insumos (en millones de escudos a precios de 1965)	265	279	544	351	496	847
II. Relaciones entre los factores y recursos productivos						
1. Capital depreciado por hectárea (en escudos a precios de 1965)	1 470	236 ^a	370 ^a	1 650	290 ^a	445 ^a
2. Capital depreciado por persona ocupada (en escudos a precios de 1965)	4 990	13 960	8 020	6 090	14 390	9 220
3. Insumos por hectárea (en escudos a precios de 1965)	172	3 ^a	21 ^a	210	7 ^a	30 ^a
4. Insumos por persona ocupada (en escudos a precios de 1965)	585	1 210	795	775	1 805	1 165
5. Capital depreciado por unidad de insumos (en escudos a precios de 1965)	9	11	10	8	8	8
6. Mano de obra ocupada por cada mil hectáreas (en personas)	294	13 ^b	42 ^b	271	14 ^b	43 ^b

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 290.

^a Se han excluido el capital y la alimentación empleada en la producción avícola y porcina.

^b Se ha excluido la mano de obra ocupada en la producción avícola y porcina.

- ii] inversión bruta y neta por unidad de superficie dedicada a la producción;
- iii] existencias de bienes de capital sin depreciar y depreciados, por unidad de superficie dedicada a la producción;
- iv] volumen de insumos utilizados por unidad de superficie dedicada a la producción;
- v] inversión bruta y neta por jornada requerida de mano de obra directa, indirecta y total;
- vi] existencias de bienes de capital sin depreciar y depreciados, por personas económicamente activas;
- vii] existencias de bienes de capital sin depreciar y depreciados por jornada requerida de mano de obra directa, indirecta y total;
- viii] volumen de insumos utilizados por jornada requerida de mano de obra directa, indirecta y total; y por último,
- ix] volumen de insumos utilizados por unidad de existencia de bienes de capital sin depreciar y depreciados.

La descripción de los indicadores demuestra que éstos se pueden calcular a diferentes niveles de agregación. Así, por ejemplo, además de cuantificarlos para el subsistema de actividades productivas considerado en su conjunto, su determinación se podrá realizar para diferentes rubros de producción, diversas regiones, etc.

b] *Resultados de la tecnología: los niveles de productividad de los recursos*

Como ya se ha definido anteriormente,¹¹² los indicadores cuantitativos sobre los niveles de productividad de los recursos miden normalmente las relaciones existentes entre el volumen físico de la producción obtenida y el de todos o alguno de los recursos aludidos. Por otra parte, los indicadores pueden ser definidos sobre una base media o marginal, según se refieran a las magnitudes totales o a los incrementos registrados por las variables mencionadas.¹¹³

i] *Indicadores parciales de productividad.* Son los que relacionan el volumen físico de la producción con el de cada recurso productivo individualmente considerado. Dada la forma en que se calculan, sus resultados incluyen, implícitamente, el efecto que los demás recursos tienen sobre el volumen de la producción. Se los puede agrupar según el recurso productivo que se toma como base del cálculo.

□ *Con respecto a los recursos naturales.* Se trata de vincular las metas de producción con las proyecciones sobre el uso de los recursos naturales.

Naturalmente, los más importantes son los rendimientos proyectados por unidad de superficie dedicada a la producción. En el caso de la ganadería, el cálculo de estos rendimientos puede complementarse con el de algunos indicadores de eficiencia, que ya fueron señalados al analizar las metas sobre rendimiento de animales, fundamentalmente, las tasas de faena, extracción y producción.

Para el caso de varios productos considerados en su conjunto, sean agrícolas o pecuarios, es muy importante cuantificar los orígenes proyectados de los aumentos de

¹¹² Véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Segunda Parte, acápites "La tecnología de la producción y sus resultados".

¹¹³ Respecto de este tema, véanse: W. F. Gossling, "Measuring the productivity of direct plus indirect factor inputs of agriculture for the trading economy: some suggestions for some British indexes", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 25, núm. 3, Reino Unido, 1974; J. Higgins, "The Cobb-Douglas function as a resource productivity estimator for agricultural adjustments", *Journal of the Department of Agriculture and Fisheries*, vol. 71, Irlanda, 1975; J. Lingard, "Productivity growth in agriculture: a measurement framework", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 26, núm. 1, Reino Unido, 1975.

producción, de modo de apreciar el efecto que desde este punto de vista, tendrán los lineamientos de estrategia que sustentan al plan. Esos orígenes pueden basarse en el incremento de la superficie dedicada, los aumentos de los rendimientos por unidad de superficie o los cambios en la estructura del suelo asignado al grupo de productos que se considera. El cálculo propuesto procura medir la importancia relativa de cada uno de dichos orígenes. (Véase cuadro 88.)

De este modo, valorando los productos a los precios constantes recibidos por los productores en el período considerado como base, identificando con los subíndices o y t el período base y otro cualquiera del horizonte temporal de planificación, respectivamente, y llamando

AR a la superficie dedicada a la producción; y

\overline{RD} a los rendimientos unitarios (en valor constante); se puede expresar de la siguiente manera el aumento de la producción causado por un incremento del área dedicada:

$$AR_t^o \cdot \overline{RD}_o - AR_o \cdot \overline{RD}_o$$

en que AR_t^o representa la superficie del período t con la misma estructura vigente en el período o . Por otra parte, el aumento de la producción explicada por el incremento de los rendimientos, sería:

$$AR_o \cdot \overline{RD}_t - AR_o \cdot \overline{RD}_o$$

Finalmente, el aumento de la producción explicado por los cambios en la estructura del uso del suelo puede ser cuantificado residualmente respecto a los otros dos orígenes. Así, llamando $\overline{\Delta VBP}_t$ al incremento de dicha producción en el período t , valorada a precios constantes, se tendría:

$$\overline{\Delta VBP}_t = (AR_t^o \cdot \overline{RD}_o - AR_o \cdot \overline{RD}_o) - (AR_o \cdot \overline{RD}_t - AR_o \cdot \overline{RD}_o)$$

• *Con respecto a la mano de obra.* Entre los indicadores que vinculan las metas de producción con las de mano de obra requerida para las distintas labores que se han de realizar, cabe mencionar los siguientes:

el valor bruto de la producción por hombre activo y

el valor bruto de la producción por jornada de mano de obra directa, indirecta y total.

— Naturalmente, estos indicadores podrán estar expresados en términos medios o marginales y, al mismo tiempo, podrán ser cuantificados a diferentes niveles de agregación. (Véase cuadro 89.)

• *Con respecto a los medios de producción.* Las metas de producción pueden ser relacionadas con las proyecciones de los medios de producción sobre la base de los siguientes indicadores:

el valor neto de la producción¹¹⁴ por unidad de existencia de bienes de capital depreciados, la cual se denomina relación media producción-capital;

el producto neto interno generado por el agro, o lo que es lo mismo, su valor agregado neto por unidad de existencia de bienes de capital depreciados, es decir la relación media producto-capital;

el aumento del valor neto de la producción por unidad de inversión neta que es la relación marginal producción-capital;

¹¹⁴ Deduciendo las reservas para depreciación del valor bruto de la producción.

CUADRO 88. *Algunos indicadores del plan de desarrollo agropecuario; uso del suelo; productividad de la tierra; origen de los aumentos de la producción.*
(En millones de pesos a precios de 1963)

	1963	1967	1974
I. Tierras			
1) Uso del suelo	16 600	16 600	16 600
1.1 Agricultura	1 275	1 707	1 786
1.2 Ganadería			
Pastos naturales	14 205	13 368	10 749
Praderas mejoradas ^a	120	495	2 595
Forrajeras anuales	400	400	700
1.3 Forestal	600	630	770
2) Productividad de la tierra			
2.1 Índices			
En agricultura	100	104	154
En ganadería	100	110	158
Agropecuario	100	108	157
2.2 En términos físicos			
Por hectárea ganadera			
Kilos de lana	6.2	6.5	8.4
Kilos de carne bovina ^b	48.6	50.9	68.0
Kilos de carne ovina ^b	8.6	9.2	10.9
Por hectárea dedicada a lechería			
Litros de leche	927	1 170	2 400
Por hectárea agrícola			
Trigo	1 129	1 150	1 800
Lino	529	590	850
Girasol	618	650	1 100
Maní	753	850	1 500
II. Origen de los aumentos en la producción con relación a 1963			
1) Agricultura		379	1 340
Por aumento de área		483	571
Por aumento en la productividad		77	1 118
Por cambio en el uso del suelo		-181	-349
2) Ganadería ^c		83	812
Por disminución de área		-66	-90
Por mayor productividad		220	1 269
Por cambio en el uso del suelo		-71	-367
3) Total agropecuario ^d		462	2 152
Por variación de área		4	-13
Por mayor productividad		295	2 095
Por cambio en el uso del suelo		163	70

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 289.

^a En un año se consideran en plena producción las praderas mejoradas o implantadas hasta el año anterior.

^b En pie.

^c Sólo incluyen lanas y carne bovina y ovina.

^d No incluye producción de carne porcina, aves, huevos y miel.

CUADRO 89. Población activa y productividad de la mano de obra

	1963	1967	1974
1. Población activa agropecuaria			
Total (miles de personas)	185	190	205
Porcentaje en la fuerza total de trabajo del país	17.9	17.6	17.6
2. Productividad			
2.1 Por persona activa ^a (índice)	100	106	142
2.2 Agricultura			
Kilogramos por hora de trabajo en:			
Trigo	51	52	71
Arroz	23	22	29
Girasol	30	31	43
Lino	24	27	33
2.3 Ganadería			
Por persona activa en:			
Lechería (miles de litros al año)	34	39	67
Ganadería (conjuntamente)			
Carne bovina (kilos en el año)	9 690	9 925	11 250
Carne ovina (kilos en el año)	1 700	1 790	1 800
Lana (kilos en el año)	1 240	1 250	1 380
3. Densidad			
Hectáreas agropecuarias por persona activa	90	87	81
Hectáreas ganaderas por persona activa	199	195	165

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 291.

^a En términos de producto bruto.

el aumento del producto neto interno por unidad de inversión neta, esto es, la relación marginal producto-capital;

el valor bruto de la producción por unidad de insumos utilizados; y por último,

el aumento del valor bruto de la producción por unidad adicional de insumos utilizados.

También en este caso los indicadores señalados podrán ser calculados a diferentes niveles de agregación.

ii) *Indicadores globales de productividad*. Los indicadores globales de productividad cuantifican las relaciones entre el volumen físico de la producción y los de todos los recursos utilizados para obtenerla considerados en su conjunto.¹¹⁵

Por lo general, se los presenta en forma de índices que cubren todo el horizonte temporal de planificación. Una primera alternativa de cálculo consiste en vincular el índice de la evolución del volumen físico de la producción que se ha proyectado con el de la evolución del volumen físico proyectado para los insumos, el valor que deben absorber los recursos productivos¹¹⁶ y las reservas para depreciación. En la fórmula

¹¹⁵ Véase J. Horring, "Concepts de la mesure de la productivité dans l'agriculture à l'échelon national", ocd, *Documentation dans l'Agriculture et l'Alimentation*, núm. 57, 1961.

¹¹⁶ En una agricultura capitalista y de acuerdo al modelo descriptivo utilizado predominantemente en los países de la región, ese valor comprenderá el de los salarios, la renta de la tierra y los intereses del capital, siendo el excedente igual a los beneficios.

que sigue, la línea superpuesta a los símbolos indica que se trata de valores a precios constantes:

$$\frac{\text{Índice } \overline{VBP}_A}{\text{Índice } (\overline{IS}_A + \overline{RP}_A + \overline{D}_A)}$$

Por otra parte, una segunda alternativa de cálculo consiste en colocar el producto neto interno generado por el sector (\overline{PNI}_A) como numerador, eliminando los insumos y las reservas para depreciación de denominador. Esto se expresaría de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Índice } \overline{PNI}_A}{\text{Índice } (\overline{RP}_A + \overline{D}_A)}$$

Como se puede apreciar, en ambos casos, el resultado del cociente es un índice que se refiere a la evolución del resultado del uso de todos los recursos, a través de la magnitud relativa del volumen físico del excedente generado por el sector (\overline{EX}_A), que en las dos alternativas de cálculo, constituye la diferencia absoluta entre los dos componentes de dicho cociente. (Véase cuadro 90.)

B. LAS METAS DE COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO

Una vez formalizadas las proyecciones de la demanda y la oferta de productos agropecuarios, así como las de recursos productivos, es posible disponer de toda la información necesaria para el cálculo de las metas de todo el comercio exterior agropecua-

CUADRO 90. *Índices de productividad global del sector agropecuario*
(Base 1963 = 100)

	1963	1967	1970	1974
1. Valor bruto de la producción agropecuaria	100.0	112.8	131.6	158.0
2. Recursos y factores productivos empleados en el sector ^a	100.0	107.7	114.5	127.5
3. Producto neto generado por el sector	100.0	110.7	132.9	160.5
4. Remuneración de servicios de factores productivos ^b	100.0	102.3	105.5	111.7
5. Índice de productividad global de recursos y factores (1 ÷ 2)	100.0	104.7	114.9	123.9
6. Relación entre el producto neto y las remuneraciones a los servicios de los factores (3 ÷ 4)	100.0	108.2	126.0	143.7

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 302.

^a Comprende la remuneración por los servicios productivos del trabajo, la tierra y el capital; los bienes y servicios de uso intermedio y la depreciación del capital.

^b Comprende la remuneración por los servicios productivos del trabajo, la tierra y el capital.

rio.¹¹⁷ También en este caso, es necesario destacar que la afirmación anterior no significa que estas últimas constituyan una mera consecuencia de las primeras. Por el contrario, el papel de las actividades productivas agropecuarias en cuanto a las relaciones con el exterior, y particularmente en cuanto a la generación de divisas por la vía comercial, tiene que haber sido definido al comienzo del proceso de formulación, es decir, cuando se le asignan al agro las principales funciones que debe desempeñar en el marco de la economía en su conjunto. A su vez, ese papel con respecto al comercio exterior tiene que haber constituido una de las bases de la formulación de las proyecciones de la demanda, la oferta y los recursos productivos.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, las metas resultantes del comercio exterior agropecuario pueden cuantificarse a través de dos grupos de indicadores: el balance de comercio exterior y el efecto de la relación de términos de intercambio con el exterior.

1. Balance del comercio exterior agropecuario

Como ya se dijo, la elaboración del balance del comercio exterior agropecuario que se ha proyectado durante la elaboración del plan supone la valoración de las exportaciones y las importaciones a los precios internacionales que el país ha percibido y pagado por esos conceptos. En estas circunstancias, cabrían sin embargo, dos alternativas de valoración: que ésta se hiciera a los precios internacionales correspondientes a un año o período base dado, o a los precios internacionales que puedan haberse proyectado a partir de estudios detallados sobre la situación y las perspectivas de los mercados mundiales en que se comercializan los productos correspondientes.

En cuanto a los componentes del balance, cabe señalar, en primer lugar, las exportaciones y las importaciones de productos de origen agropecuario.¹¹⁸ Así, pues, llamando

E_A a las exportaciones y
 M_A a las importaciones,

el balance del comercio exterior de estos productos sería:

$$E_A - M_A$$

Pero además, se efectúan importaciones para ser utilizadas en las actividades productivas agropecuarias; es el caso de los insumos y los bienes de capital producidos en sectores distintos al agropecuario.¹¹⁹ Si se llama

M_A^I a las importaciones de origen no agropecuario y

M_A^K a las importaciones de insumos y bienes de capital producidos en sectores no agropecuarios, se puede ahora expresar el balance total del comercio exterior agropecuario (véase el cuadro 91):

¹¹⁷ En realidad, el análisis puede referirse sólo al comercio exterior, originado por el subsistema de actividades productivas —que es lo que aquí se toma como base— o con un criterio más amplio, a todo el sistema agropecuario en su conjunto.

¹¹⁸ No están expresadas en términos del producto original, sino del estado en que efectivamente se comercializan.

¹¹⁹ No se toman en cuenta las exportaciones de esta categoría que pueda realizar el país, ya que por su origen no agropecuario, se atribuyen a otros sectores de la economía.

CUADRO 91. Balance del comercio exterior del sector agropecuario
(Millones de dólares a precios de 1963)

	1963	1967	1974
1) <i>Ingreso de divisas</i>			
Saldos exportables de productos agropecuarios	160.0	206.8	347.8
2) <i>Demanda de divisas para:</i>			
Inversiones	9.9	19.7	26.9
Insumos	12.8	17.2	34.2
Alimentos y materias primas	28.5	26.4	21.6
Productos del bosque	13.4	17.4	25.2
<i>Total</i>	64.6	80.7	107.9
3) <i>Balance</i>			
<i>Total</i>	95.4	126.1	239.9

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo 1, Montevideo, 1966, p. 282.

$$E_A - (M_A^I + M_A^K + M_A^K)$$

o lo que que es lo mismo, si se llama M_{AT} al total de importaciones atribuibles al sector agropecuario, tenemos

$$E_A - M_{AT}$$

2. Relación y efecto de los términos del intercambio

Si ha sido posible realizar una proyección de los precios internacionales de las exportaciones y las importaciones atribuibles al agro, entonces también podrá calcularse la relación de términos del intercambio implícita en el comercio exterior agropecuario, así como su efecto.

Así, si se llama:

πE_A al índice de precios de las exportaciones y

πM_{AT} al de las importaciones totales atribuibles al sector, la relación de términos del intercambio π_{FA} se define como sigue:

$$\pi_{FA} = \frac{\pi E_A}{\pi M_{AT}}$$

De esta manera, el poder de compra de las exportaciones de productos de origen agropecuario, \overline{PCE}_A , expresado en términos de las importaciones atribuibles al sector y con respecto a un período base dado, sería:¹²⁰

$$\overline{PCE}_A = \bar{E}_A \cdot \frac{\pi E_A}{\pi M_{AT}} = \bar{E}_A \cdot \pi_{FA}$$

¹²⁰ Las líneas superpuestas a los símbolos representan la valoración a precios constantes de un período base.

Finalmente, el efecto de la relación de los términos del intercambio \bar{F}_A expresa la ganancia o pérdida relativa con respecto al período base, en términos de las importaciones atribuibles al sector que el país ha experimentado como consecuencia del comercio exterior agropecuario:

$$\bar{F}_A = \bar{E}_A \cdot \frac{\pi E_A}{\pi M_{AT}} - \bar{E}_A = \bar{E}_A [\pi_{FA} - 1] = \overline{PCE}_A - \bar{E}_A$$

C. LAS METAS DE INGRESO AGROPECUARIO

El papel del agro en cuanto a la generación y distribución del ingreso constituye normalmente uno de los objetivos del desarrollo y por lo tanto, una de las bases en las que se ha asentado la formulación de las metas sobre demanda y oferta de productos agropecuarios, así como sobre los recursos productivos que se han de utilizar. Por esta razón, es importante disponer de algunos indicadores que permitan establecer si las definiciones previas sobre este particular son compatibles con las formulaciones que se van haciendo. Esos indicadores son, por una parte, el nivel y la distribución del ingreso agropecuario, y por otra, las traslaciones de ingreso inter e intrasectoriales.

1. Nivel y distribución del ingreso

a] Nivel del ingreso

En primer lugar, interesa medir la evolución que tendrá el ingreso agropecuario, la que puede hacerse en volumen y en valor. Cuando se hace en volumen, los cálculos para el período cubierto por el Plan tienen como referencia los precios recibidos por los productores en un año o período que normalmente corresponde al que se ha elegido como base. Cuando se mide en valor, los cálculos se hacen sobre la base de la evolución esperada de los precios en el mencionado período, expresados en términos del poder adquisitivo del año o período elegido como base para toda la etapa de formulación.

El análisis del ingreso hecho sobre la base del volumen tiene una significación más limitada, pues al suponer que las relaciones de precios no experimentarán cambios, omite las traslaciones que tienen lugar dentro del agro y entre éste y el resto de la economía. Sin embargo, ésta no es la situación más corriente. Por el contrario, muchas veces las diferentes políticas del Plan están orientadas a promover estos cambios en las relaciones de precios, con el propósito de alterar los módulos de distribución prevalentes.

Ya se ha expresado en este texto las dificultades de las formulaciones en valor.¹²¹ Sin embargo, cuando la distribución del ingreso constituye un objetivo importante, resulta casi insoslayable trabajar con un mínimo de variables en volumen y valor, como una forma de ir evaluando además la correspondiente política.

Para realizar el cálculo, cabe tener en cuenta que el ingreso bruto interno generado por el agro es idéntico a su producto bruto interno (PBI_A) y por lo tanto, su valor agregado bruto (VAB_A). A precios constantes o en volumen, se tiene entonces

¹²¹ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte, acápíte "La planificación en volumen y valor".

$$\overline{YBI}_A = \overline{PBI}_A = \overline{VAB}_A = \overline{RP}_A + \overline{D}_A + \overline{EX}_A$$

esto es, el valor absorbido por los recursos productivos, las reservas para depreciación y el excedente. Desde otro punto de vista, el ingreso también puede expresarse como la diferencia entre el valor bruto de la producción y el de los insumos utilizados:

$$\overline{YBI}_A = \overline{VBP}_A - \overline{IS}_A$$

b) *Distribución del ingreso*

También este cálculo debe hacerse en volumen y en valor. El primero constituye una medida del contenido físico implícito en cada uno de los componentes del ingreso, de acuerdo al criterio con que se analice su composición. En este sentido, el criterio puede ser personal, funcional o de acuerdo a las actividades.¹²²

El criterio personal tiene por objeto medir el contenido físico de la participación de distintos grupos de la población perceptora del ingreso agropecuario en el volumen total del mismo. Esos grupos están definidos de acuerdo a su nivel medio de ingresos, y para que los resultados sean suficientemente ilustrativos, es necesario tener en cuenta la proporción que cada uno representa dentro de la población total. Por otra parte, la base del cálculo tendría que ser el ingreso personal disponible, deduciendo del ingreso bruto interno generado por el sector, las reservas para depreciación y la tributación directa (\overline{TD}_A).¹²³ Llamando \overline{YPD}_A al ingreso personal disponible a precios constantes, se tendría entonces:

$$\overline{YPD}_A = \overline{YBI}_A - \overline{D}_A - \overline{TD}_A$$

Enseguida, si se llama \overline{GR}_1 , \overline{GR}_2 , etc., a la parte del ingreso personal disponible captado por cada uno de los grupos definidos precedentemente, se puede cuantificar los módulos de la distribución de la siguiente manera:

$$\frac{\overline{GR}_1}{\overline{YPD}_A}; \frac{\overline{GR}_2}{\overline{YPD}_A}; \text{ etc.}$$

mediante el criterio funcional de análisis, se trata de cuantificar el contenido físico de la participación de los recursos productivos en el ingreso generado por el agro. En economías mixtas con las características prevalecientes en casi todos los países de la región, el valor absorbido por los recursos productivos contendrá:

- salarios (S_A),
- renta de la tierra (R_A) e
- intereses del capital (N_A),

en tanto que el excedente estará constituido por beneficios (B_A). A precios constantes, se tendrá, entonces:

$$\overline{YBI}_A = \overline{S}_A + \overline{R}_A + \overline{N}_A + \overline{B}_A + \overline{D}_A$$

¹²² Ya que la definición de \overline{YBI}_A , está expresada al costo de los factores, esto es, sin incluir la tributación indirecta neta de subsidios.

¹²³ A. S. Kahlon, "Measures and determinants of inequality in farm income distribution in indian agriculture", *International Journal of Agrarian Affairs*, Supl., Reino Unido, 1974-1975.

y en términos netos,

$$\overline{YNI}_A = \overline{S}_A + \overline{R}_A + \overline{N}_A + \overline{B}_A$$

De esta manera, los cocientes

$$\frac{\overline{S}_A}{\overline{YNI}_A}; \frac{\overline{R}_A}{\overline{YNI}_A}; \frac{\overline{N}_A}{\overline{YNI}_A}; \frac{\overline{B}_A}{\overline{YNI}_A}$$

indicarán las participaciones relativas de cada uno de los componentes mencionados.

Finalmente, se puede también analizar, en la misma forma anterior, el contenido físico de la participación de las distintas actividades productivas que han contribuido a generar el ingreso agropecuario. Así, por ejemplo, podrían calcularse los cocientes entre el volumen físico del ingreso generado por la agricultura propiamente tal y el del ingreso agropecuario total. Lo mismo cabría respecto de la ganadería, y aun a menores niveles de agregación.

2. *Traslaciones de ingreso*

El cálculo de la distribución del ingreso agropecuario a precios constantes que se acaba de analizar indica el contenido físico de la participación de cada componente en el total, pero no su participación real en términos de absorción de ingreso. Para poder cuantificar esta última, es necesario determinar las traslaciones de ingreso implícitas en las proyecciones realizadas, que como ya se dijo, pueden ser de carácter inter o intra-sectorial. A su vez, para poder realizar esta determinación, es preciso disponer de una proyección de los distintos elementos que pueden originar estas traslaciones, como son los cambios en los precios relativos, en los costos relativos de los insumos y del crédito, en las cargas tributarias relativas, etc. A continuación se analizará el cálculo de las traslaciones de ingreso que se originan por la vía del cambio de los precios relativos.

a) *Traslaciones intersectoriales*

Se trata de medir las traslaciones de ingreso entre las actividades agropecuarias y el resto de la economía durante el período cubierto por el plan. El cálculo tiene el propósito de establecer si se está cumpliendo la función asignada al agro en el proceso global de acumulación y en el financiamiento del mismo.¹²⁴

Así, pues, si se denomina π_A el índice de precios implícitos en el producto bruto interno generado por el sector agropecuario y π_G el índice de precios implícitos en el producto bruto interno global, las traslaciones de ingreso hacia y desde la agricultura, por la vía de los precios, \overline{TR}_A^P , se definen de la siguiente manera:

$$\overline{TR}_A^P = \overline{PBI}_A \frac{\pi_A}{\pi_G} - \overline{PBI}_A = \overline{PBI}_A \left[\frac{\pi_A}{\pi_G} - 1 \right]$$

Se puede apreciar entonces que las traslaciones se expresan con referencia a un período base y en términos de los bienes que componen el producto bruto interno global, con-

¹²⁴ Véase más adelante, en este mismo libro, el capítulo séptimo de la Tercera Parte: "El financiamiento del desarrollo agropecuario".

siderados en su conjunto. Un resultado positivo de la diferencia anterior estaría indicando una absorción de ingresos por parte del agro, en tanto que uno negativo indicaría una traslación de parte del ingreso sectorial hacia el resto de la economía. (Véase la gráfica 31.)

b] *Traslaciones intrasectoriales*

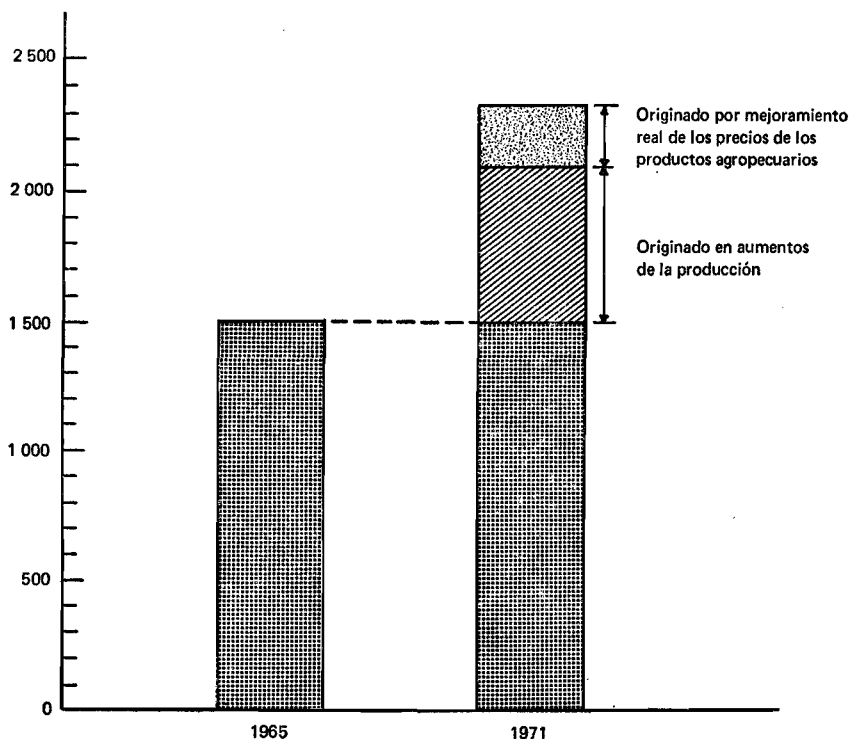
También es posible medir las traslaciones intrasectoriales de ingreso por la vía de los cambios en los precios relativos.

De este modo, podrían haberse programado traslaciones entre diferentes actividades productivas del agro, que habría que cuantificar. Si se llama \overline{PBI}_A^1 , \overline{PBI}_A^2 , etc., al producto bruto interno sectorial a precios constantes, generado por cada una de esas diferentes actividades y π_A^1 , π_A^2 , etc., a los índices de precios implícitos en los productos correspondientes a cada actividad, se tiene para la actividad 1, por ejemplo:

$$\overline{PBI}_A^1 \frac{\pi_A^1}{\pi_A} - \overline{PBI}_A^1 = \overline{PBI}_A^1 \left[\frac{\pi_A^1}{\pi_A} - 1 \right]$$

GRÁFICA 31. Chile: Ingreso bruto agropecuario en 1965: proyección y origen del aumento para 1971

(En millones de escudos de poder adquisitivo de 1965)



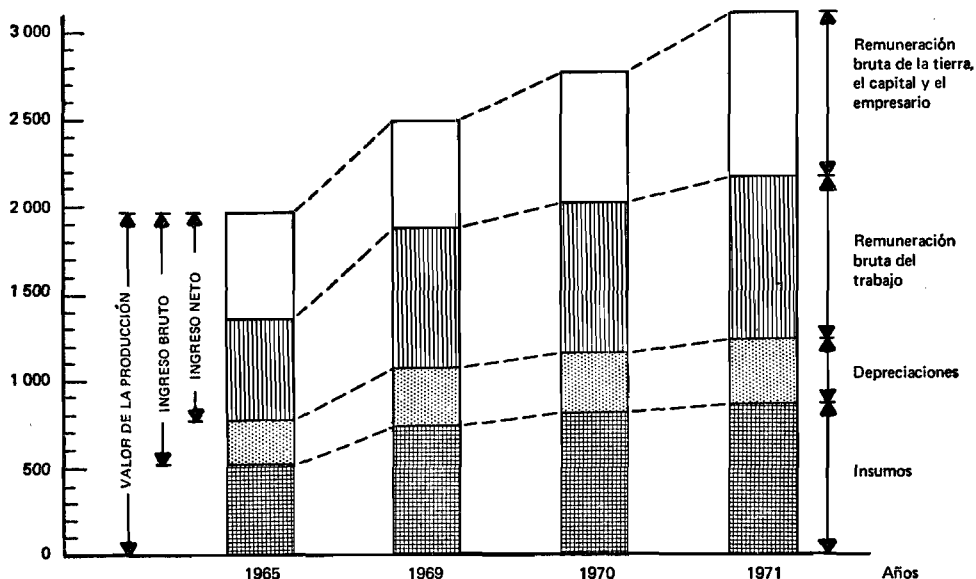
FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, texto, 2ª edición, Santiago de Chile 1970, pp. 270.

CUADRO 92. *Redistribución de ingresos entre los productores agropecuarios, clasificados en propietarios y no propietarios, de acuerdo a la política tributaria propuesta (A precios de 1963)*

	1-49	50-99	100-199	200-499	500-999	1 000-2 499	2 500-4 999	5 000-9 999	Más de 10 000
<i>Empresarios-propietarios</i>									
Número de predios	33 485	5 243	4 117	3 539	2 069	1 346	494	156	41
Superficie total (miles de hectáreas)	462	362	580	1 129	1 540	2 189	1 733	1 038	587
Impuestos por predio									
Proyectados (pesos)	172	1 082	2 947	9 638	33 356	92 885	268 263	594 003	1 384 790
Derogados (pesos)	610	3 057	6 232	14 177	34 939	85 569	190 578	372 490	830 867
Aumento o disminución de ingresos (pesos)	+438	+1 975	+3 285	+4 539	+1 583	-7 316	-77 685	-221 513	-512 419
<i>Empresarios-no propietarios</i>									
Número de predios	26 456	5 473	4 756	3 794	2 045	1 077	287	53	2
Superficie total (miles de hectáreas)	433	398	712	1 128	1 439	1 667	944	337	37
Impuestos por predio									
Proyectados (pesos)	—	194	854	2 732	11 767	31 706	89 884	235 179	854 474
Derogados (pesos)	609	2 699	5 558	11 043	26 121	57 488	122 154	236 391	685 327
Aumento o disminución de ingresos (pesos)	+609	+2 505	+4 704	+8 311	+14 354	+25 782	+32 270	+1 212	-169 147

FUENTE: Ministerio de Ganadería y Agricultura, CIDE - Sector Agropecuario, 4 - *Plan de Desarrollo Agropecuario*, tomo I, Montevideo, 1966, p. 307.

GRÁFICA 32. Chile: Valor de la producción agropecuaria y distribución del ingreso entre los factores de la producción en 1965 y proyecciones para los años que se indican (En millones de escudos de poder adquisitivo de 1965)



FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, Texto, 2ª edición, Santiago de Chile, 1970.

También puede determinarse la magnitud de las traslaciones de ingreso entre grupos funcionales. Así, por ejemplo, con respecto a los salarios agropecuarios y llamando π_g al índice de los mismos durante el período del cálculo, se tendría:

$$\bar{S}_A \frac{\pi_g}{\pi_A} - \bar{S}_A = \bar{S}_A \left[\frac{\pi_g}{\pi_A} - 1 \right]$$

cuyo resultado representaría la absorción o la traslación de ingresos de los trabajadores con respecto a otros grupos funcionales por la vía de los cambios en los precios relativos, con respecto a un período base y en términos de los bienes que integren el producto bruto interno generado por el sector. (Véase gráfica 32 y cuadro 92.)

Formulación de las políticas

El presente capítulo comienza por formular una definición del término política, del concepto general de política de desarrollo y de los mecanismos instrumentales usualmente denominados políticas. Posteriormente se analizarán los aspectos comunes a la formulación de las políticas agropecuarias en los países latinoamericanos.

I. LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES DE SU FORMULACIÓN

A. POLÍTICAS: DIVERSAS ACEPCIONES DEL TÉRMINO Y ANÁLISIS DEL CONCEPTO¹

En español, el término política se refiere tanto al logro como al ejercicio del poder en una organización. El proceso político constituye así el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder. En organizaciones formales, en particular el Estado, las decisiones de quienes están en el poder están generalmente regidas por normas preestablecidas las que a su vez dan origen a otras normas que orientan y regulan el comportamiento de sus miembros y el de la organización en relación con otras organizaciones igualmente autónomas.

Es en ese sentido que se habla de la política de desarrollo, la política económica, la política agropecuaria, la política de precios agropecuarios y la política de precio de la leche. En cada uno de estos casos se utiliza el mismo concepto para definir un conjunto cada vez más específico de normas emanadas de las autoridades competentes y destinadas a cumplir con objetivos previamente establecidos.

En el análisis científico, el concepto adquiere un sentido más estricto. En él se distingue entre las decisiones de la autoridad, que establecen la manera general de actuar, y las decisiones que se limitan a aplicar ese patrón o esquema. Las primeras se denominan decisiones de política; las segundas, decisiones adoptadas en el marco de la misma. Las primeras forman parte del proceso de formulación de la política. Las segundas corresponden al manejo o aplicación de ésta.

En sentido estricto, una política no es el conjunto de decisiones mediante el cual las autoridades regulan el comportamiento de sus subordinados, sino el patrón que determina sus decisiones cotidianas.²

Por otra parte, toda política comprende un aspecto formal —la manera como se

¹ Para una introducción general, véase por ejemplo: B. de Jouvenel. "Théorie politique pure" en *Du principal et autres réflexions politiques*, Hachette, París, 1972, pp. 85-100, y R. A. Dahl & D. E. Neubauer (comps.), *Reading in modern political analysis*, Prentice Hall, N. J., 1968.

² Véase por ejemplo: R. H. Salisbury, "The analysis of public policy", en D. L. Thompson (comp.), *Politics, policy and natural resources*, Free Press, Nueva York, 1972, pp. 65-85; y A. J. Kahn *Theory and practice of social planning*, Russel, Nueva York, 1969, cap. v.

desea regular el comportamiento de los agentes de las actividades que son motivo de conducción y regulación; y otro sustantivo, que se refiere a las actividades necesarias para alcanzar el objetivo deseado.³

Políticas semejantes en su contenido sustantivo pueden tener distinto contenido formal, y viceversa. Así el incremento del riego puede lograrse a través de políticas que otorguen subsidios y créditos a los empresarios prediales, o bien a través de la inversión directa por parte del estado.

No es extraño, sin embargo, que se identifique una política sólo con su contenido formal o sólo con su contenido sustantivo. Este error ha llevado, en algunos casos, a limitar el análisis científico y el uso de los métodos de planificación al diseño instrumental de las políticas globales o específicas; en otros ha significado utilizar esos análisis y métodos sólo para definir los grandes modelos de desarrollo.

Toda política exige identificar con precisión la o las autoridades que intervienen en su formulación, y exactamente cuál es su participación. Esto es particularmente importante en el caso de las políticas públicas, dada la complejidad del proceso de decisión en el seno del estado.

En el caso de las políticas estatales, la autoridad para establecerlas se comparte entre los diferentes poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁴ En regímenes presidenciales como los prevalecientes en la mayoría de los países de la región, el gobierno ejerce la totalidad del poder ejecutivo y participa en proporción variable en el ejercicio del resto de los poderes. Al gobierno corresponde principalmente la iniciativa en materia de proposiciones de política y posee el derecho a vetar o pedir la reconsideración de algunos acuerdos legislativos o judiciales que afecten la política que desea impulsar.⁵ El gobierno posee, además, una autoridad discrecional para aplicar los instrumentos previamente aprobados y vigentes durante su mandato, y para utilizar algunos recursos —financieros, materiales y humanos— asignados en forma general o específica a la administración pública.

En un marco como el que someramente se ha intentado describir, en lo que a la conducción y regulación del proceso de desarrollo se refiere la política de un gobierno estaría constituida por dos elementos indisolubles:

las proposiciones generales contenidas en los objetivos, estrategia⁶ y metas, que son dadas a conocer a la opinión pública y al resto de las autoridades nacionales, y que deben contar en principio con su apoyo;⁷

el conjunto de proposiciones específicas relativas a los instrumentos, que re-

³ L. A. Froman, Jr., "Public policy" en *International encyclopedia of the social sciences*, McMillan, Nueva York, 1967, vol. 12, pp. 204-208.

⁴ En el modelo utilizado por los psicólogos y otros especialistas en teoría de la decisión, se asume la existencia de "una sola unidad o agente en la toma de decisiones con un conjunto único de preferencias; que está en conocimiento de una gama amplia de alternativas de acción y de las consecuencias de las mismas; con la intención de seleccionar la alternativa de la que derive el máximo de utilidad, y, que posee la oportunidad, disposición y capacidad para realizar los cálculos apropiados. En el proceso de formulación de una política cada uno de estos supuestos es violado". R. A. Bauer, "The policy process" en R. A. Bauer & K. J. Gergen (comps.), *The study of policy formation*, Free Press, Nueva York, 1968, pp. 11-28. (Cita en p. 11.)

⁵ De hecho, sin embargo, la política propuesta debe ser objeto de transacciones o acuerdos frecuentes con las fuerzas opositoras presentes en el ejercicio del resto de los poderes del Estado.

⁶ En la que se especifica el carácter que se desea dar a la acción estatal y los principales instrumentos que se tratará de utilizar.

⁷ En algunos países, ya sea en forma de mensaje Presidencial o de Plan de la Nación, estas proposiciones deben ser aprobadas o al menos discutidas por el Congreso o su sucedáneo.

quiere aprobación legislativa o bien del Ejecutivo, en ejercicio de su autoridad discrecional para el logro de los mencionados objetivos, estrategia y metas.⁸

Si faltare el primero de estos elementos, que constituye el conjunto ordenador de las proposiciones específicas, no podría hablarse de una política de desarrollo, pues se carecería del patrón que le diera forma. Si no existe el segundo elemento, la proposición generalmente denominada Plan no podría ser definida en términos estrictos como una política, puesto que el gobierno no contaría con la competencia o autoridad suficiente para poner en práctica el conjunto de acciones propuestas. En estas circunstancias la política efectiva de desarrollo resultaría esencialmente distinta a la política propuesta.⁹

Los objetivos, la estrategia y las metas proponen un marco general al que debe ajustarse el comportamiento de los agentes públicos y privados. Para obtener en la práctica acciones encuadradas en este marco, la autoridad debe establecer conjuntos de normas específicas, cuyo cumplimiento pueda ser exigido o promovido por la autoridad del gobierno.

Estas normas pueden ser clasificadas en dos tipos generales. El primero corresponde a las normas que determinan las actuaciones que serán permitidas, prohibidas, alentadas o desalentadas. El segundo, a las normas que promueven ciertas acciones, ya sea imperativamente o mediante el consentimiento de una parte de los agentes.¹⁰

B. EL CONCEPTO DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS

Para el análisis detallado de cada una de las políticas agropecuarias éstas se agruparán de acuerdo a los campos o áreas de acción que pretendan conducir y regular (véase el cuadro 93).

El concepto general de política hasta ahora analizado puede ser aplicado a la planificación del desarrollo agropecuario en una doble acepción. La primera, o acepción extensiva, coincide con el concepto de política planificada de desarrollo utilizada en los anteriores capítulos de este texto. Ella comprende el conjunto de objetivos, metas y pautas de estrategia propuesto por el gobierno a los agentes que participan en el proceso de desarrollo agropecuario; los patrones o esquemas, que establecen las reglas del juego o regulan el comportamiento de los agentes del sistema agropecuario; y, finalmente, los conjuntos de acciones consideradas óptimas para alcanzar algunas de las metas propuestas (programas y proyectos). En esta acepción, la política planificada de desarrollo agropecuario se expresa a través de la totalidad de los mecanismos utilizados por un gobierno y que son formulados, controlados y evaluados por el sistema de planificación agropecuaria.

La segunda acepción coincide con el concepto de políticas agropecuarias, que serán analizadas en el presente capítulo. Por ellas se entiende, exclusivamente, aquellos mecanismos instrumentales por medio de los cuales un gobierno usa de su autoridad para

⁸ Aquí se incluyen tanto los instrumentos y asignaciones de recursos que deben ser aprobados por el Congreso, como los que el Consejo de Ministros, o el Presidente, deben autorizar a los Ministerios u otras dependencias públicas.

⁹ Véase D. S. Watson, *Política económica*, Editorial Gredos, Madrid, 1965, pp. 100 ss., y E. Sierra Castro, *Introducción al análisis de política económica*, Santiago, ILPES, Programa de Capacitación, julio de 1970, cap. II.

¹⁰ Es este último tipo de normas el que algunos especialistas consideran en primer término o en forma exclusiva. Véase, por ejemplo, J. Marschak, *Income, employment and the price level*, August M. Kelley, Publishers, Nueva York, 1965, pp. 1.1-1.3 y 1.69-1.70.

CUADRO 93. *Mecanismos instrumentales más utilizables en los países de América Latina*

<i>Campos o áreas de acción</i>	<i>VARIABLES PRINCIPALMENTE AFECTABLES</i>	<i>Mecanismos instrumentales; políticas, programas, proyectos</i>
A. <i>Recursos y técnicas</i>	Cantidad y calidad de recursos naturales	1. Colonización. 2. Riego y drenaje. 3. Conservación.
	Capital	4. Regulación en el abastecimiento de insumos y bienes de capital.
	Técnicas	5. Creación nacional de nuevas técnicas. 6. Importación de técnicas. 7. Difusión tecnológica.
	Recursos humanos	8. Control sanitario animal y vegetal. 9. Migración. 10. Delimitación de la fuerza de trabajo y de su calidad. 11. Capacitación. 12. Salubridad. 13. Asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda.
B. <i>Económicos</i>	Rentabilidad de la inversión e ingreso de empresarios y trabajadores	14. Precios de los productos, insumos y bienes de capital deseables. 15. Comercialización de los productos. 16. Tributación. 17. Crédito. 18. Seguros. 19. Régimen laboral (costo y remuneración de la mano de obra, seguridad social y facilidades ocupacionales).
C. <i>Estructura empresarial</i>	Empresarios	20. Modalidades empresariales y selección de empresarios.
	Explotación Forma de producción	21. Características de las explotaciones. 22. Régimen de propiedad, tenencia de las empresas.
	Relaciones interempresariales	23. Reglamentación de las relaciones interprediales y prediales-extraprediales.
D. <i>Movilización social</i>	Capacitación y organización de fuerzas sociales	24. Difusión y capacitación. 25. Reglamentación y fomento de organizaciones.
	Acciones colectivas	26. Promoción y regulación de acciones colectivas.
	Participación	27. Esquemas de participación.
E. <i>Administración pública</i>		

regular el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos realizar, con los recursos del Estado, las acciones tendientes a lograr los objetivos, estrategias y metas definidas para el sistema agropecuario. Estas políticas constituyen los patrones o esquemas que el gobierno tendrá como guía para adoptar las decisiones cotidianas que implica la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario.

De esta manera, las políticas, al permitir, prohibir, estimular o desalentar los comportamientos de determinados agentes agropecuarios en determinadas circunstancias, favorecen la acción coordinada en materias agropecuarias.

C. TIPOS DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS

En el proceso de planificación, las políticas agropecuarias pueden ser clasificadas según su contenido sustantivo, su modalidad formal o instrumental y el plazo de su vigencia.

1. Las políticas según su contenido sustantivo

El número de políticas en un proceso planificado de desarrollo agropecuario variará de un gobierno a otro, según el período de que se trate y las condiciones del país. En unos casos ellas regularán actividades tales como la colonización, el riego, la comercialización, el crédito, la movilización social, etc.; en otros, se destinarán a actividades relativas a un producto o grupo de productos (cereales, leche, oleaginosas, plantaciones frutales, etc.). En circunstancias diferentes, abarcarán ambos tipos de actividades.

En los países de la región,¹¹ las políticas tienden generalmente a regular las actividades de apoyo a la producción predial (crédito), las relaciones entre agentes prediales (reforma de la estructura empresarial), las relaciones entre los predios, las empresas extraprediales y las otras ramas de actividad (precios de los insumos y productos) y el mejoramiento de las condiciones de vida rural (vivienda, salud y salubridad). Este hecho refleja la tradición de una concepción normativa que asigna a los gobiernos y al Estado la tarea de apoyar y regular la actividad privada, dando lugar a una organización predominantemente funcional de la administración pública agropecuaria.

2. Las políticas según su modalidad formal o instrumental

Para su formulación y manejo, las políticas deben agruparse también según las características de los instrumentos que en ellas se utilicen. A este respecto existen diversas clasificaciones, que pueden ser útiles en diferentes momentos del proceso de planificación. La más usual de estas clasificaciones es la que distingue entre políticas de funcionamiento y políticas de estructura.¹²

Por políticas de funcionamiento se entiende aquéllas cuyos instrumentos respetan la acción de los mercados y procuran asegurar su operación adecuada. Tal sería el caso de la reglamentación antimonopólica, de las normas de igualdad en las recaudaciones e imposiciones fiscales, etc.

Las políticas de estructura, en cambio, buscan sustituir —total o parcialmente— el principio del beneficio privado por el de utilidad social, a través de la realización de

¹¹ Esta tradición es semejante a la que se puede ver en algunos textos de políticas agropecuarias como: R. Schickele, *Agricultural policy*, McGraw Hill, Nueva York, 1954, y W. Abel, *Política agraria*, Librería El Ateneo, Buenos Aires, 1960. En otros países, como los de la comunidad europea, son más frecuentes las políticas específicas para un producto o grupo de productos. Véanse al respecto los números sobre *Agriculture et politique agricole de quelques pays de l'Europe Occidentale* en la serie *Informations internes sur l'agriculture*.

¹² Véase, por ejemplo, P. Mendès France y G. Ardant, *La science économique et l'action*, UNESCO, París, 1954.

algunas actividades (comercialización, crédito, colonización, etc.) por parte de empresas públicas o a través de intervenciones más limitadas (control de la inversión privada, fijación de cuotas de importación, etc.).

Esta distinción es de carácter muy general, y de hecho resulta pertinente cuando se discute la distribución de tareas entre los agentes públicos y privados y el carácter de la intervención estatal para conducir y regular el proceso de desarrollo, ya sea durante el diseño de la estrategia o del de cada política en particular.

Las políticas pueden distinguirse también según el tipo de instrumentos que utilicen.

Desde este punto de vista, puede haber políticas directas e indirectas. Las primeras intentan conseguir sus finalidades mediante medidas inmediatas: para reducir el consumo de un determinado producto, por ejemplo, puede aumentarse su precio. Las segundas influyen sobre un momento anterior del proceso: en el mismo caso anterior, podrían, por ejemplo, racionar un insumo necesario para cultivar el producto en cuestión.

Las políticas de precios y de cantidades actúan sobre el gasto público, el alcance de la asistencia técnica, los precios, etc., para influir sobre ciertos componentes de los costos (la tasa de interés, los impuestos, los subsidios y otros).

Otra posible distinción entre políticas puede ser la que considera su efecto sobre los agentes. En este sentido, hay políticas que estimulan o desalientan determinadas actividades mediante la información, los precios, el abastecimiento de insumos, etc. Otras afectan la capacidad financiera, actuando sobre los ingresos y la disponibilidad de medios de pago con que cuenten los agentes. Hay también políticas que amplían o reducen —independientemente de la capacidad financiera de los agentes— el alcance de sus actividades (prohibición de explotar tierras o bosques, reglamentación de las importaciones, etc.). Por último, ciertas políticas tienden a establecer la sustitución de los agentes privados o empresas autónomas por organismos públicos centralizados.

La importancia relativa de estos instrumentos variará según la mayor o menor receptividad de los agentes a las políticas que se intente aplicar y según el margen aceptable de riesgo que quiera o deba aceptar el gobierno. En muchos casos se aplican, por razones tácticas, esquemas graduales que contemplan la posibilidad de sustituir la persuasión por procedimientos más drásticos, una vez cumplidas las primeras etapas del proceso.

3. *Las políticas según su período de vigencia*

El período de vigencia de una política está determinado por la naturaleza temporal de las actividades que ordena, así como por la mayor o menor incidencia de las variaciones coyunturales en el sistema agropecuario o en su medio ambiente.

Las normas que se establezcan en materias tales como la reforma de la estructura empresarial, las actividades de colonización, riego y drenaje, capacitación, conservación de recursos, asistencia técnica y sanidad animal y vegetal, se inscriben en una perspectiva de mediano y largo plazo. En el caso de estas normas, su eficacia está estrechamente vinculada a su estabilidad, puesto que los comportamientos que regulan tardan en institucionalizarse (constitución de nuevos tipos de empresa, por ejemplo), o bien, sólo comprometen una pequeña parte de los agentes cada año (como en el caso de la compraventa de explotaciones). Otras normas sólo pueden ser concebidas con un carácter relativamente permanente, como en el caso de la sanidad animal y vegetal.

Las políticas de larga duración están normalmente destinadas a modificar la estructura del sistema agropecuario. Las de corta duración, en cambio, se vinculan a los resultados del funcionamiento del mismo (aumento de la producción, del trabajo, etc.).

o a las condiciones en que tiene lugar ese funcionamiento (estabilidad de precios, paz social, etc.). Ello explica que las finalidades de las políticas de corto plazo sean relativamente más estables, pero que para cumplirlas sea necesario disponer en forma sucesiva o simultánea de un número variable de instrumentos que las autoridades de gobierno y los organismos de ejecución puedan utilizar según las circunstancias. Estos instrumentos pueden referirse al crédito, a los precios, a la operación de poderes compradores, etc.

A menudo, sin embargo, será necesario considerar tanto la naturaleza temporal de las actividades como las variaciones coyunturales al determinar el período de vigencia de una política. Así, por ejemplo, el uso de precios de garantía deberá tener un período amplio de vigencia si se desea promover nuevos cultivos y producciones pecuarias.

D. SECUENCIA GENERAL DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS

1. *Iniciación del proceso de formulación de las políticas agropecuarias*

En términos estrictos, un gobierno comienza la formulación de las políticas de un proceso planificado de desarrollo agropecuario en el momento en que las nuevas autoridades inician su gestión. Si no se dispone de un eficiente sistema de planificación, las proposiciones y decisiones de política en las diferentes instancias gubernativas traducirán en forma inconsistente y pragmática distintas versiones del programa o modelo normativo de las nuevas autoridades. Por otra parte, un gobierno que se inicia no puede aplicar una versión acabada de un plan de desarrollo global y de las diversas ramas de actividad, pues debe tomar en cuenta una serie de decisiones y actividades ya comprometidas, que pueden obstaculizar su acción.

Para impedir tales inconsistencias, es necesario y conveniente que el sistema de planificación global y los de las diversas ramas de actividad puedan enfrentar las primeras responsabilidades del gobierno y aprovechar las condiciones excepcionalmente favorables en que se ejerce inicialmente el poder.

El sistema de planificación debe, por lo tanto:

traducir y sistematizar el programa de gobierno en un modelo normativo que contenga una versión tentativa (pero clara) de los objetivos, las pautas estratégicas y algunas metas y definiciones básicas en materia de políticas;¹³

reorientar el empleo de mecanismos instrumentales y recursos de gobierno¹⁴ de acuerdo con dicho modelo normativo, con las conclusiones preliminares de la diagnosis y con los resultados del control de la ejecución;

prepare algunos mecanismos instrumentales para someterlos a la aprobación legislativa. Esta formulación deberá ser lo suficientemente general y flexible como para servir a las finalidades coyunturales y a las que aparecen como más definitivas en el proyecto de plan que se está elaborando;

¹³ Véase al respecto el capítulo primero de la Segunda Parte, "El diagnóstico agropecuario", Sección III, letra B.

¹⁴ Es frecuente que el uso de estos recursos no sea concebido como parte del instrumental de gobierno, "no se suele prever, por ejemplo, los efectos contraproducentes que para ciertos objetivos se derivan de la contratación por parte del estado de algunos tipos de factores, o del empleo de ciertos insumos, o de determinadas formas de distribución de la producción pública", E. Sierra, "Notas sobre la segunda parte de la cátedra de análisis e instrumentos de política económica", ILPES, Curso de Desarrollo y Planificación, 1972, p. 27.

□ diseñe y ponga en práctica algunas reformas administrativas necesarias para ejecutar las medidas de política antes señaladas, aprovechando el cambio de ejecutivos en los principales organismos de la administración pública general y agropecuaria, y la correlación de fuerzas en el seno del estado y la sociedad;

□ introduzca las variaciones que correspondan en el manejo y asignación del financiamiento público disponible.

Si se procede en esta forma, la formulación de la política planificada de desarrollo constituirá un proceso continuo a lo largo de todo el período de gobierno. Sin embargo, es posible y conveniente integrar versiones preliminares de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales en los planes anuales, aun antes de disponer del plan completo de mediano plazo.

Desde el punto de vista de la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario, esta manera de proceder es muy necesaria. Por una parte, abrevia el tiempo que necesita un gobierno para imprimir el sello característico de su política a los numerosos y diversos organismos que integran la administración pública agropecuaria. Por otra parte, servirá para dar a conocer las decisiones de política a los agentes privados del sistema agropecuario, y para convencerlos de su justicia y estabilidad. Cualquier tardanza o incoherencia inicial puede crear una imagen de desgobierno, la cual es difícil de superar más adelante. Finalmente, los nuevos instrumentos de política y la reorientación de las finalidades de los anteriores permiten apreciar mejor su eficacia, detectar problemas o posibilidades de complementación y apreciar con realismo los riesgos de demorar su aprobación o de cometer errores en su ejecución.

Las tareas de formulación durante este período inicial son difíciles, en particular porque: i] la coherencia del conjunto de las políticas que se están ejecutando o adoptando deriva de mecanismos globales (objetivos y estrategia) poco elaborados, y se trabaja con modelos muy simples y basados en supuestos poco fidedignos, dado el carácter provisional que aún tienen muchas de las conclusiones del diagnóstico agropecuario global; ii] la visión y coherencia del conjunto de las políticas es aún precaria, por lo que algunas decisiones han de ser adoptadas mediante evaluaciones aisladas de una política en particular o de un conjunto parcial de ellas;¹⁵ iii] finalmente, dado que en muchos casos el gobierno cuenta con mayor poder para lograr la aprobación de medidas que para ejecutarlas efectivamente, este período puede parecer sobrecargado de formulaciones y escaso en realizaciones, lo que debilitaría las bases de la autoridad gubernativa al dar una impresión de incapacidad.

Para superar estas dificultades pueden darse soluciones como la de reemplazar la elaboración de un plan de mediano plazo por mecanismos sustitutivos;¹⁶ o utilizar los métodos y técnicas de la planificación para explicitar y dar coherencia lógica a proposiciones de política que surgen de las preferencias casi intuitivas de algunos gobernantes y del "sentido común" o la experiencia de algunos de sus técnicos asesores. En este período inicial a menudo habrá que descartar algunos modelos, pero nunca el uso de la lógica y del conocimiento científico para reforzar los argumentos y diseñar los mecanismos.

En el caso de gobiernos que asumen en situaciones coyunturales de carácter crítico (inflación descontrolada, fuerte agitación popular, recesión generalizada en las activi-

¹⁵ Para un ejemplo de estas evaluaciones, véase P. W. Mac Avoy (comp.), *The crisis of the regulatory commissions. An introduction to a current issue of public policy*, N. W. Norton, Nueva York, 1970, especialmente el artículo de G. J. Stigler y C. Friedland.

¹⁶ Véanse al respecto el capítulo segundo de la Primera Parte y el capítulo primero de esta Tercera Parte. Esta solución permite acelerar el proceso de formulación definitiva de la política de desarrollo.

dades económicas, etc.), o que ejercen el poder sin la existencia de una oposición, corresponderá al sistema de planificación dar a la definición de las políticas (por provisionales que sean) la misma importancia que a los mecanismos completos y definitivos. En estas condiciones, podría incluso ser aconsejable que estos últimos mecanismos sean concebidos (en cuanto a su extensión, grado de refinamiento, etc.) para dar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a los mecanismos instrumentales provisionales en general y en particular a las políticas.¹⁷

2. *Formulación del conjunto de políticas agropecuarias*

Es conveniente iniciar la formulación de las políticas a partir de los campos o áreas de acción y las variables señaladas como prioritarias al establecer los objetivos y la estrategia (véase nuevamente el cuadro 9³).

Esta primera formulación iría ajustando sus principales políticas con respecto a las metas y estrategias definidas para los más importantes productos o grupos de productos, y también con respecto a las regiones, estructuras empresariales y categorías sociales más importantes.

Motivo de especial atención serán ciertos subconjuntos de políticas de especial importancia para cumplir con un objetivo determinado, o para realizar un aspecto específico de la estrategia. Los ajustes deberán realizarse en forma permanente y vincularse a las actividades de control de la ejecución de la política planificada.¹⁸ Estos subconjuntos son los que a menudo se denominan, según su contenido sustantivo, políticas de redistribución del ingreso, de reordenamiento espacial, etc.

Parecería un contrasentido hablar de la formulación del conjunto de las políticas agropecuarias, si nos referimos a un momento o período del ininterrumpido proceso mediante el cual los poderes públicos toman sus decisiones. Este contrasentido se aclara si se considera en primer lugar que en una política se combinan dos elementos: la definición de sus finalidades¹⁹ y la de los instrumentos necesarios para alcanzarlos. La dotación de instrumentos puede ser "acumulada" en un proceso ininterrumpido de decisiones de las autoridades; sus finalidades se integran, en determinado momento o parte del proceso, hasta constituir un todo coherente para un período específico. En segundo lugar, se entiende por formulación del conjunto de políticas el diseño de una guía o patrón concebido acabadamente en un momento, pero que deberá materializarse en un proceso de aprobación tal vez relativamente prolongado y orientar la toma de decisiones cotidianas durante un largo período.

Como antes se ha señalado en este capítulo, en la política planificada de desarrollo agropecuario se conjugan dos elementos indisolubles: la proposición general contenida en los objetivos, estrategia y metas, y los mecanismos instrumentales aplicados por la autoridad del gobierno con aprobación expresa de los poderes del Estado. En muchos casos, una parte de los objetivos y de los mecanismos instrumentales puede ser incorporada a un modelo o a un conjunto de modelos —de preferencia matemáticos— en los que las proposiciones (objetivos, estrategia y metas) constituyen para casi todos los

¹⁷ Lo dicho no significa que deba imprimirse a los mecanismos completos y definitivos (plan, estrategia, etc.) una óptica de corto plazo, pues ello desvirtuaría su papel en el proceso de planificación.

¹⁸ Véase, por ejemplo, H. A. Wolf, *Monetary and fiscal policy*, Columbus, Ohio, Charles E. Merrill Books, 1966, capítulo 19.

¹⁹ Que incluye la determinación de los agentes y de las actividades sobre las cuales se trata de influir.

efectos las variables objetivo y las restantes las variables instrumentales. De este modo se elabora una jerarquía de fines a medios. Los resultados del uso de estos métodos y técnicas contribuirían a establecer la coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo de las políticas, en su aspecto formal.

Estos modelos formales pueden ser de gran utilidad para determinar las finalidades del conjunto de las políticas y las de algunas de ellas en particular.²⁰ Primero, porque al operar con variables instrumentales tales como los precios de los productos, insumos y factores, indican cómo las variaciones de los mismos, bajo ciertos supuestos, pueden modificar algunos comportamientos de los agentes del sistema agropecuario. Segundo, porque permiten evaluar (*ex ante*) la eficacia relativa de algunas alternativas de política (por ejemplo, la de un aumento del gasto público en riego) para los efectos de cumplir con los objetivos, las metas y la estrategia fijados para la colonización. Finalmente, los modelos sectoriales, subsectoriales o regionales combinados con modelos para un campo de acción determinado (reforma de la estructura empresarial, incentivos económicos, movilización social, etc.) hacen más fácil la selección entre instrumentos alternativos de política cuando se ha determinado su costo relativo y la secuencia temporal de sus resultados.²¹

El aporte de los modelos matemáticos puede ser, sin embargo, menos importante para la formulación de los instrumentos que se traducen en órdenes impartidas para la realización de determinadas actividades.

Con respecto a la consistencia, habría que considerar dos niveles: los relativos a los aspectos jurídico-administrativos y los vinculados a los aspectos sustantivos. En el caso de las normas jurídicas o administrativas, la consistencia tiene que lograrse dentro del marco jurídico vigente. Así, las normas que se deseen adoptar en materia de crédito agropecuario deberán poder integrarse a la legislación general y a la crediticia vigente. En el caso de las acciones ordenadas por el gobierno, el marco del derecho público suele ser más flexible y dejar más amplio margen de alternativas instrumentales. Así, por ejemplo, en la intervención directa en la comercialización de insumos o productos agropecuarios puede optarse entre la constitución de empresas estatales o mixtas, y la de organismos autónomos, semiautónomos o pertenecientes a la administración pública agropecuaria centralizada.

Un aspecto más conflictivo se refiere a la consistencia sustantiva de las políticas entre sí, y a la consistencia entre los diferentes instrumentos de cada política. La dificultad deriva del hecho que todo proceso de desarrollo agropecuario está orientado a cumplir con un conjunto de objetivos, muchos de los cuales pueden presentar facetas difíciles de conciliar. Una política de precios mínimos para los productos de ciertos bienes tiene que ser consistente con una política de comercialización que considere el establecimiento de poderes compradores por parte del estado.

Una política de precios mínimos para ciertos productos resultará inconsistente con los objetivos si no puede conciliarse con políticas relativas a otros productos que compiten por el uso de los mismos suelos.

La *eficacia* de los instrumentos sólo puede ser evaluada en forma relativamente aproximada. Aun si hay antecedentes respecto a su aplicación anterior, las nuevas

²⁰ Véase, por ejemplo, J. U. Richter, "Aportes de las nuevas teorías de crecimiento económico para la definición de una política de desarrollo en América Latina" en Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, *Política económica y desarrollo de América Latina*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn-Baden, Godesber, 1972, pp. 130-154.

²¹ Véase por ejemplo, W. R. Cline, "Interrelationships between agricultural strategy and rural income distribution", en *Food Research Institute Studies*, Stanford University, Stanford, California, vol. XII, núm. 2, pp. 139-157.

circunstancias económicas, sociales y políticas, la integración en un diferente conjunto de instrumentos e incluso el utilizarlos con diferente finalidad puede modificar su eficacia relativa.

Además, las políticas y sus instrumentos siempre presentarán aspectos positivos y negativos en relación a algunos objetivos y ciertos aspectos de la estrategia. De allí que al evaluar su eficacia se procederá muchas veces con criterios subjetivos.

De lo dicho se desprende que la calificación de la eficacia tendrá necesariamente que hacerse con criterio político. Lo importante es que el conjunto de estas decisiones se dé dentro del contexto que caracteriza la política planificada de desarrollo. Así, por ejemplo, las normas o criterios propuestos en materia de inversión pública o privada deben ser compatibles en general con las necesidades específicas de programas y proyectos tales como riego, colonización, infraestructura para la comercialización, incremento de la masa ganadera o de la superficie plantada, etc.

Finalmente, *el nivel aceptable de riesgo* puede preverse al estudiar cómo se aprueba y ejecuta una política y qué resultados obtiene. Estos estudios se basan en supuestos sobre el comportamiento de los agentes y sobre el calendario probable de cada centro de decisión, en la posible eficacia administrativa de los organismos o agentes de ejecución y en los coeficientes de variabilidad de los resultados elaborados basándose en la diagnosis y en el control de la ejecución. Estos tres elementos, son los antecedentes necesarios para determinar el riesgo aceptable. Por ejemplo, si una tardanza en la aprobación de subsidios puede afectar fundamentalmente el rendimiento de la cosecha de determinado producto, este hecho permite juzgar sobre la conveniencia de adoptar los subsidios como parte de una política.

3. *El manejo de las políticas agropecuarias*

La responsabilidad del sistema de planificación agropecuaria en la formulación no termina con la proposición del conjunto de políticas²² consideradas en el plan de mediano plazo o en su sucedáneo. Se extiende a su manejo, o sea a la preparación definitiva de las proposiciones, la gestión de su aprobación en el seno del gobierno o el Parlamento y la supervisión de su ejecución.

La preparación definitiva puede consistir en traducir la proposición básica en un proyecto de ley, reforma legal, reglamento administrativo o decreto. A menudo este paso no es considerado debidamente a causa de la deformación profesional de algunos técnicos, que lo estiman una mera formalidad. La experiencia muestra, sin embargo, que estas tareas son básicas tanto para la rápida aprobación de la política como para impedir su distorsión durante la ejecución.

*La gestión de la aprobación*²³ incluye la presentación de cada política o de sus diferentes partes a la consideración de las autoridades de gobierno y demás poderes del estado a fin de que las decisiones cotidianas se adopten en el marco de la misma. El sistema de planificación agropecuaria no puede delegar esta tarea, pues debe fun-

²² En general ese conjunto sólo refiere a las principales políticas, las que posteriormente son complementadas por otras secundarias o derivadas, durante la ejecución del plan. Salvo una reformulación importante de los objetivos, la estrategia o las metas, estas políticas complementarias serán formuladas en el marco del conjunto inicial de políticas.

²³ Una visión general del proceso de toma de decisiones y su formalización a través del diseño de esquemas operativos (*decision trees*) puede encontrarse, por ejemplo, en: J. Feldman "Organizational decision-making" en J. G. March (comp.), *Handbook of organization, op. cit.*, cap. 14.

damentar y defender la política, y vigilar los importantes ajustes que a veces es necesario hacer para obtener su aprobación. El sistema de planificación debe también estar presente (con carácter asesor) en aquellas decisiones cotidianas de políticas (como, por ejemplo, las de precios de los insumos y productos) que se adopten en consejos intersectoriales o interministeriales, dado su efecto sobre el resto de las políticas en el corto plazo. En cambio, para otras decisiones cotidianas puede bastar la presencia —permanente u optativa— de algún representante del sistema de planificación agropecuaria, en las correspondientes instancias, en los organismos de ejecución.

La supervisión de la ejecución se propone dar a conocer a los directivos y funcionarios de los organismos de ejecución las finalidades e instrumentos de la política y dar instrucciones administrativas detalladas sobre su operación. Estas instrucciones son fundamentales para aclarar el sentido y alcance de las medidas y para establecer el sistema de control permanente de la ejecución realizado por el sistema de planificación agropecuaria. De esta forma, las políticas aprobadas no quedan sometidas sólo al criterio de sus ejecutores, y se impide que éstos distorsionen las orientaciones generales de la política de desarrollo, movidos por la presión de sus respectivas clientelas.

II. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN

Un gobierno puede adoptar diversas medidas para lograr que los empresarios dispongan adecuada y oportunamente de los recursos y técnicas productivas. Con este objeto puede reglamentar y emprender acciones para influir en variables tales como la cantidad y la calidad de recursos naturales, el capital, las técnicas y los recursos humanos disponibles para la producción. Puede también recurrir a políticas tales como las de colonización, riego, drenaje y conservación, capacitación, salubridad, asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda, etc. (ver nuevamente cuadro 93).

En esta sección se señalan las principales finalidades de cada una de estas políticas, así como la selección y diseño de sus posibles instrumentos.

A. FINALIDADES GENERALES

Las principales finalidades de estas políticas atañen a la cantidad, calidad y disponibilidad de los recursos y técnicas. Por ello, estas políticas pueden:

- inducir aumentos de la producción, la productividad, el ingreso y el empleo;
- contribuir a determinar cambios en la distribución del ingreso agropecuario;
- promover, encauzar o frenar algunos procesos como el de colonización, el de modernización, etc;
- orientar la integración del territorio nacional y, en particular, el desarrollo de áreas poco pobladas o relativamente más atrasadas.

Al incidir sobre la disponibilidad y uso de los recursos y técnicas, estas políticas hacen posible modificar el volumen y composición de la producción. Una mayor producción puede obtenerse ya sea por incorporación de nuevas tierras, sin alterar la combinación de los demás recursos y técnicas, o bien por un incremento de la productividad debido a una combinación diferente de los recursos ya disponibles.

En la medida en que estas políticas contribuyen a modificar el ritmo de crecimiento

de la producción, su composición y también la forma de obtenerla, alteran el nivel de productividad de la mano de obra y afectan la necesidad de la misma. Por otra parte, pueden además modificar la disponibilidad, localización y capacitación de la mano de obra agropecuaria. En ambos casos, inciden en el nivel y la estructura del empleo.

Las políticas relativas a los recursos y a las técnicas de producción también contribuyen a determinar la magnitud del ingreso agropecuario, cuando afectan el volumen de la producción agropecuaria y la cantidad de insumos utilizados.

Para alcanzar sus finalidades estas políticas pueden utilizar diversos medios. Cabe mencionar en primer lugar la creación de mayor disponibilidad de recursos y técnicas. En segundo lugar está la prioridad en la asignación de los recursos y técnicas, como por ejemplo un abastecimiento preferencial de insumos para empresarios que participen en programas de conservación de recursos naturales renovables, de sanidad, de reforma agraria, etc. En tercer lugar, puede haber sanciones para quienes contravengan las medidas o disposiciones al respecto. Finalmente, también pueden realizarse algunas actividades de apoyo por parte del estado, como por ejemplo la distribución de algunos insumos, la colonización y la ejecución de obras de riego y drenaje, las cuales influirán sobre las decisiones de los productores respecto del uso de ciertos recursos y de la selección de determinadas técnicas de producción (ver cuadro 94).

Éstas, como otras políticas, no pueden definirse en forma aislada. En efecto, la producción de algunos rubros, a pesar de una mayor disponibilidad de ciertos recursos y técnicas, puede verse obstaculizada por limitaciones de la demanda, por problemas en la comercialización o por falta de capacidad empresarial. Igualmente puede suceder que los empresarios no aprovechen plenamente algunos de los recursos, o no puedan absorber recursos adicionales, por falta de capital. En estos casos, la política planificada no sólo deberá promover una mayor disponibilidad de algunos recursos y técnicas, sino que además deberá procurar resolver los problemas que efectivamente limitan la producción o el aprovechamiento de los recursos existentes.

Estas políticas pueden también producir cambios en los patrones de distribución del ingreso agropecuario: pueden alterar la combinación de los recursos, el acceso a la propiedad o usufructo de los mismos y algunas formas de organización de los agentes del sistema agropecuario. Si contribuyen a cambiar la proporción en que se combinan los recursos, se puede alterar la distribución del ingreso entre ramas de actividad o en la actividad agropecuaria. Por ejemplo, una política de mecanización o de empleo generalizado de determinados insumos, destinada a sustituir mano de obra, tracción animal o uso de tierra por capital, puede disminuir la participación del agro en el ingreso total del país; en cambio, dicha participación puede aumentar mediante inversiones gubernamentales en riego o en infraestructura.

Por otra parte, decisiones de política tales como las de habilitar y ocupar áreas no incorporadas a la producción, o de regar o drenar tierras en zonas relativamente atrasadas, alterarán la distribución regional del ingreso agropecuario. En cambio, ciertas políticas de riego y drenaje, de mecanización, de abastecimiento de insumos y de difusión de determinadas técnicas productivas pueden promover una redistribución del ingreso en favor de los propietarios de la tierra y el capital. En otras circunstancias, sin embargo, las mismas medidas pueden originar redistribuciones del ingreso entre los propios trabajadores.

En algunos casos, las políticas relativas a los recursos y las técnicas de producción pueden contribuir a modificar la propiedad y la tenencia de la tierra y a alterar así la distribución del ingreso agropecuario. Un ejemplo significativo lo constituyen las políticas de riego y de drenaje, cuando establecen que el estado construya con ingresos fiscales las obras extraprediales. Dichas obras aumentan (o deberían aumentar) la ca-

CUADRO 94. Principales efectos de las políticas de recursos y técnicas productivas

		<i>Medidas</i>	
		<i>A. Específicas</i>	<i>B. Generales</i>
Principales alternativas para aumentar la producción.	1. Expansión del área cultivada o destinada al uso ganadero.	Colonización; riego o drenaje de áreas anteriormente no utilizables.	
	a) Aumento de la capacidad productiva de las tierras en uso.	Riego o drenaje de áreas anteriormente utilizadas. Conservación y mejoramiento de los suelos.	Aporte de mano de obra, insumos, maquinaria y otros bienes de capital.
	b) Cambio en la estructura productiva al modificarse la relación entre rubros extensivos e intensivos.	Mayor uso y abastecimiento de insumos.	Aporte de técnicas productivas y de organización:
	c) Aumento de los rendimientos de los cultivos o ganados por hectárea ocupada.	Mecanización de algunas tareas, áreas o tipos de empresa.	— investigación — difusión — asistencia técnica — sanidad vegetal y animal
2. Intensificación del uso de las tierras actualmente ocupadas.		Disponibilidad de mano de obra en los períodos críticos.	Adecuada conservación de los recursos naturales renovables.

pacidad productiva de la tierra en una magnitud superior al monto invertido en su realización. Si el costo de las obras (o como sucede normalmente, sólo una parte del mismo) se cobra a los empresarios beneficiados, éstos estarán apropiándose del mayor valor que dichas obras han dado a la tierra y mejorando con ello su patrimonio. En cambio, si el estado expropia el área beneficiada con el riego y entrega a cada propietario tierras con una capacidad productiva equivalente a la que tenía antes de su realización, el estado captaría este mayor valor. Las tierras así apropiadas por el estado podrían ser utilizadas para ampliar predios de minifundistas, para entregar tierra a trabajadores que carecen de ella, para constituir empresas públicas, etc. Otro ejemplo se encuentra en la política de colonización: al tratarse de tierras nuevas, que recién se incorporan a la producción, el estado puede determinar a quiénes se asignarán y qué formas de producción se promoverán para ellas.

Estas políticas también pueden afectar la distribución del ingreso agropecuario cuando favorecen u obstaculizan determinados tipos de empresas, actividades u organizaciones patronales o laborales. Por ejemplo, la asistencia técnica, así como la distribución de insumos y bienes de capital durables, pueden ser canalizados preferentemente hacia empresas que reúnan determinadas características, hacia productores de ciertos rubros específicos, hacia los que participan en el proceso de modernización, hacia algunas asociaciones de empresarios; la capacitación puede orientarse hacia los trabajadores sindicalizados, etc.

Además de sus efectos sobre la producción, el empleo y el ingreso, y sobre los factores que determinan la distribución de éste, las políticas analizadas pueden también contribuir a otras finalidades. Así, por ejemplo, la política de colonización permitirá lograr una mejor ocupación del territorio nacional y una mejor distribución espacial de la producción, o apoyar la creación de nuevos polos de desarrollo. La de conservación preservará el paisaje y los recursos naturales del país, evitará el embancamiento de ríos, puertos, y embalses y limitará el avance de dunas sobre caminos y centros poblados. La política de mecanización puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo; la de creación de nuevas técnicas, a una mayor independencia del país en materias científicas y tecnológicas.

Los ejemplos mencionados dejan en claro que las políticas siempre tienen varias finalidades u objetivos. En ciertas ocasiones estas finalidades son complementarias; en otras, conflictivas. Por ello, es necesario determinar con precisión las finalidades prioritarias.

B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Las características que se señalan a continuación no son exclusivas de las políticas de recursos y técnicas de producción; sin embargo, se muestran en forma más acentuada en ellas que en otros grupos de políticas.

1. *Características relativas a las metas de producción*

Aunque todas las políticas agropecuarias se ciñen al marco de los objetivos, la estrategia y las metas de producción, la relación entre estas últimas y las políticas de recursos y técnicas de producción es particularmente estrecha. Por ello, suele ser relativamente más fácil estimar por anticipado el efecto posible de dichas políticas sobre el

volumen y la composición de la producción, partiendo del supuesto de que se adopten las correspondientes políticas complementarias.

Las políticas de recursos y técnicas de producción suelen (en mayor medida que otras políticas) verse sujetas a fuertes demoras, lo que disminuye su efectividad en el corto plazo. Considérese, por ejemplo, la política de creación de nuevas técnicas. Cuando se inicia o revitaliza un proceso de planificación no suele ser posible cambiar de inmediato las investigaciones en curso, las cuales sin duda comprometen la mayor parte de los recursos disponibles (y especialmente al personal). Una situación similar se presenta con las políticas de riego y de drenaje. En el mediano plazo, sólo se podrá contar con las tierras beneficiadas con los proyectos de riego ya formulados o en avanzado grado de formulación y con los que se encuentran en construcción. Tampoco es posible cambiar drásticamente la forma en que el riego y el drenaje han venido siendo abordados, ni aumentar significativamente las disponibilidades de agua y de tierras saneadas, pues la selección de nuevas áreas o la alteración sustancial de las prioridades existentes exigiría nuevos proyectos, cuya formulación y ejecución podría demorar varios años. Lo anterior no significa que ciertos aspectos de la política de riego no puedan modificarse en el corto plazo: pueden modificarse las condiciones de propiedad de las aguas, el uso prioritario por parte de ciertos usuarios, los precios del recurso, etc. También las políticas de colonización y conservación para el corto y el mediano plazo deben basarse en realidades existentes; para el largo plazo, en cambio, se pueden crear políticas y programar acciones con criterios más avanzados.

Hay otras políticas, como las de abastecimiento de insumos y de mecanización, y en menor medida las de asistencia técnica y de controles sanitarios, que actúan principalmente sobre variables que pueden ser afectadas en períodos cortos.

La importancia relativa de las distintas políticas de recursos y técnicas de producción en cada país está determinada por las condiciones objetivas de éste, las características de la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario y, particularmente, por la base física sobre la que actúan. Estos aspectos tienen en este caso mucho más importancia que en otras políticas. Así, por ejemplo, un país que disponga de una amplia frontera agrícola y una elevada presión demográfica en las zonas ya incorporadas, probablemente creará una política de colonización destinada a expandir el área ocupada. Las políticas de abastecimiento de insumos y de bienes de capital durables, en cambio, tendrán menor importancia relativa. Las políticas de creación y difusión de nuevas técnicas no se encuentran en esta situación particular, pues siempre se requerirá de la investigación y la difusión de técnicas productivas aunque varíe el sentido y contenido de las mismas.

2. Características relativas a la complementación entre políticas

De una manera general, las políticas de creación y difusión de nuevas técnicas deben complementarse con las relativas a los recursos. Por ejemplo, la colonización, que en América Latina se desarrolla principalmente en los trópicos húmedos, está limitada por la falta de conocimientos científicos y tecnológicos sobre su adecuada explotación, y sobre la preservación de los suelos y del equilibrio ecológico. Igualmente, la incorporación del riego exige importantes investigaciones y la correspondiente difusión de los resultados obtenidos sobre las condiciones y posibilidades de los suelos que se van a regar, sobre las técnicas más adecuadas para el uso del agua, sobre las especies, razas y variedades más adecuadas, sobre la forma de cultivarlas o criarlas, sobre las nuevas enfermedades y plagas vinculadas al uso del agua, etc. Lo mismo ocurre con el uso de

nuevos insumos y de maquinaria agrícola, en lo que respecta a las épocas más adecuadas de utilización, la forma de aplicación o uso, la relación entre las maquinarias y las labores habituales, la reorganización necesaria de las empresas, etc.

Igualmente existen relaciones de particular importancia entre algunas de las políticas de recursos y técnicas productivas y las políticas económicas, especialmente las de comercialización, crédito y tributación. Por ejemplo, al formularse la política de colonización se debe considerar explícitamente la forma en que se comercializará la producción de las nuevas tierras, los precios de los productos, el crédito necesario para los colonos y, cuando sea necesario, los seguros para reducir el efecto de las contingencias climáticas o sanitarias sobre el ingreso o el capital de los empresarios. Por otra parte, la ejecución de dicha política exige la disponibilidad y la movilización de un importante volumen de recursos financieros, tanto en el caso del gobierno —que tiene que usar sus recursos presupuestarios, préstamos internos o externos y otras fuentes de fondos— como en el caso de los productores, que deben procurar la capitalización de sus ingresos y recurrir al crédito bancario.

La relación entre ambos grupos de políticas no se limita a lo expuesto. En muchos casos se puede recurrir a las políticas económicas para instrumentar la ejecución de las otras. Por ejemplo, se puede intentar que los productores rieguen, drenen o conserven sus tierras ofreciéndoles para ello abundantes créditos o subsidios, o concediéndoles exenciones tributarias.

C. DEFINICIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

1. Políticas relativas a los recursos naturales

Se incluyen en este grupo tres políticas: las de colonización de nuevas tierras, las destinadas a aumentar la capacidad de uso de determinadas tierras (entre las que se destacan las de riego y de drenaje) y las de conservación de los recursos naturales renovables, especialmente de los suelos.

La formulación de cada una de estas políticas suponen un conjunto de opciones. Algunas de éstas son comunes para todas ellas; otras son específicas a cada política.

a] *Las opciones comunes*

Las políticas de recursos naturales adoptarán opciones comunes en cuanto a la localización, a los agentes responsables, a la formulación de proyectos y a los tipos de empresas que se promoverán en las zonas abarcadas por la política.

i] *La localización.* Estas políticas estarán siempre referidas o vinculadas a determinadas zonas del territorio de un país. En situaciones en que las áreas sean muy extensas o numerosas será preciso jerarquizarlas para señalar prioridades. Si esto no es necesario, habrá que seleccionar las zonas en las que se va a intervenir.

Tanto la jerarquización como la selección deben basarse en dos criterios. El primero se refiere a los objetivos y a las metas del desarrollo agropecuario, así como a las condiciones de las áreas potencialmente afectables, principalmente en cuanto a su aptitud productiva. El segundo criterio está vinculado a las opciones estratégicas con respecto a la localización de las diferentes actividades del sistema agropecuario.

ii] *Los agentes responsables.* Las distintas acciones que supone la puesta en práctica de las opciones de estas políticas pueden ser confiadas a los productores, al Estado, a empresas públicas y privadas comerciales o sin fines de lucro, etc.

Cuando existen varios agentes que alternativamente pueden efectuar una misma tarea en una área determinada, la decisión acerca de quienes las desarrollarán se deberá adoptar teniendo en cuenta los objetivos, la estrategia, la eficacia relativa de cada uno de los agentes alternativos, las definiciones más globales contenidas en la estrategia con respecto a la participación de los diferentes agentes en las variadas actividades del sistema agropecuario, las posibilidades de financiamiento, y finalmente, el grado de control que se desee tener sobre el proceso. Sin embargo, en muchos casos las alternativas existentes no son "puras" sino mixtas; las opciones respecto de quién las lleva a cabo pueden significar la existencia de tareas distintas confiadas a distintos agentes (por ejemplo, el estado puede construir las obras extraprediales de riego y los productores las que interesan a sus propios predios) o la existencia de opciones técnicas a cargo también de agentes distintos (v. gr., el estado puede hacer riego con agua superficial y los productores con agua subterránea). En este último caso, a los criterios señalados precedentemente es necesario agregar el análisis de la conveniencia económica relativa de cada una de las opciones. En cambio, cuando se trata de tareas distintas que pueden ser asignadas complementariamente a diversos sujetos, es preciso asegurar una adecuada coordinación entre ellas, en el marco de un programa que defina claramente las respectivas responsabilidades.

b] *Las opciones específicas*

i] *La política de colonización.* En una política de colonización merecen especial atención las decisiones relativas a los agentes responsables de las diversas actividades de dicho proceso. En particular, cabe definir una posición acerca de la colonización espontánea. Ante este fenómeno caben varias actitudes, entre ellas la de no intervenir. Sin embargo, esta actitud difícilmente le es posible a un estado moderno. Siempre habrá que otorgar un apoyo mínimo a los colonos —facilidades de crédito y de comercialización, orientación hacia tierras más adecuadas, etc. También se puede definir una política de colonización dirigida, que dé la responsabilidad principal a los posibles colonos, pero que, al mismo tiempo oriente la localización del proceso mediante la apertura de caminos y vías de acceso, mediante la construcción de centros de comercialización y de servicios, mediante el otorgamiento de créditos y facilidades de transporte, etc. Sea cual sea la actitud que en definitiva se adopte respecto a la colonización espontánea, es preciso tener en cuenta que un importante instrumento de apoyo consiste en la rápida delimitación de las tierras que ocupa cada colono y el otorgamiento de un título de propiedad sobre las mismas. Normalmente, convendrá que estos últimos sean provisionales y se otorguen exigiendo el cumplimiento de ciertas condiciones.

Otra modalidad de colonización es la realizada directamente por el estado, el que señala las nuevas tierras, selecciona a los posibles colonos, proyecta e instala las nuevas empresas y mantiene un control muy estrecho sobre todo el desarrollo del proceso. Este tipo de colonización tiene ventajas por la posibilidad de programar adecuadamente su realización; pero es de elevado costo y beneficia a un reducido número de personas.

Finalmente, diversos países han intentado la colonización mediante empresas privadas. Este sistema tiene un menor costo para el estado, pero tiene desventajas: la selección de colonos se basa sólo en su capacidad económica, y éstos cuentan con menos asistencia técnica y social.

Cabe señalar que, como parte de la política de colonización, deberá señalarse qué forma de organización se promoverá entre los colonos, a fin de que atiendan mejor sus propias necesidades y canalicen a través de sus organizaciones buena parte de la asistencia y el apoyo que se les brindará.²⁴

²⁴ Ver más adelante en este capítulo: "Las políticas de movilización social".

ii] *Las políticas de riego y de drenaje.* Pueden distinguirse dos tipos de situaciones para los que se definen políticas de riego y de drenaje. En algunas ocasiones se incorpora el riego en tierras de secano o se drenan tierras anegadas o inundables. En otros casos se mejoran, modernizan o reparan los sistemas en uso, consiguiendo un aumento o una mejor regulación del caudal de agua disponible. La política de riego y drenaje supone un criterio acerca de la importancia relativa que se deberá asignar a la construcción de nuevas obras, por un lado, y al mejoramiento de la eficiencia de los sistemas existentes, por otro.

Una parte de las obras de riego y de drenaje pueden estar constituidas por grandes unidades extraprediales construidas por el estado. Sin embargo, las políticas deben considerar, además, todas las medidas necesarias para estimular la realización de pequeñas obras a nivel predial, construidas por los propios productores, o a nivel local, en que la construcción podría estar a cargo de asociaciones o cooperativas.

El riego y el drenaje no tienen la misma importancia en los diversos países de la región. En algunos apenas contribuyen a resolver problemas locales a través de pequeños proyectos. En cambio, en otros países son de gran importancia actual o potencial. En este segundo caso ya no será posible analizar y preparar proyectos aislados; se tendrá que encarar el desarrollo integral de cuencas, señalando en cada una de ellas todos los proyectos posibles y jerarquizando estos últimos según los criterios de evaluación derivados de los objetivos y la estrategia del plan.²⁵

La mayor importancia que tiene el riego en algunos países suele además ir unida a una relativa escasez de agua. En estas circunstancias la política de riego deberá formar parte de una política integral de aprovechamiento del agua, que contenga las medidas necesarias para el uso y el manejo más adecuado de este recurso, considerando las necesidades de las diversas actividades productivas y del consumo humano. Esta política nacional de aguas tendrá que jerarquizar los diversos usos posibles, señalando prioridades entre los mismos. En lo que se refiere a las actividades productivas agropecuarias, la política nacional de aguas tendrá que definir, entre otros elementos, el grado de intervención del estado en la asignación, el uso y el control del agua.

Como el riego y drenaje sólo crean las condiciones para elevar la capacidad productiva de las tierras, pero no obligan a sus poseedores a un uso más intenso de las mismas, los respectivos proyectos deben ser concebidos como proyectos integrados de desarrollo agropecuario, en que la adición o la extracción del agua vaya unida a todas las medidas necesarias para que los productores usen esa mayor capacidad en el proceso productivo. De allí que las políticas de riego y drenaje deben ser definidas en estrecha relación con las de comercialización, crédito, tributación, creación y difusión de nuevas técnicas, capacitación de trabajadores y de empresarios, abastecimiento de insumos y estructura empresarial.

iii] *La política de conservación de los recursos naturales renovables.* Una de las características esenciales de la producción agropecuaria es que se basa, en una medida muy importante, en el uso de recursos naturales renovables. La capacidad productiva de éstos y su disponibilidad pueden ponerse en peligro si los recursos se utilizan en forma excesiva o descuidada. Incluso, si se los utiliza más allá de ciertos límites, los recursos pueden ser destruidos. Cabe señalar, además, que muchas veces la destrucción de los recursos naturales en determinadas áreas contribuye a destruirlos en otras, como ocurre cuando el suelo arrastrado de un lugar por el viento o el agua se acumula en forma de dunas, las que invaden otros suelos.

²⁵ Ver nuevamente el capítulo quinto de esta Tercera Parte, "Los programas y los proyectos".

Para evitar o solucionar estos problemas pueden realizarse tanto tareas preventivas como de recuperación. En uno y en otro caso se puede recurrir a tres tipos de medidas. En primer término, se puede cambiar el tipo de uso del recurso (v. gr., sustituir cultivos "erosionantes" por otros). En segundo lugar, se pueden regular o cambiar las técnicas de explotación, disminuir la intensidad de ésta o modificar la época o el período en que se realiza (v. gr., reducción de la dotación ganadera por hectárea y rezago periódico de las praderas). En tercer lugar, pueden realizarse acciones físicas o químicas directas para controlar los procesos que contribuyen a destruir los recursos o que amenazan su capacidad productiva. Estas acciones pueden constituir gastos corrientes o bien inversiones, según su naturaleza.

La conservación de los recursos renovables debe ser uno de los objetivos o restricciones prioritarias del desarrollo agropecuario. La estrategia seleccionada para este propósito deberá ser acompañada de una política activa de conservación dedicada fundamentalmente a las labores preventivas. Si no existe una política de este tipo, no será factible intensificar en gran medida el uso de los recursos.

En cuanto a la recuperación, la política de conservación debe considerar las medidas necesarias para contribuir a detener los procesos de destrucción (que existen en todos los países de la región) y para recuperar aquellos recursos que se encuentran muy deteriorados.

En términos generales, esta política debe dirigir su atención hacia dos esferas: una pública, que abarca la conservación de los recursos de propiedad o de uso público y las obras destinadas a conservar los recursos a nivel de hoyas, cuencas o zonas; y otra privada, que incluye las tareas que deben analizar los propios productores, ya sea por sí mismos o en convenio con organismos públicos especializados. El proyecto y la ejecución de las acciones que realiza la administración pública agropecuaria sigue todas las normas que se discuten en los próximos capítulos, y en lo fundamental, es materia de decisiones y procedimientos administrativos. En cambio, la ejecución de las acciones que corresponden a los propios dueños o tenedores de los recursos debe ser inducida o estimulada por el gobierno, pudiendo recurrirse a tres tipos de instrumentos: el convencimiento, que puede expresarse, por ejemplo, en la realización de campañas tendientes a demostrar a la opinión pública en general, o a los productores en particular, la conveniencia de conservar adecuadamente los recursos naturales; los estímulos económicos, que tendrían que afectar la tasa de preferencia temporal de los productores, su período u horizonte de programación, los precios de los insumos y los productos, el costo de las medidas de conservación y los ingresos percibidos por las empresas agropecuarias; y los instrumentos conminatorios, tendientes a prohibir aquellas actividades que contribuyan al deterioro de los recursos naturales, a establecer la obligación de poner en práctica diversas acciones de conservación por parte de los productores.

2. Políticas relativas al abastecimiento de insumos y de otros bienes de capital

Las políticas relativas al abastecimiento de insumos y demás bienes de capital tienen dos aspectos. Por un lado, están las medidas destinadas a estimular su utilización, que exigen recurrir a instrumentos correspondientes a otros campos de acción (principalmente, las políticas económicas y las de creación, importación y difusión de nuevas técnicas). Por otro lado hay que atender en forma adecuada y oportuna la demanda creada, lo que exigirá tomar diversas decisiones, aplicar determinadas medidas y luego, posiblemente, formular programas de producción, de importación y de distribución de dichos bienes.

Algunas de las opciones que enfrenta la política son similares para todos los bienes de capital; otras, en cambio, se refieren a aspectos específicos a cada uno de ellos.

a] *Las opciones comunes*

La política deberá decidir cuál será el tipo y el origen de los insumos y los bienes de capital que se suministrará a los productores, la forma de seleccionar y regular los mecanismos que se utilizarán para su distribución, los agentes responsables de ésta, los controles de su calidad y eficacia y la relación de estas políticas con las de creación y difusión de nuevas técnicas productivas.

i] *Tipos de insumos y de bienes de capital.* Normalmente ciertos insumos y bienes de capital necesarios para un proceso de desarrollo agropecuario (un determinado insecticida o vermicida, la semilla de cada especie, alguna máquina en particular, etc.) son bastante específicos y carecen de alternativas. En estas situaciones, la política de abastecimiento debe preocuparse fundamentalmente de lograr que los productores dispongan oportunamente de las cantidades previstas. En otras ocasiones existen dos o más bienes de diversa calidad, potencia u otras características, que pueden satisfacer alternativamente una determinada necesidad (diversas marcas de tractores, distintos tipos de fertilizantes nitrogenados, etc.). En estas circunstancias habrá que decidir si se permitirá ofrecer a los productores todos los posibles bienes alternativos o si, por el contrario, se pondrán algunas restricciones a los tipos o calidades producidos, importados o distribuidos.

La primera de las dos opciones podría parecer mejor, pues permitiría que el productor elija dentro de una gama de alternativas. Sin embargo, algunos de estos insumos o bienes de capital pueden ser inadecuados para las condiciones técnicas, económicas, sociales o culturales de las actividades productivas agropecuarias del país, o no conciliarse con los objetivos y la estrategia propuesta. Por otra parte, los mercados de insumos y demás bienes de capital son pequeños en la mayor parte de los países de la región; si se permite vender cualquier tipo, marca o calidad de estos bienes no será posible aprovechar las economías de escala que se derivarían de un mayor volumen de producción, importación y distribución que sólo puede obtenerse limitando el número de productos diferentes ofrecidos.

Estas razones pueden aconsejar establecer algunas restricciones en cuanto a los tipos de insumos y de bienes de capital producidos, importados o distribuidos en el país. Dichas restricciones pueden ser genéricas o específicas, según se refieran a las condiciones generales en que se realizan la producción, la importación y la distribución²⁶ o a las propias características de los bienes de capital autorizados.²⁷

Estas restricciones deben establecerse considerando simultáneamente el estado del conocimiento tecnológico disponible en el país y la capacidad técnica de la administración pública. Así, por ejemplo, si se postula una incorporación masiva de nuevas técnicas, no se deberán establecer limitaciones a los nuevos insumos y bienes de capital que se ofrezcan en relación con ellas, y se podrá exigir a los distribuidores que presten adecuada asesoría técnica a los productores agropecuarios.

ii] *Origen de los insumos y los bienes de capital.* En estrecha asociación con la decisión anterior está la decisión acerca del origen de los bienes de capital que se ofrecerán a los productores. Se trata de determinar los que serán producidos en el país (analizando separadamente los bienes tradicionalmente producidos en el país y aquellos

²⁶ Por ejemplo, la exigencia de que los distribuidores de maquinaria mantengan una red nacional o regional de estaciones de servicio y una adecuada provisión de repuestos.

²⁷ Por ejemplo, el reunir ciertas condiciones de calidad, o de determinado precio máximo por unidad de potencia o de producto activo.

otros cuya importación habitual se pretende sustituir con producción nacional) y los que se importarán (sea que se continúen importando o que resulte más conveniente reemplazar por importados los producidos en el país).

Esto implica determinar cuáles bienes pueden ser producidos en el país y cuáles no, teniendo en cuenta el tamaño del mercado, la estructura de las actividades agropecuarias, mineras e industriales y sus correspondientes estrategias de desarrollo, las técnicas de producción, los costos relativos de los sustitutos nacionales en comparación con los de los productos importados, y la calidad de unos y otros.

La decisión que se adopte con respecto de los insumos y bienes de capital producidos en los predios agrícolas (como semillas, reproductores, alimentos para ganado, etc.) tendrá una incidencia directa en las actividades productivas del sistema agropecuario y por lo tanto debe considerarse al formular las metas de producción. En cambio, las decisiones con respecto al origen de los insumos y bienes de capital no agropecuarios inciden en ciertas actividades de apoyo que normalmente quedan bajo la autoridad de otras oficinas de planificación, por lo que deben adoptarse de acuerdo con estas últimas. En esos casos, no es raro que se presenten conflictos (especialmente con los sectores industrial y minero), sobre todo si éstos desean promover una industria o actividad que da un producto de una calidad, precio u otras características que no convienen a las actividades agropecuarias.

Las ventajas que para ciertas ramas de actividad pueda tener la sustitución de importaciones deben sopesarse con los inconvenientes que puedan significar para el agro. Entre las ventajas cabe citar el crecimiento industrial, el ahorro de divisas, la creación de empleos y de ingreso, la seguridad en el abastecimiento, etc. Entre los inconvenientes están las diferencias de calidad y de costo, el encarecimiento derivado de la extensión del período medio de almacenamiento en relación con el del producto importado, la rigidez de la oferta (tanto en cantidad como en calidad), etc.

iii] *Regulación y control del abastecimiento de los insumos y demás bienes de capital.* Cualquier definición que suponga una orientación o restricción del tipo o del origen de los insumos y bienes durables de capital utilizados en el país exigirá algunos cambios y ajustes en la estructura y el funcionamiento de su sistema de abastecimiento. Para ello es necesario determinar, en particular, los agentes que podrán participar en él o que deberían asumir la responsabilidad de llevarlo a cabo,²⁸ los canales de abastecimiento y la importancia relativa de cada uno, el grado de competencia o monopolio que se propiciará o aceptará en los canales donde existan alternativas y el tipo de control que se ejercerá en aquellos canales donde existan monopolios u oligopolios.²⁹

Ahora bien, para llevar a la realidad las decisiones tomadas en estas materias, para dar orientaciones o para imponer restricciones, es necesario contar con un sistema de control. El ejercicio de este control exige contar con mecanismos técnicos y administrativos. Los primeros permiten explicitar en detalle las restricciones que se quiere aplicar y expresarlas en normas precisas respecto de cantidades, calidades, marcas, tipos y modelos que se pueden producir o importar. Los mecanismos administrativos permiten traducir dichas restricciones en un conjunto de disposiciones y aplicar éstas en la práctica. Como ejemplos pueden citarse las licencias de fabricación o de importación, los aranceles discriminatorios, las revisiones o pruebas técnicas, etc. Conviene destacar,

²⁸ Empresas privadas, filiales de fábricas, cooperativas de productores agropecuarios, empresas públicas, etc.

²⁹ Cabe señalar que el análisis necesario para tomar estas decisiones es similar al que debe realizarse para la definición de la política de comercialización. Al respecto, véase más adelante, en este capítulo, "Las políticas económicas".

en particular, la importancia de controlar la calidad de los insumos y bienes de capital y su eficacia en las condiciones del país.

iv] *Relación entre estas políticas y las de creación y difusión de nuevas técnicas.* Aun cuando en términos generales todas las políticas están relacionadas entre sí, la vinculación entre las de abastecimiento de insumos y bienes de capital y las de creación y difusión de nuevas técnicas es particularmente estrecha. Por una parte, la aplicación de muchas de las nuevas técnicas exige algún insumo o bien de capital. De esta manera, la posibilidad de difundir y lograr su aplicación generalizada dependerá de la disponibilidad de los respectivos insumos o bienes de capital. Por otra parte, como ya se señaló, muchas veces es preciso escoger entre productos aparentemente similares; la elección debe basarse en las investigaciones ya realizadas o en las programadas.

b] *Las opciones específicas*

Para ilustrar algunas de las principales opciones específicas relativas a la disponibilidad de insumos y de bienes de capital, se tomarán como ejemplos las políticas de mecanización y de abastecimiento de insumos.

i] *La política de mecanización.* De acuerdo con los objetivos postulados y con las definiciones de la estrategia, la política podrá estar orientada a acelerar o desacelerar la incorporación de nuevas máquinas, recurriendo para ello a medidas ya mencionadas en términos generales.³⁰

Algunos de los aspectos sobre los que deberá pronunciarse toda política de mecanización son los siguientes:

Los tipos de máquinas ofrecidas, teniendo en cuenta las economías de escala existentes en su fabricación, importación, distribución, mantención y reparación, y la necesaria capacitación para su manejo. Estas consideraciones pueden recomendar la limitación del número de marcas y modelos comercializados. Por otra parte, cuando hay una considerable proporción de maquinaria importada, será preciso determinar cómo ingresará al país, indicando los agentes responsables de la importación, los requisitos que deben cumplirse, etc.

Como en casi todos los países de la región la importación, venta y uso de maquinaria están directa o indirectamente subsidiados, la política debe pronunciarse sobre la continuación o reducción de dichos subsidios; si éstos se reducen, la maquinaria se encarece en relación con la mano de obra, con el consiguiente ahorro fiscal. Por otra parte, la expansión de la mecanización estará también condicionada por las posibilidades de acceso a los insumos de origen no agrícola (combustibles, repuestos, etc.) y a los servicios de reparación y de mantenimiento. De allí que una política "mecanizadora" debe preocuparse de promover la creación de múltiples puestos de servicio adecuadamente distribuidos en el territorio nacional, y de caminos rurales transitables durante la mayor parte del año. En casi todos los países de la región una parte de las tareas mecanizadas son realizadas por empresas extraprediales, que arriendan los servicios de la maquinaria a los productores. En términos generales, parece conveniente fomentarlas, ya que permiten un mejor aprovechamiento de la dotación de equipos y un desarrollo más eficaz de las tareas de operación y mantenimiento.

ii] *La política de abastecimiento de insumos.* La tecnificación de las actividades

³⁰ Desde luego, estas medidas no son genéricas, aplicadas a "la maquinaria" como un solo ente, sino específicas, estimulan particularmente el uso de ciertos tipos de máquinas, frenan o limitan el uso de otras, también determinadas. Ello exige definir cuidadosamente el tipo de máquinas cuyo uso debe ser promovido, señalando sus características técnicas y, muchas veces, incluso sus marcas y modelos. Estas indicaciones se basan además en lo señalado por los objetivos y la estrategia respecto de determinados productos.

agropecuarias resulta en el uso de más y mejores insumos y en la incorporación de nuevos tipos de ellos, generalmente de origen no agropecuario. Algunos insumos tradicionales de origen agropecuario comienzan a ser producidos por empresas especializadas. Por otro lado, gran parte del nuevo conocimiento técnico creado en el país o importado está incorporado en determinados insumos o va unido a su uso. En consecuencia, la difusión y la adopción de muchas técnicas depende en gran medida de la adecuada producción, importación y distribución de esos insumos.

Cuando se proyecta expandir la producción aumentando las áreas dedicadas a ella, el abastecimiento de insumos es de gran importancia. Esta importancia se transforma en fundamental cuando la estrategia adoptada supone que esa expansión se apoyará en la intensificación del uso de la tierra.

A diferencia de la maquinaria, el uso creciente de insumos suele tener un efecto favorable sobre el empleo: por lo general, aumenta la demanda de mano de obra, tanto para asimilarla a las prácticas productivas como para recoger la mayor producción.³¹ Sin embargo, tiende a concentrar el ingreso agropecuario en aquellos que tienen una mayor capacidad de ahorro o mayor acceso al crédito.³²

Las opciones de esta política suelen ser menos conflictivas que las de la política de mecanización. Para fijarla, es necesario considerar los elementos analizados precedentemente y también ciertos aspectos más específicos. Uno de ellos es la dificultad que presenta el señalar cuáles son los insumos más adecuados, pues existe una variedad muy grande de cada uno de ellos y constantemente aparecen nuevos tipos o calidades, lo que determina el retraso técnico de los anteriores. Además, muchas veces la utilización de un insumo supone su complementación con otros.

De allí que la definición de la política de abastecimiento de insumos deba centrar su atención en un grupo relativamente pequeño de ellos, los fundamentales para el proceso productivo, tales como los fertilizantes, los alimentos para el ganado, ciertas vacunas y pesticidas, etc. En cuanto al resto de los insumos cabría más bien resolver en su oportunidad los problemas coyunturales.

Al pronunciarse con respecto al origen de insumos tales como los fertilizantes y alimentos para el ganado, no podría omitirse el hecho que éstos se emplean en grandes cantidades, lo que implica considerar especialmente los costos de transporte, descarga y almacenamiento.

Por otra parte, como los precios internacionales suelen tener fuertes variaciones estacionales, originadas por el comienzo y fin de su temporada de uso en los países del hemisferio norte, es conveniente programar la colocación de las órdenes de compra en los periodos más adecuados. Además, tanto los precios FOB como los costos de transporte decrecen sensiblemente al aumentar las cantidades compradas en cada operación. Finalmente, cuando se deben importar grandes cantidades de insumos, será imprescindible analizar conjuntamente con el sector transporte las facilidades portuarias existentes y en proyecto, y programar cuidadosamente todas las importaciones que compitan para su uso.³³

³¹ Existen algunas excepciones, como la utilización de herbicidas, que evita el empleo de mano de obra en la destrucción de malezas.

³² Esta es, precisamente, una de las críticas que se ha hecho a la "revolución verde".

³³ Cuando un país escoge una estrategia de intensificación, el uso de algunos insumos como los citados puede crecer en forma muy notoria, llegando sus importaciones a cientos de miles y aun millones de toneladas. Esta cantidad suele ser muy grande para la capacidad instalada de los puertos (especialmente de los equipados para la descarga a granel) de los países de la región y puede obstaculizar la internación de otros abastecimientos esenciales como los cereales, el carbón y algunos productos mineros.

En lo que se refiere a su distribución dentro del país, las variaciones estacionales en el uso de insumos obligan a traducir el calendario de necesidades en los predios en otros calendarios para el mayorista y, luego, para el importador, lo que también exige, en muchos casos, realizar una cuidadosa programación de su abastecimiento.

3. Políticas relativas a la creación y la difusión de nuevas técnicas productivas

Toda estrategia de desarrollo agropecuario supone la solución de determinados problemas técnicos y la aplicación de estas soluciones por parte de un grupo de productores. Para que ello sea posible es necesario que las técnicas necesarias sean oportunamente creadas o importadas, y luego difundidas entre los productores.

Para conocer en forma regular y oportuna nuevas soluciones para los problemas agropecuarios, y para procurar su aplicación rápida y generalizada es necesario fijar políticas de creación, de importación y de difusión de nuevas técnicas productivas. La política de difusión debe considerar las técnicas actualmente disponibles y los probables resultados de las investigaciones en curso. Por lo tanto, puede proyectarse para el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta la estrategia y las metas de esa misma perspectiva temporal. Una cosa similar acontece con la política de importación, que permite traer al país algunas técnicas en plazos relativamente breves.³⁴ En cambio, la política de creación de técnicas debe ser elaborada con un criterio de más largo plazo, y deberá promover las investigaciones que permitan contar con los resultados que serán necesarios en el futuro.

En los países de la región, la creación nacional de técnicas agropecuarias está normalmente a cargo de la administración pública y de las universidades; en algunas ocasiones pueden participar las organizaciones de productores (y los productores individuales) y las empresas que comercializan insumos y bienes de capital. Por su parte, cualquiera de estos agentes puede, a su vez, importar ocasional o habitualmente técnicas para adaptarlas a las condiciones locales, para usarlas como base de sus labores de investigación en el país o, simplemente, para distribuir las. Es por lo tanto necesario señalar la participación relativa de la creación nacional y de la importación de técnicas. Esto exige tomar en cuenta varios factores: las situaciones en las cuales la investigación nacional es insustituible, como ocurre con la fertilización y el manejo de los suelos; la capacidad científica existente en el país, que no debe ser considerada como un elemento rígido; los costos relativos de la producción y la importación de tecnología y la estrecha relación que debe existir entre las decisiones que se adopten para las actividades productivas agropecuarias y la política científico-tecnológica del país en su conjunto.

No es superfluo reiterar la secuencia temporal entre las actividades de difusión y las de creación y de importación: las respectivas políticas deben señalar los mecanismos y canales que ligarán a ambas actividades, así como el proceso de retroalimentación mediante el cual los investigadores deben conocer los problemas detectados en el campo.

a) La creación nacional de nuevas técnicas

La creación nacional de nuevas técnicas exige contar con una eficaz organización y una adecuada dotación de recursos humanos y financieros. Las tareas centrales de

³⁴ Sin embargo, muchas de las técnicas que se importan deben ser sometidas a prueba en las condiciones locales, y otras deben someterse a una adaptación o reelaboración lo que suele exigir más tiempo.

esta política son: el diseño de un sistema nacional de investigación que integre o coordine la labor de todas las unidades que lo componen; la indicación y jerarquización de los problemas que debe resolver, y la asignación de tareas y recursos para el desarrollo de las labores correspondientes.

La primera de estas tareas se analiza más adelante.³⁵ Basta señalar aquí que es necesario concebir un sistema que aproveche al máximo la capacidad existente, que reduzca las duplicaciones y las omisiones, que tenga cierta unidad de dirección y que suministre oportunamente las nuevas técnicas nacionales necesarias, todo lo cual contribuye a alcanzar los resultados previstos en el plan. También será necesario establecer los criterios para delimitar las áreas de responsabilidad de cada organismo y distribuir entre ellos los recursos disponibles (generalmente subvenciones, becas, algunos equipos, etc.). En el caso particular de aquellos países en que las actividades privadas tengan una participación importante en la investigación, será preciso ver la posibilidad de establecer instrumentos tendientes a orientar sus investigaciones, de modo que las técnicas creadas sean compatibles con los objetivos y la estrategia de la planificación.

Por otra parte, habrá que pronunciarse con respecto a la prioridad relativa de la investigación pura y la de carácter aplicado. Dentro de esta última deben fijarse los posibles temas de investigación (en términos de productos, regiones, tipos de problemas o zonas ecológicas y la importancia relativa que tendrán las técnicas vinculadas a diversos propósitos como ahorrar tierra o sustituir mano de obra) e indicar el grado de refinamiento tecnológico deseable para las soluciones y el grado de detalle con que se realizarán algunos tipos de investigación.

Por último, las tareas de investigación exigen diversos equipos técnicos e instalaciones, lo cual plantea la necesidad de establecer algún mecanismo que permita la creación y formulación continua de los proyectos de inversión necesarios para su desarrollo. Asimismo, habrá que considerar la necesidad de personal seleccionado, estable y calificado y su adiestramiento, tanto previo como permanente.

b] *La importación de técnicas*

A través de la importación se pueden obtener aquellas técnicas ya elaboradas disponibles en otros países y aquellas otras que no pueden ser desarrolladas en el país. Sin embargo, algunas de las técnicas extranjeras pueden ser inadecuadas para el medio en que se proyecta aplicarlas; pueden no concordar con algunos objetivos, con la estrategia y con algunas metas ya fijadas; pueden ser excesivamente caras, o, por último, pueden hacer al país más dependiente del exterior. Teniendo en cuenta estos posibles inconvenientes, será preciso concebir un sistema, basado en incentivos, regulaciones y controles, que permita y estimule el uso de las técnicas compatibles con los objetivos y la estrategia de desarrollo agropecuario y el de la economía en su conjunto, mientras limita el uso de otras. En este sentido tienen particular importancia las decisiones respecto de licencias y "royalties", el control de la importación y la distribución de insumos y de bienes de capital y el control de las inversiones extranjeras y los créditos externos. Junto con lo anterior será indispensable desarrollar una capacidad científica nacional, pues ésta es insustituible para fijar la política de importación de tecnología y también para aplicarla.

c] *La difusión de nuevas técnicas*

Esta política deberá considerar los instrumentos destinados a transmitir las nuevas

³⁵ Véase el capítulo sexto de esta Tercera Parte: "La reforma de la administración pública agropecuaria".

técnicas a los productores, a aumentar su receptividad a ellas y a estimular su aplicación. Muchos de esos instrumentos pertenecen a otras políticas, como las de abastecimiento de insumos y bienes de capital, las políticas económicas y las políticas relativas a la estructura empresarial, las cuales deben, por lo tanto, ser compatibles entre sí.

La naturaleza del proceso de transferencia de nuevas técnicas y el tipo de mecanismos más adecuados para realizarlas difieren según se trate de mejoramientos de las plantas y los animales, de técnicas de cultivo y crianza, de técnicas mecánicas o de técnicas de organización.³⁶

Las técnicas de naturaleza mecánica o química llegan hasta los productores en los insumos y bienes de capital, y son los distribuidores o vendedores quienes ejercen la presión necesaria sobre los productores para que éstos adquieran estos bienes. Una situación similar se presenta en las técnicas de mejoramiento de variedades y razas. En cambio, las técnicas de cultivo, crianza u organización suelen constituir conocimientos no incorporados a un determinado bien, lo que hace necesario contar con mecanismos especiales destinados a su difusión y aplicación.

La política de difusión debe fijar los agentes responsables de estas actividades y de la supervisión y el control de las mismas. A la luz de las prioridades del plan, dicha supervisión y control resultan más fáciles en organismos y empresas estatales que entre los agentes privados.

La mayor parte de las materias sobre las cuales debe pronunciarse la política de difusión son similares a las ya señaladas respecto de la investigación (prioridades por regiones, productos, etc.; áreas de responsabilidad; estímulos a los agentes privados, etc.). A ellas es necesario agregar aquí la necesidad de señalar los principales destinatarios de la difusión (por ejemplo, el grupo más modernizado, el más rezagado, el reformado, el que produce para la exportación, etc.).

d] *La sanidad vegetal y animal*

Las políticas de sanidad vegetal y animal deben considerar los aspectos ya comentados y además otro elemento: dada la transmisibilidad de las enfermedades, los productores deben controlar regularmente, en sus propios medios, las plagas y enfermedades más comunes. Al mismo tiempo, debe existir un sistema nacional que permita adoptar medidas de emergencia frente a la aparición de brotes agudos de enfermedades infecciosas o de plagas y pestes de rápida difusión. Entre estas medidas pueden mencionarse, a título de ejemplo, la restricción de la circulación de animales o productos infectados o procedentes de zonas afectadas, la clausura de centros de comercialización, la aplicación aérea de plaguicidas, etc.; además de otras que deberían ser obligatorias para productores y otros agentes, como es el caso de las vacunaciones, los tratamientos sanitarios, la eliminación de plantas y animales afectados, etc.

Para lograr esos efectos estas políticas pueden recurrir al uso de tres tipos de instrumentos. El primero consiste en crear conciencia acerca de los problemas sanitarios y de la conveniencia de solucionarlos. El segundo es el establecimiento de normas y sanciones sanitarias. El tercero es la realización directa de determinadas labores sanitarias por parte de los organismos públicos especializados (sea gratuitamente, bajo contrato o con cargo a los productores), labores que, en los casos más graves, podrían llegar a efectuarse sin el consentimiento de los empresarios.

³⁶ Ver nuevamente el capítulo primero de la Primera Parte: "Características de las actividades agropecuarias que influyen sobre la planificación de su desarrollo en América Latina".

e] *Políticas relativas a los recursos humanos*³⁷

Son las destinadas a crear un compromiso ocupacional,³⁸ y a desarrollar las aptitudes y la destreza de los miembros —actuales y potenciales— de la fuerza de trabajo que desempeñan labores del agro, a fin de que puedan atender las necesidades del desarrollo agropecuario, y sus propias aspiraciones de mayor realización personal. De estas políticas dependerá, en mayor o menor grado, que las actividades agropecuarias dispongan de un adecuado número de trabajadores con las calificaciones, el compromiso y la aptitud “natural” que el desarrollo agropecuario necesita³⁹ (véase el cuadro 95).

En los países de la región la importancia de cada uno de estos aspectos o variables no es uniforme. Sólo algunos países tienen déficit de mano de obra agrícola y deben recurrir a las migraciones —estacionales o permanentes— desde países limítrofes. En cambio, en todos ellos la migración estacional o permanente entre regiones constituye una necesidad. En materia de calificación profesional, la acción en general ha sido escasa y sólo en muy pocos casos el déficit puede solucionarse sin recurrir a esfuerzos extremos.

El compromiso ocupacional no ha merecido hasta ahora una atención especial y sólo en algunos países ha mostrado su importancia al manifestarse primero el ausentismo empresarial e intensificarse posteriormente la migración campo-ciudad de los trabajadores y, en particular, de los jóvenes nacidos en el medio rural. Finalmente, el deterioro de la aptitud natural de los miembros de la fuerza de trabajo es aún grave en muchos países, debido a las bajas condiciones de vida que presenta el medio rural, y a la falta de políticas de educación, salud y salubridad, vivienda y nutrición capaces de remediar los déficits más importantes.

En general existe una confusión en torno a estas políticas, lo que contrasta con la nitidez de los problemas o situaciones que están llamadas a remediar. Esta confusión

CUADRO 95. *Principales políticas relativas a los recursos humanos*

<i>Variable afectada</i>	<i>Políticas</i>
Tamaño de la fuerza de trabajo y cantidad de trabajo.	Migración interna e internacional. Regulación de la participación al trabajo por edad, sexo y nacionalidad.
Calificación profesional.	Capacitación.
Compromiso ocupacional.	Remuneraciones, regulación de los despidos, derechos de antigüedad, carrera ocupacional, jubilación, etc. ^a
Aptitud “natural”.	Nutrición, salud y salubridad, vivienda, educación básica.

^a Analizadas en el acápite política laboral.

³⁷ A menudo se les denomina también políticas de mano de obra. Véase por ejemplo: OCDE, *Politique et programmes de main d'oeuvre au Canada*, París, 1966.

³⁸ El concepto se refiere a la disposición personal a considerar como definitiva su opción ocupacional actual. En este caso específico, a la de permanecer en la fuerza de trabajo agropecuario durante el período de su vida dedicado al trabajo.

³⁹ Por natural se entiende aquí el estado físico y mental que corresponde a un desarrollo normal de la persona y que se obtiene mediante niveles de alimentación, condiciones ambientales, cuidados de salud, etc., determinables en base a criterios médicos, nutricionales, etc.

se origina en dos hechos. El primero, que las variables que las afectan están también directamente vinculadas a objetivos globales (producción, empleo, distribución del ingreso, etc.) por lo que son a su vez afectadas por el resto de las políticas. El segundo, la dificultad práctica y conceptual de distinguir la responsabilidad que incumbe a los diferentes ministerios y oficinas de planificación (agropecuaria, trabajo, salud, educación, etc.) en la formulación y ejecución⁴⁰ de las políticas relativas a los recursos humanos.

i] *Las políticas de migración.* Aunque su propósito sea similar, la migración de trabajadores agropecuarios de un país a otro y el traslado de los mismos entre regiones de un mismo país dan origen a políticas diferentes en su formulación y en su contenido.

□ *Migración internacional.*⁴¹ La regulación de estas migraciones se realiza mediante acuerdos entre los países de origen y destino de los trabajadores, y desbordan las consideraciones exclusivamente laborales. Por lo general, estos acuerdos fijan la cuota anual o estacional de trabajadores, el estatuto laboral que los regirá —puestos de trabajo a los que pueden acceder, duración de los contratos, derecho a la seguridad social, bonificaciones o forma de pago de los gastos de viaje, etc.— y las disposiciones relativas a sus demás deberes y derechos ciudadanos, como son educación, salud, vivienda, nacionalización y residencia, sujeción a los tribunales del país de origen o destino según el tipo de delito, participación en actividades sindicales y políticas, etc. Dada la naturaleza de estos acuerdos, su aprobación corresponde normalmente al poder legislativo; las proposiciones son hechas concertadamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Trabajo y Agricultura, y cada uno de ellos asume la responsabilidad de aspectos específicos de su posterior ejecución, control y evaluación.

El diseño planificado de estas políticas habitualmente se realiza cuando ya las corrientes migratorias datan de varios años y resultan imprescindibles para el desarrollo de las actividades agropecuarias. Antes de dicho diseño existe un período durante el cual se adoptan ocasional y pragmáticamente medidas tendientes a subsanar algunas injusticias y problemas coyunturales (reglamentación de los contratistas de trabajo, controles fronterizos para fiscalizar el período de permanencia, etc.). En ese contexto, la participación de la oficina de planificación agropecuaria estará orientada a precisar el carácter temporal o permanente de la corriente migratoria, a estimar su cuantía anual, a determinar el costo de los salarios, vivienda, alimentación, transporte, etc., que puede ser asumido por las propias empresas y el que deberá ser de cargo del Estado, a fijar las zonas de producción y los puestos de trabajo a que se dará acceso a los migrantes, y a cooperar con las autoridades del Trabajo (en la reglamentación propiamente laboral: contrataciones, despidos, formas de pago, etc.) y con las de educación, salud y vivienda (en la estimación de las necesidades generadas por los migrantes y sus familias).

Las tareas antes mencionadas se facilitan por tratarse de necesidades de trabajo limitadas en producciones y épocas del año bien individualizadas (recolección de café o frutas, corte de caña, esquila, etc.). El mayor o menor grado de control necesario o deseable por razones de paz social o de relaciones externas determinará o no la conve-

⁴⁰ En el pasado decenio prevaleció la distinción clásica entre las políticas económicas y sociales, según se tratara de objetivos de crecimiento o de bienestar, respectivamente. Ella está siendo progresivamente abandonada en búsqueda de un "enfoque integrado". Según la distinción clásica, políticas como las de migración y capacitación son consideradas económicas y las políticas nutricionales, de salud, vivienda, etc., sociales.

⁴¹ En la actualidad estas migraciones tienen un carácter estacional y ocurren entre países limítrofes (Venezuela y Colombia; Bolivia, Paraguay; Chile y Argentina, etc.) o de una misma zona geográfica (países del Caribe al sur de los Estados Unidos), en contraste con las migraciones de origen extracontinental (europeo, asiático y africano) de siglos y decenios anteriores.

nencia de establecer sea un programa de cargo de la administración pública o un sistema para la fiscalización de los contratistas y de las condiciones de vida y trabajo en las empresas, asignando su ejecución a un organismo específico.

□ *Migración interna.* Las políticas tendientes a regular y favorecer el traslado de trabajadores entre zonas agropecuarias del mismo país o entre éstas y las zonas que se abren a la colonización, tienen una connotación más específicamente agropecuaria. La coordinación con oficinas de planificación de otras ramas de actividades si se hace necesaria, es por lo tanto más simple. En ambos casos se tratará de trabajadores del mismo país, y, en principio, regirá para quienes migran el mismo régimen laboral vigente en las zonas de origen.

El diseño de las políticas específicas para la migración entre zonas agropecuarias ya establecidas es el caso menos frecuente. Pueden ser necesarias para mantener o crear empleos y para mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los migrantes estacionales. En efecto, la escasez relativa de mano de obra —estacional o permanente— puede estar favoreciendo en algunas zonas del país un proceso de sustitución de dicha fuerza de trabajo que no se concilie con el desempleo existente en otras zonas agrarias nacionales. Procederá en este caso fijar políticas que motiven a los empresarios a promover estas migraciones y guíen en este mismo sentido la acción de los organismos públicos del agro. De igual modo, la discriminación de que pueden ser objeto los migrantes estacionales en materia de salarios, alimentación, alojamiento, etc., puede hacer necesarias estas políticas. En estas situaciones, corresponderá al sistema de planificación agropecuaria determinar el monto de las necesidades de mano de obra y los excedentes y déficit por zona para un período suficientemente prolongado (5 a 10 años); indicar o establecer los estímulos que resulten conciliables con los costos locales; identificar las necesidades de capacitación de los migrantes, y fijar, cuando corresponda, las gratificaciones a cargo de las empresas o la bonificación fiscal de los gastos de traslado. Generalmente los instrumentos utilizados en esta política consistirán en adaptaciones o complementaciones de la política laboral en su conjunto: inclusión del salario o la tarifa para las labores estacionales dentro del sistema de salarios fijados legalmente, extensión de la seguridad social a los migrantes, reglamentación de la comida y el alojamiento suministrados por las empresas, etc.

En contraste con la migración de trabajadores entre zonas agropecuarias ya establecidas (que constituyen una tradición para quienes las realizan, se hacen en números relativamente estables, son fundamentalmente estacionales y movilizan trabajadores asalariados) las migraciones hacia zonas de colonización dependen más de traslados masivos y definitivos. Constituyen, por lo tanto, un cambio sustantivo en las condiciones de vida y en las prácticas agrícolas y ganaderas de los emigrantes, los que en buena proporción son pequeños empresarios. En el caso de la migración a zonas de colonización, situadas actualmente en su mayoría en los trópicos húmedos, la participación de los gobiernos tiende a ser mayor, pues se hace necesario establecer estímulos ajenos al ámbito de las empresas (infraestructura educacional y hospitalaria, salubridad, redes de comunicación, etc.), así como regular las relaciones de propiedad y de tenencia de la tierra.

Corresponderá a estas políticas de migración indicar si el migrante actuará en forma individual o se incorporará a una organización colectiva; fijar los criterios de selección de los migrantes considerando aspectos tales como la procedencia geográfica, la edad, la composición de la familia, la experiencia agropecuaria, etc.; proyectar instrumentos de asentamiento y dotación de los migrantes individuales o colectivos; atender a la suplementación temporal de los ingresos y al pago de los gastos de traslado, y, finalmente, determinar la secuencia de asignación y ocupación del territorio. Donde la colo-

nización recién se inicia y es básicamente dirigida por organismos públicos o realizada bajo el control de compañías privadas, la oficina de planificación agropecuaria deberá mantener una estrecha coordinación con las de transporte, obras públicas, educación, vivienda y salubridad. En aquellos casos donde la migración se hubiere iniciado o completado en forma "espontánea", el esfuerzo podrá estar concentrado en la ordenación parcelaria, en la legalización de títulos y en otros instrumentos de la política de reforma de la estructura empresarial. En ambos casos, el propósito será el de consolidar el proceso de radicación de los migrantes, dentro de un marco institucional adecuado al desarrollo agropecuario y al regional.

ii] *Políticas de delimitación de la fuerza de trabajo y la cantidad de trabajo.* Constituyen aquellas medidas e instrumentos destinados a alentar o desalentar el ingreso a la fuerza de trabajo agropecuaria de personas pertenecientes a algunas categorías de edad, sexo, raza o nacionalidad, así como a determinar la cantidad máxima de trabajo —diario, mensual o anual— que pueden realizar los trabajadores agropecuarios. Estas políticas pueden contribuir a incrementar o disminuir el tamaño de la fuerza de trabajo que puede obtenerse de los trabajadores agropecuarios, y a impedir a algunas categorías de personas realizar tareas que resulten nocivas para un adecuado desarrollo.

Las medidas derivadas de estas políticas han sido de relativa trascendencia en otras ramas de actividad, en especial en el medio urbano-industrial, pero no han afectado mayormente al medio rural y a las actividades agropecuarias; han sido además muy resistidas por los empresarios agrícolas. Algunas medidas, como las llamadas a evitar la discriminación racial o a favorecer el trabajo femenino, no tienen la misma importancia en las actividades agropecuarias, por cuanto se considera que sus puestos de trabajo no son tan apetecidos como para prestarse a la mencionada discriminación y porque la escasa participación femenina depende más bien del cambio en las condiciones del trabajo agrícola y de los hogares rurales. En otros aspectos, tales como la duración de la jornada de trabajo, se aduce que la continuidad de muchas labores agropecuarias o la brevedad del lapso en que pueden realizarse impide el cumplimiento de horarios de duración fija, como en la industria o en los servicios.

Algunas de las consideraciones anteriores podrían ser discutibles. Sin embargo, el uso y la influencia actual y futura de estas políticas no parece depender de tales criterios. El fondo del problema parece estar en el hecho de que los insuficientes niveles de productividad, seguridad e ingreso de los trabajadores en las actividades agropecuarias crearían una incompatibilidad entre la necesidad de obtener mejores ingresos y la aplicación de este tipo de medidas. La efectividad de medidas semejantes parece depender de otros factores. Pueden citarse algunos ejemplos: la limitación de la duración del trabajo en términos de horas, días o tarea realizada, ha favorecido la creación de empleo sin afectar el desarrollo de producciones claves, y ha sido posible debido al concurso de los propios sindicatos; el avance de la educación obligatoria ha constituido un aliciente para que muchos padres acepten la prohibición de trabajar que ella impone a sus hijos menores; el fortalecimiento de los sistemas de previsión ha permitido que en algunos países, a lo menos en la categoría de los empleados agrícolas, disminuya la participación laboral de los ancianos.

iii] *La política de capacitación.* La capacitación es entendida en este texto como un componente del proceso educativo, e incluye las actividades que permiten la transmisión y asimilación de conocimientos, el mejoramiento de las actitudes y la adquisición de la destreza específica necesaria para realizar las distintas tareas que exige un proceso de desarrollo agropecuario.⁴²

⁴² Véanse D. J. Bradfield, *Guide to extension training*, FAO, Roma, 1969; F. Harbison y

Aun cuando formalmente se asemeja a la que se realiza en otras ramas de actividad, la capacitación para el desarrollo agropecuario tiene algunas características propias de las condiciones rurales de vida. Entre estas condiciones están las siguientes: la heterogeneidad cultural; el nivel de educación generalmente más bajo que lo exigido por el desarrollo, y considerablemente inferior al del medio urbano; la dispersión espacial de las actividades y de la población, junto con la dificultad para reunir grupos, puesto que los trabajadores no pueden abandonar sus lugares de trabajo por mucho tiempo; y, finalmente, la división del trabajo en las actividades productivas agropecuarias, que asigna a cada trabajador numerosas tareas especializadas diferentes durante el año. En un proceso acelerado y masivo de modernización, estas condiciones refuerzan la necesidad de alguna forma de capacitación para casi toda la población ocupada.

Dado que todas estas características derivan de la propia naturaleza de las actividades agropecuarias y de las condiciones existentes en el medio rural, es necesario que la política de capacitación se ciña al marco de los procesos globales de que forma parte: el de educación y el de desarrollo agropecuario. Así, por ejemplo, una acción dirigida a la alfabetización y a la extensión de la educación primaria en el medio rural, puede aumentar el número y la eficacia de los instrumentos de capacitación utilizables, y, con ello, el alcance de esta última.

Finalidades de la política de capacitación La capacitación es una actividad intrínsecamente multifuncional: puede tener efectos sobre las actitudes de los destinatarios ante los cambios, sobre su acceso a algunas tareas, sobre la eficiencia con que las realizan, sobre su posición ocupacional, sobre el nivel de sus ingresos y sobre sus relaciones de poder.

Al diseñar la política de capacitación, caben dos posibilidades. La primera, es concebirla atendiendo las exigencias de la estrategia del plan, como podría ser la necesidad del cambio tecnológico para incrementar la producción. La segunda, es proyectada en función de un conjunto de objetivos. Esta segunda alternativa es más compleja, pues implica tener en cuenta las necesidades según los productos específicos, según las regiones o según otros aspectos del proceso de desarrollo agropecuario. En otras palabras, una política de capacitación que atienda las necesidades derivadas de diversos objetivos, supone un conjunto de políticas de capacitación que abarcarán campos tales como el tecnológico, el de movilización social, el de crédito, el de la comercialización, etc. Suele adoptarse la primera alternativa de diseño cuando la capacitación es un instrumento básico para materializar la estrategia; la segunda se utiliza cuando su función es de apoyo al resto de las políticas.

Las relaciones entre capacitación y difusión. Las actividades de capacitación y de difusión están estrechamente relacionadas entre sí. En efecto, la información suministrada por la difusión es utilizada para la capacitación; y, viceversa, la difusión supone que la persona a quien se dirige está capacitada para realizar las tareas en la forma que se le ha recomendado.

En el diseño y la ejecución de las mencionadas políticas, es necesario distinguir

Ch. A. Myers (comps.), *Manpower and Education. Country Studies in Economic Development*, McGraw-Hill, Nueva York, 1965; S. Barkin (comp.), *Technical change and manpower planning. Coordination at the enterprise level*, OECD, París, 1967; German Foundation for Developing Countries (DFE), *Proceedings of the seminar on the process of social and technical innovation in rural development*, Berlín, 18 de julio a 2 de agosto de 1968, Berlín, 1970. Y. Goussault, *Interventions éducatives et animation dans les développements agraires (Afrique et Amérique Latine)*, PUR, Collection Tiers Monde, París, 1970, y FAO, *La extensión rural en América Latina y el Caribe*, Informe de Conferencia Técnica de Extensión Agrícola y Juventud Rural, Chiclayo, Perú, 29 de noviembre-12 de diciembre de 1970, Roma, 1971.

entre capacitación y difusión, y establecer a cuál de dichas actividades se les asignará mayor prioridad. Esta prioridad dependerá de la relación entre el comportamiento actual de la población receptora y el cambio que en ella misma se desea originar.⁴³ Si las poblaciones se encuentran en un avanzado estado de incorporación al proceso de modernización, habrá que otorgar prioridad a la difusión, la que incluso puede consistir en una información simple. Por el contrario, cuanto menos incorporada esté la población al proceso de modernización, mayor tendrá que ser la importancia relativa de la capacitación.⁴⁴

Secuencia general para la formulación de una política de capacitación. La necesidad de capacitación por una parte, deriva de las exigencias del proceso de desarrollo agropecuario, y, por otra, responde a las aspiraciones de los sujetos. En la mayoría de los países de la región, hay que contar con que las exigencias de desarrollo sean más fuertes que la motivación individual. En este caso, la política debe considerar el uso de instrumentos de promoción, entre los que cabe mencionar las bonificaciones, la gratuidad de los gastos durante el período de capacitación, etc.

Partiendo del criterio que permitirá estimar las necesidades de capacitación y de la modalidad general de aproximación a la población receptora, habría que decidir en qué categoría se dividirá dicha población, el conjunto de conocimientos que se les deberá transmitir, las modalidades de acceso a estos últimos y los organismos públicos y privados que serían responsables de la capacitación (véase el cuadro 96). Estas deci-

CUADRO 96. *Esquema ordenador para una política de capacitación*

Receptores	Mensaje ^a	Alcance espacial	Alcance temporal	Medios	Organismo responsable
Población activa agropecuaria					
<i>Empresarios</i>					
Total					
Por tipos de empresarios					
Por tipos de explotación					
Por forma de producción					
Aspirantes					
<i>Trabajadores</i>					
Total					
Por calificaciones					
Por situación de empleo (permanente, estacional, etc.)					
Aspirantes					

^a Incluye conocimientos, habilidades y desarrollo o fortalecimiento de actitudes y creencias.

⁴³ Véase M. Buffin, "Summary report of the Seminar", en *DSR, The process of social and technical innovation in rural development, op. cit.*, p. 9.

⁴⁴ Véase M. Bodiguel, "La diffusion des innovations agricoles: psycho-sociologie de l'Innovation ou sociologie du changement? Bilan d'un projet international de recherches comparatives", *Revue Française de Sociologie*, vol. XI, Paris, 1970, pp. 556-571.

siones generales dependerán a su vez de las finalidades de la capacitación. Así, por ejemplo, si se pretende mejorar el empleo, se dará prioridad a la capacitación destinada a favorecer la aplicación de una mecanización selectiva entre los empresarios.

Una vez tomadas estas decisiones generales se pasará a la selección de los instrumentos propiamente tales, que en el caso de la capacitación deben combinar un mensaje estructurado pedagógicamente con el o los elementos a través de los cuales se comunicará (un manual sobre administración de empresas, por ejemplo). Dada la gran diversidad de instrumentos posibles, su distinto nivel de detalle y la elevada cantidad de organismos que participan en las labores de capacitación, la planificación de esta actividad exige contar con instrucciones breves pero suficientes para orientar eficazmente la selección y el diseño de los instrumentos y para disponer posteriormente de la información necesaria para el control y la evaluación. Para lograr estos propósitos sin afectar la autonomía de los centros educativos, estas instrucciones o normas generales tendrán que ser elaboradas y aprobadas con amplia participación de los interesados, hasta llegar en lo posible a integrar el conjunto de las actividades en un programa de capacitación.

iv] *La política de salubridad.* La característica vinculación entre la residencia y el lugar de trabajo propia del medio rural y de las actividades productivas agropecuarias, aconseja que los organismos de planificación agraria participen en la formulación de la política de salubridad, cuya finalidad es mejorar la situación de la mayoría de los hogares y comarcas rurales, ajenos a las normas sanitarias mínimas. La aplicación de estas normas incumbe a los hogares, a las empresas y a quienes asumen la responsabilidad local o regional de acciones más generales, ya sea espontáneamente o en el marco de programas y de proyectos específicos.

Para el diseño de esta política, la coordinación entre ramas de actividad supone, por una parte, que la oficina de planificación agropecuaria dé a conocer a la de salud pública un conjunto de antecedentes que afecten las condiciones de salubridad en las zonas agrarias. Estos antecedentes no sólo se refieren a la situación presente, sino también a las necesidades del proceso de desarrollo. Se trata de entregar a los organismos de salud los elementos de juicio que les permitan determinar las normas cuyo cumplimiento habrá que promover a través de los programas de saneamiento, de campañas educativas y de acción directa, y mediante la fiscalización y la aplicación de adecuadas sanciones.

En el marco general del desarrollo agropecuario, los procesos de colonización y de modernización son los que mayor influencia ejercen en las condiciones de salubridad en el medio rural.⁴⁵ En el caso de la modernización estas condiciones son una consecuencia; en la colonización un prerrequisito. Los encargados de la planificación de la salud son los más interesados en conocer y discutir previamente los cambios que se proyectan en el primer caso; en el segundo, el sistema de planificación agropecuaria deberá obtener de ellos datos indispensables.

La adecuada concertación entre ambos sistemas de planificación es especialmente importante dada la permanencia de los efectos de las decisiones de la política de salubridad. Así, por ejemplo, el trazado incorrecto de una red de canales puede deteriorar durante un prolongado período las condiciones de vida de los habitantes de una región.

v] *Las políticas de asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda.* La cre-

⁴⁵ Véase M. Gaviria, *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI, Madrid, 1971; D. B. Paul, *Health, culture and community case*, Studies to Health Programs, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1964; F. A. Neva, "Problemas de sanidad y prácticas agrícolas" en K. L. Turk y L. V. Cronder, *Desarrollo rural en la América tropical*, Editorial Roble, México, 1970, pp. 211-216.

ciente preocupación por aumentar la participación de la población rural en los beneficios del desarrollo hace aconsejable un tratamiento de conjunto de estas políticas.

Como consecuencia de dicha preocupación, muchos gobiernos se han inclinado por una solución directa: vincular el monto de las prestaciones al del ingreso neto de las empresas agropecuarias. Estas prestaciones son percibidas —directamente de las empresas agropecuarias, o indirectamente a través de organismos públicos y privados— sólo por los trabajadores permanentes, y sólo en un número reducido de empresas. La experiencia en muchos países de la región muestra que estas islas de modernidad en cuanto a servicios sociales, limitadas a los asalariados permanentes, no difunden esos beneficios al medio rural en su conjunto; la mayoría de los trabajadores del agro queda excluida de los mismos.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, cabe discutir algunos de los fundamentos de la relación entre el desarrollo agropecuario y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Por una parte, debe considerarse que el destino de gran parte de la población rural menor de catorce años es el medio urbano-industrial; por otra, que no es admisible que los beneficios sociales en el medio rural se otorguen a sólo una minoría de la población.

Como ya está sucediendo en muchos países en materia de educación obligatoria en el medio rural, el financiamiento de alguno o de todos los servicios médicos podría también corresponder a los respectivos organismos nacionales, a los cuales se incorporarían los servicios actualmente existentes a nivel predial, a fin de extender en breve plazo el alcance de los servicios de dichos organismos.

Hasta ahora se ha excluido expresamente la política de vivienda, ya que, a diferencia de lo que ocurre en materia de salud y de educación, no se ha encontrado aún una fórmula viable para superar las deficiencias habitacionales ni en el medio urbano ni en el rural. En lo que a este último se refiere, existe el agravante de que esa falta de soluciones atenta contra las posibilidades de mejorar la distribución espacial de la población.

La dificultad de la política habitacional reside tanto en la magnitud de la inversión y la urgencia del esfuerzo,⁴⁶ como en lograr integrar coherentemente las políticas de desarrollo agropecuario y del medio rural. Para disminuir el costo de la unidad habitacional y lograr una eficiente organización espacial, deben crearse modelos que puedan ser aplicados repetidamente en un número de casos. Para ello habría que señalar, en el espacio rural, un reducido número de aldeas y comarcas tipo, definidas según la naturaleza de sus problemas y de sus necesidades habitacionales en términos de tipos de vivienda (superficie, distribución, etc.). La política agropecuaria debería contribuir a alcanzar esta uniformidad relativa influyendo en el incremento del ingreso de las familias y en su redistribución, en una mejor localización de la producción predial y de las actividades extraprediales, y en un reordenamiento parcelario.

Las experiencias recientes en los países de la región muestran que las relaciones entre las actividades productivas y de apoyo y las correspondientes al mejoramiento de las condiciones de vida rural (salud, vivienda y educación) puedan verse mejoradas al complementarse con un acelerado proceso de modernización agropecuaria y de migración campo-ciudad. Para ello resulta indispensable que la coordinación entre los respectivos sistemas de planificación sea formalizada institucionalmente a través del sistema nacional de planificación.⁴⁷ La determinación de los aspectos acerca de los cua-

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Financiación de la vivienda rural: selección de políticas y técnicas para los países en desarrollo*, Nueva York, 1974.

⁴⁷ Véase el capítulo sexto de esta Tercera Parte, "La reforma en la administración pública agropecuaria".

les deben coordinarse las decisiones debe hacerse a partir de las principales opciones de cada política. Así, por ejemplo, si se proyecta expandir la producción y reorientar la migración campo-ciudad sobre la base de la colonización de nuevas tierras, la viabilidad de esta opción estará condicionada por la posibilidad de orientar recursos de salud y de vivienda hacia esas nuevas áreas. En el supuesto de que ello fuera posible, los instrumentos de la política de colonización deberán compatibilizarse con los de las políticas relativas a la salud y la vivienda.

III. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

No basta con poner factores y técnicas productivas adicionales en manos de los productores o a su alcance. Para que éstos los utilicen efectiva y eficazmente es necesario que les resulte rentable, y que cuenten con los recursos financieros necesarios. Igualmente, para que los trabajadores dediquen sus esfuerzos a las tareas que les son asignadas, para que migren estacional o permanentemente y para que acepten la disciplina laboral en las empresas, deben recibir una adecuada retribución tanto, monetaria como de condiciones de trabajo.

Un gobierno puede adoptar diversas medidas para alterar la estructura, nivel y cuantía de las diversas variables económicas que afectan o condicionan las decisiones de los productores, trabajadores y demás agentes del sistema agropecuario. Aquí se analizan las políticas relativas a los precios de los productos agropecuarios y de los insumos y bienes de capital, la comercialización interna y externa, la tributación, el crédito, los seguros y el régimen laboral, considerando en éste las remuneraciones de los trabajadores, las relaciones contractuales, los servicios de empleo y la seguridad social. (Véase el cuadro 97.)

El uso de estas políticas para alcanzar sus finalidades puede tener diferente naturaleza. En algunos casos pueden servir para alentar una actividad, como ocurre cuando se eleva el precio de un producto cuya producción se desea aumentar. En otros pueden ser el medio para limitar determinada actividad como sucede cuando se eleva la carga tributaria o se suprimen las líneas de crédito para ciertas inversiones. Finalmente, algunas otras políticas, como las de comercialización y de crédito, permiten ejercer además cierto control sobre algunas decisiones de los productores adecuándolas a lo propuesto por la política planificada.

Sin embargo, conviene destacar que la eficacia de estas políticas puede ser limitada por la diferente reacción que provocan en los distintos tipos de empresarios. Así, sus efectos serán menores cuando una proporción importante de los productores no tenga como propósito principal maximizar sus utilidades o no base sus decisiones en la información proveniente del mercado. En términos generales, puede esperarse que las grandes y medianas empresas en proceso de modernización respondan mejor a estas políticas. En cambio, es probable que la gran propiedad tradicional y la pequeña explotación reaccionen de una manera muy limitada.

Este hecho tiene una importante consecuencia para la definición de la estrategia. Si se ha decidido utilizar estímulos económicos para contribuir a alcanzar ciertos objetivos, o si no existen instrumentos alternativos eficaces, será necesario optar entre acentuar el proceso de desarrollo en las empresas que mejor respondan a dichos estímulos, o bien modificar la estructura y las relaciones de producción de aquellas unidades que se muestran menos receptivas a los incentivos.

CUADRO 97. *Ejemplo de políticas económicas para aumentar la producción agropecuaria*

A. 1. Finalidades:	<i>Aumento del área dedicada a la producción agropecuaria</i>
2. Posibles medidas:	<ul style="list-style-type: none"> a) acción sobre los precios b) mayor seguridad en los niveles de precios c) creación de instalaciones de comercialización para encauzar al mercado la producción de áreas de autoabastecimiento, para apoyar la apertura comercial de áreas de colonización o para mejorar las condiciones de la comercialización en general d) subsidio a los insumos y bienes de capital e) exenciones tributarias a las inversiones dedicadas a expandir el área productiva f) expansión del crédito y reducción de su costo para la habilitación de nuevas tierras g) implantación de un sistema de seguro agrícola o mejoramiento del existente
B. 1. Finalidades:	<i>Aumento de los rendimientos unitarios</i>
2. Posibles medidas:	<ul style="list-style-type: none"> a) mejor abastecimiento de insumos y bienes de capital^a b) subsidio a los precios de algunos insumos y bienes de capital^a c) estímulo a la creación de agroindustrias d) tributación sobre la renta presunta de la tierra y no sobre la renta efectivamente obtenida e) crédito prioritario para la adquisición de determinados insumos y bienes de capital, especialmente para insumos complementarios f) exigencia de requisitos tecnológicos para la contratación de seguros y compra de productos g) crédito a las agroindustrias que realicen contratos de producción
C. 1. Finalidad:	<i>Modificar la composición de la producción agropecuaria</i>
2. Posibles medidas:	<ul style="list-style-type: none"> a) cambio en las relaciones de precios b) modificación de la seguridad de algunos precios o de sus modalidades de fijación o determinación c) mejoramiento del sistema de comercialización de algunos productos y apertura discriminada de poderes compradores d) creación o ampliación de las instalaciones de comercialización para tratar de incorporar al mercado áreas de autoabastecimiento o abrir al comercio las áreas de colonización (cuando en ellas se produzcan los bienes que se desea expandir) e) impuestos o subsidios a determinados productos o a sus principales insumos f) cambio en las prioridades del crédito g) crédito prioritario para algunos rubros o para empresas agroindustriales que realicen contratos de producción h) establecimiento de un sistema de seguro agrícola o modificación del existente

^a Aunque estos estímulos han sido tratados en acápites anteriores, su importancia económica motiva su inclusión en este cuadro.

A. EFECTOS DE ESTAS POLÍTICAS

1. *Efectos sobre el ingreso y su distribución*

Las políticas económicas contribuyen en gran medida al cumplimiento de los objetivos vinculados al ingreso y su distribución. El nivel de los precios de los productos y de los factores, así como la presión tributaria, son elementos importantes en la determinación del volumen del ingreso agropecuario, y también en la distribución entre ramas de actividad, pues producen traslaciones de ingresos entre el agro y el resto de la economía. En una medida menor, las decisiones respecto al financiamiento de la comercialización de sus productos e insumos también contribuyen a este objetivo. Por otra parte, un adecuado manejo de las políticas de precios, de comercialización, de tributación y de seguros pueden contribuir a reducir la inestabilidad que caracteriza al ingreso agropecuario.

Las políticas económicas pueden constituir además un eficiente instrumento para redistribuir el ingreso dentro del sistema agropecuario y de cada una de las actividades que lo integran. En efecto, a través de ellas es posible modificar la participación relativa de los distintos grupos de productores y de las diversas regiones, así como su distribución funcional y personal. En este último sentido tienen importancia el nivel y la composición de las remuneraciones, así como la tributación, que puede modificar los precios de los recursos y también gravar o subsidiar los ingresos percibidos por los propietarios.

No obstante, hay que tener en cuenta que la incidencia de las políticas económicas en la distribución del ingreso es menor cuando existe una aguda concentración de la propiedad, en cuyo caso será necesario recurrir a medidas que afectan esa concentración.⁴⁸ Desde otro punto de vista, conviene destacar que en muchos casos se puede presentar un conflicto entre utilizar estas políticas para mejorar la distribución del ingreso o para estimular un aumento de la producción.

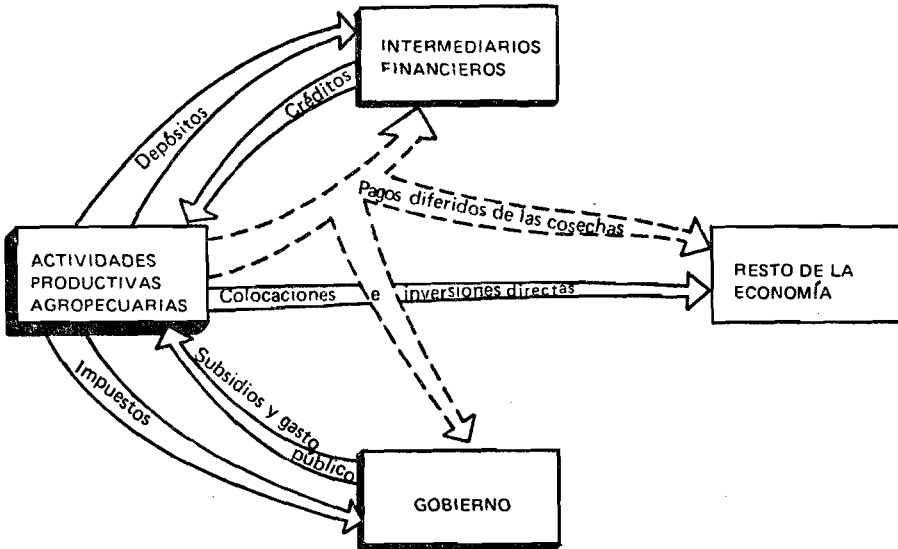
2. *Efectos sobre el financiamiento del sistema agropecuario*

Todo intento de acelerar el desarrollo agropecuario tiene repercusiones financieras importantes. En primer término, la expansión de la producción exige financiar inversiones, insumos y mano de obra adicional, así como la adquisición y el procesamiento de un mayor volumen de productos en el sistema de comercialización. Igualmente, en ocasiones se postula (o se prevé) una elevación de los precios de los insumos y demás bienes de capital, un aumento de las remuneraciones o un aumento de la proporción de ellas pagada en dinero, con las consiguientes exigencias financieras. A ello cabe agregar que el proceso de desarrollo lleva consigo la ampliación y el fortalecimiento de las actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Por otra parte, muchas veces la estrategia adoptada exige o recomienda un cambio en el financiamiento del sistema agropecuario (aumento del porcentaje de autofinanciamiento; sustitución de unas fuentes o tipos de crédito por otras; aumento o disminución de la participación pública en el financiamiento del sistema, etc.) o un cambio en las relaciones financieras entre el agro y otras ramas de actividad. Las polí-

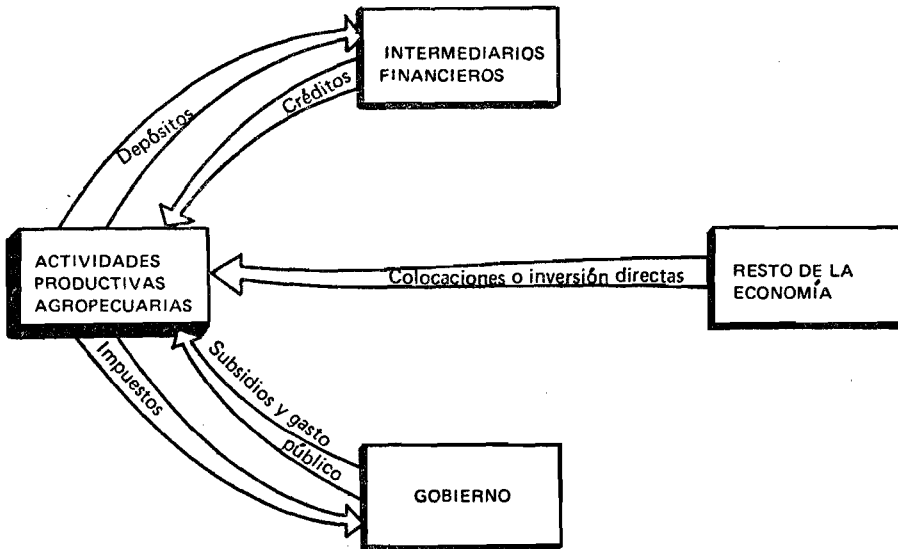
⁴⁸ Ver más adelante, en este mismo capítulo, "Las políticas de reforma de la estructura empresarial".

GRÁFICA 33. Posibles intercambios financieros entre ramas de actividades

- A - VÍAS A TRAVÉS DE LAS CUALES LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS PUEDEN APORTAR FINANCIAMIENTO AL RESTO DE LA ECONOMÍA

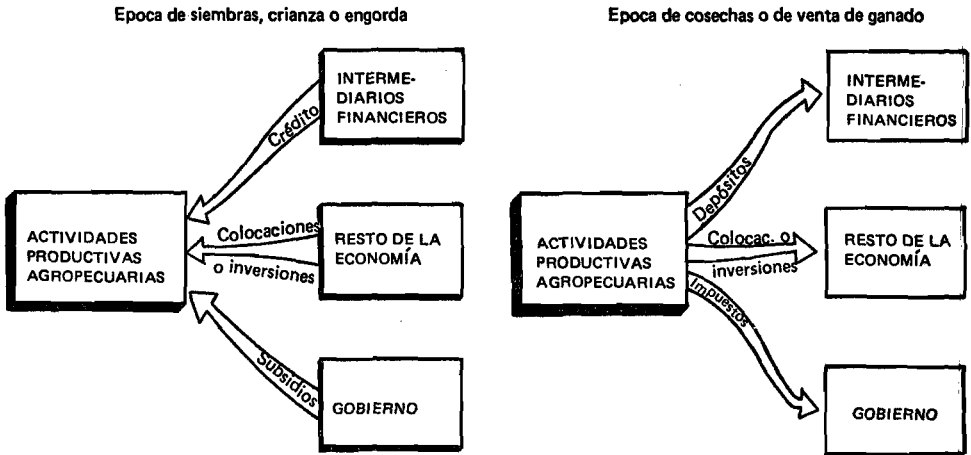


- B - VÍAS A TRAVÉS DE LAS CUALES LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS PUEDEN RECIBIR FINANCIAMIENTO DEL RESTO DE LA ECONOMÍA



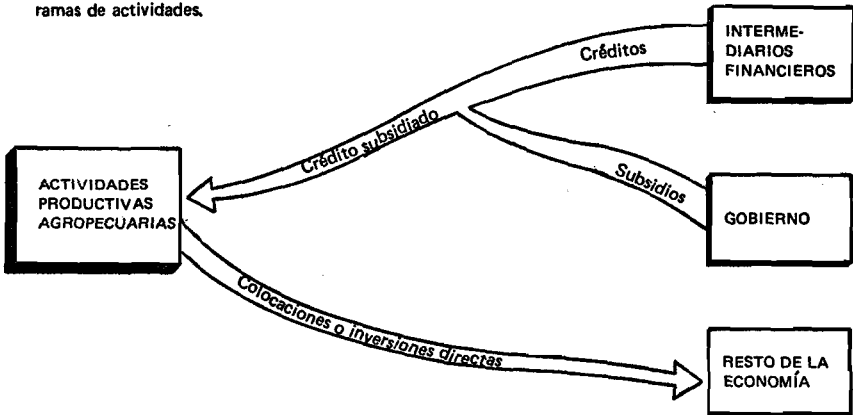
GRÁFICA 33. (Conclusión)

- C - LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS APORTAN Y RECIBEN FINANCIAMIENTO ESTACIONAL



- D - LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS RECIBEN FINANCIAMIENTO POR ALGUNAS VÍAS Y LO TRANSFIEREN A OTRAS RAMAS DE ACTIVIDADES POR OTRAS VÍAS

Ejemplo: Reciben crédito subsidiado al mismo tiempo que hacen colocaciones o inversiones en otras ramas de actividades.



NOTA: Para simplificar el diseño no se han señalado las relaciones que existen en los tres "sectores" distintos al agropecuario (gobierno, intermediarios financieros y resto de la economía) ni los intercambios de fondos que se producen entre ellos.

ticas económicas son tal vez las más importantes para contribuir a materializar estas opciones estratégicas. (Véase la gráfica 33.) Por ejemplo, las políticas de precios, comercialización y tributación influyen sobre el valor de la producción, que contribuye a determinar la capacidad de financiamiento de los productores, y la política de crédito

contribuye a determinar el volumen, las modalidades y el costo del crédito otorgado al agro por intermediarios financieros, por los organismos de la administración pública o por fuentes externas. Por otra parte, el conjunto de estas políticas define el sentido de las transferencias financieras entre ramas de actividad.

3. *Efectos sobre la estructura empresarial y las formas de organización de los agentes del sistema agropecuario*

Las políticas económicas no son las más adecuadas para promover cambios en la estructura empresarial y en las formas de organización de los agentes del sistema agropecuario. Sin embargo, las políticas que actúan en forma más directa en estos campos pueden verse reforzadas en la medida que se complementen con las políticas económicas. Más aún, las políticas económicas pueden ser diseñadas de manera que también tengan repercusiones sobre la estructura empresarial y sobre ciertas formas de organización.

Así, pueden contribuir a elevar la solidaridad interna de las diversas categorías de participantes en las actividades agropecuarias, promoviendo su organización o reforzando las organizaciones existentes. Por ejemplo, la política en movilización social puede fomentar o limitar la sindicalización campesina y la agremiación patronal; otras pueden estimular la creación de cooperativas consideradas prioritarias ya sea a través del otorgamiento de créditos en condiciones especiales, la asignación de infraestructura construida por el estado, etc. Inversamente, es posible que ciertas medidas (por ejemplo las destinadas a mejorar algunos canales de comercialización, introducir ciertos tipos o líneas de crédito o regular ciertos mecanismos de negociación colectiva) tengan efectos adversos sobre algunos tipos de organizaciones que se deseaba promover o refuercen otras que se deseaba limitar.

Igualmente, estas políticas contribuyen a reforzar procesos como los de colonización, reforma agraria, modernización, etc.

B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Las principales características de las políticas económicas dependen de su relación con las políticas nacionales, de la interrelación entre las mismas políticas económicas y de la capacidad que exista para aplicarlas.

1. *Su relación con las políticas nacionales*

Todas las políticas que inciden en las actividades agropecuarias están relacionadas con políticas de carácter nacional. No obstante, en el caso de las políticas económicas dicha vinculación es especialmente estrecha. En efecto, las opciones globales orientan la formulación de las políticas agropecuarias y suelen además especificar, explícita o implícitamente, su nivel, grado de intervención o magnitud.⁴⁹ Los responsables de la conducción del sistema agropecuario pueden tener mayor o menor libertad para diseñar algunas modalidades específicas, pero la política resultante deberá ceñirse a ese marco determi-

⁴⁹ Desde luego, ello se hace con la participación de los responsables del sistema de planificación agropecuaria, quienes plantean sus requerimientos y hacen presentes sus objeciones a medida que puedan ser propuestas por los demás participantes.

nado a nivel global y no crear distorsiones en el sistema económico en su conjunto. Por ejemplo, teniendo en cuenta la movilidad que caracteriza a los recursos financieros, una disparidad entre las políticas de crédito agropecuarias y las nacionales podría estimular la solicitud de préstamos para el agro cuyo monto se destine finalmente a otras ramas de actividad, o bien podría obligar a los productores agropecuarios, en el caso inverso, a recurrir al crédito asignado al resto de la economía.

2. *La interrelación entre las políticas*

Las diversas políticas económicas son complementarias entre sí. Normalmente, la aplicación de una de ellas tiende a reforzar la acción de las otras, y muchas veces se utilizan instrumentos de algunas para provocar efectos en otras.

Un buen ejemplo de esto es la relación existente entre las políticas de precios y de comercialización. Puesto que el sistema de comercialización es el canal que permite que los productores reciban los precios de sus productos, es conveniente definir conjuntamente ambas políticas. Así, por ejemplo, si se desea establecer un precio mínimo al productor para un determinado bien, será necesario casi siempre, disponer de poderes compradores que adquieran cantidades no limitadas de dicho producto al precio mínimo. Inversamente, cuando se desea provocar un cambio en el envase en que se comercializa cierto producto, puede fijarse un precio más alto para la nueva modalidad, como una forma de estimular su uso generalizado.

Además, la complementariedad de las políticas económicas les otorga un efecto de conjunto muy superior a los de la aplicación parcial de cualquiera de ellas.

3. *La capacidad para ejecutar estas políticas*

Las políticas económicas modifican, directamente o a través del mercado, diversas variables que en otro caso habrían evolucionado de acuerdo con la acción de los diversos agentes del sistema agropecuario. El contenido de estas políticas afecta los ingresos y los intereses de todos los agentes participantes en el sistema agropecuario, de modo que siempre se beneficiará a algunos y se perjudicará a otros. Al mismo tiempo, restringe el campo de decisiones de todos ellos, imposibilitándoles algunas alternativas de decisión y orientándolos hacia otras.

En consecuencia, tanto la definición como la ejecución de estas políticas tienen un carácter conflictivo. La mayor dificultad es poder concertar en torno a ellas los intereses contrapuestos; en el caso de las políticas de factores y técnicas, cuyo diseño y aplicación suele parecer más "técnico", esta conciliación resulta más fácil. Por ello, en general, las políticas económicas tienen que contar con más facultades legales y más poder para ejercerlas, y disponer además de una adecuada capacidad administrativa

C. LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DE SUS INSTRUMENTOS

1. *La política de precios de los productos agropecuarios y de los insumos y otros bienes de capital*

Los precios que reciben los productores son uno de los elementos que contribuyen a .

determinar la magnitud de la remuneración de los factores dedicados a las actividades productivas agropecuarias, el nivel y la composición de la producción, la capacidad de ahorro de los productores, el ingreso de los trabajadores y la rentabilidad de las empresas. El análisis de los precios de los productos agropecuarios es similar, en lo esencial, al de los de insumos y otros bienes de capital, por lo que la presentación se hará sobre la base de los primeros, mencionándose cuando proceda algunos comentarios específicos sobre los segundos.

Existen tres elementos importantes que determinan la magnitud y el sentido del efecto de los precios, y que deben ser tenidos en cuenta al definir esta política: el nivel de los precios agropecuarios en relación al de otras ramas de actividades, las relaciones de precios entre los productos agropecuarios y las modalidades de su determinación. El tratamiento que se les dé a estas variables caracterizará la política de precios.

a] *Las posibilidades de intervenir en la determinación de los precios*

Un gobierno puede intervenir directa o indirectamente sobre los niveles de precios. Si lo hace en forma directa, puede recurrir a la fijación de precios únicos de transacción para cada producto, o al establecimiento de precios máximos o mínimos para limitar las fluctuaciones del mercado. Además puede establecer escalas regionales o estacionales, fijar precios diferenciales para diversas calidades, etc. (Véase el cuadro 98.)

Si opta por intervenir indirectamente, los mecanismos más corrientes son el uso de impuestos o subsidios (aplicados sobre los precios de los productos o sobre los costos de transporte, elaboración, almacenamiento, importación, etc.), las modificaciones en la tasa de cambio, la creación de preferencias o de prohibiciones para la exportación o la importación de determinados productos, o el control directo de estas operaciones. También es posible determinar los precios a través de convenios entre agrupaciones de productores y de consumidores o entre productores y agroindustrias, o a través de precios indicativos o precios-guía.

También podría decidirse no tener ningún tipo de intervención en materia de precios: esto significa una opción de política que entrega la determinación del precio a quienes sean capaces de controlar el mercado o de influir sobre él.⁵⁰ Sin embargo, en algunos casos particulares puede recurrirse a la liberación de un precio previamente controlado para provocar una alteración significativa de su nivel.

Es importante tener en cuenta que no es necesario intervenir en los precios de todos los productos. Normalmente suele ser suficiente intervenir en aquellos de mayor importancia, con lo que se logra influir considerablemente en el volumen de la producción y en los recursos empleados para obtenerla, a fin de cumplir con los objetivos de la política planificada de desarrollo. Del mismo modo, la modalidad e intensidad de la intervención no tiene por qué ser la misma respecto de todos los productos, pues la distinta naturaleza y situación de cada uno de éstos puede recomendar o exigir tratamientos diferentes.

Ahora bien, cuanto más indicativo y menos controlado sea el tipo de intervención que se escoja, menos será, habitualmente, la eficacia de la política de precios, sin embargo, no debe concluirse de ello que todo aumento del grado de intervención en los precios o del control que se ejerce sobre ellos sea conveniente para alcanzar los objetivos. Mientras más coactiva sea la política y más intenso el control, mayor tendrá que ser la participación del estado en el mercado, lo cual, a su vez, exige un mayor

⁵⁰ Debe recordarse que esta "libertad de precios" es aparente, pues los gobiernos siempre están influyendo sobre ellos de una u otra manera: tasa de cambio, restricciones a las exportaciones e importaciones, impuestos y subsidios, etc.

CUADRO 98. *Intervención en los precios de los productos agropecuarios***A. Intervención directa****1. Modalidades**

- a) Fijación de un precio único
 - al productor
 - al consumidor
 - al productor y consumidor
- b) Fijación de precios máximos y/o mínimos al productor y/o al consumidor
- c) En los casos a) y b), fijación de precios diferenciales para:
 - diversas regiones
 - diversos meses del año
 - diversas calidades, envases, etc.

2. Requisitos

- a) Poder político
- b) Capacidad jurídica, administrativa, física y financiera
- c) Regulación directa de la oferta y/o de la demanda, con participación del gobierno en la compraventa de productos producidos en el país y en el exterior
- d) Capacidad de disociar los precios internos de los vigentes en los mercados internacionales

B. Intervención indirecta**1. Modalidades**

- a) Tributos o subsidios
 - directos, a los precios mismos, ya sea al productor y/o al consumidor
 - directos, a los costos de transportes, de elaboración, de almacenamiento, etc.
 - indirectos, mediante la alteración de la tasa de cambio, de las tarifas arancelarias, o de la restricción física a las importaciones o exportaciones de bienes
- b) Convenios de compra entre las agrupaciones de productores y/o de consumidores; entre productores y agroindustrias
- c) Precios indicativos o precios-guía

2. Requisitos

- a) Decisión política
- b) Capacidad jurídica
- c) Capacidad de disociar los precios internos de los vigentes en los mercados internacionales

poder político y una organización administrativa y financiera capaz de materializar adecuadamente esa intervención.

La inestabilidad o variabilidad de los precios en el corto y en el mediano plazo, más allá de ciertos márgenes derivados de la estacionalidad de la oferta, suelen constituir síntomas de problemas de comercialización o (aunque es menos frecuente) de las actividades productivas. De allí la importancia de disponer de un adecuado diagnóstico con respecto a la comercialización, así como de los resultados de la diagnosis global, antes de definir la política de precios.

Cabe también señalar que es preciso tener en cuenta algunas situaciones derivadas de la naturaleza específica de los productos. Así, por ejemplo, los precios de los productos perecederos tienen que ser fijados o controlados menos rigurosamente que los de aquellos que no tienen esa condición. En efecto, los excedentes temporales de estos últimos pueden ser adquiridos por algún organismo estabilizador y retirados del mercado si se desea impedir que los precios descendan por debajo de un determinado

nivel, y para impedir un alza excesiva de ellos se puede, en cambio, recurrir a la importación.

El contenido de una política de precios está condicionado por la capacidad para dissociar los precios internos de los vigentes en los mercados internacionales, lo que a su vez supone poder para controlar el ingreso y la salida de productos del país. En efecto, es imposible mantener a cierto nivel el precio interno de un producto determinado si éste puede ser importado libremente a precios inferiores al que se desea establecer, o si puede ser exportado a precios superiores. Esta restricción tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, la formulación de una política de precios sólo puede ser patrimonio del gobierno central, y no de gobiernos locales o estatales. La segunda es que la concertación de convenios de integración económica reduce parcialmente la capacidad de los países miembros para definir autónomamente sus políticas de precios, al renunciar éstos, voluntariamente, a restringir o limitar el acceso de determinados productos provenientes de países que participan en dichos convenios.

b] *El nivel de los precios*

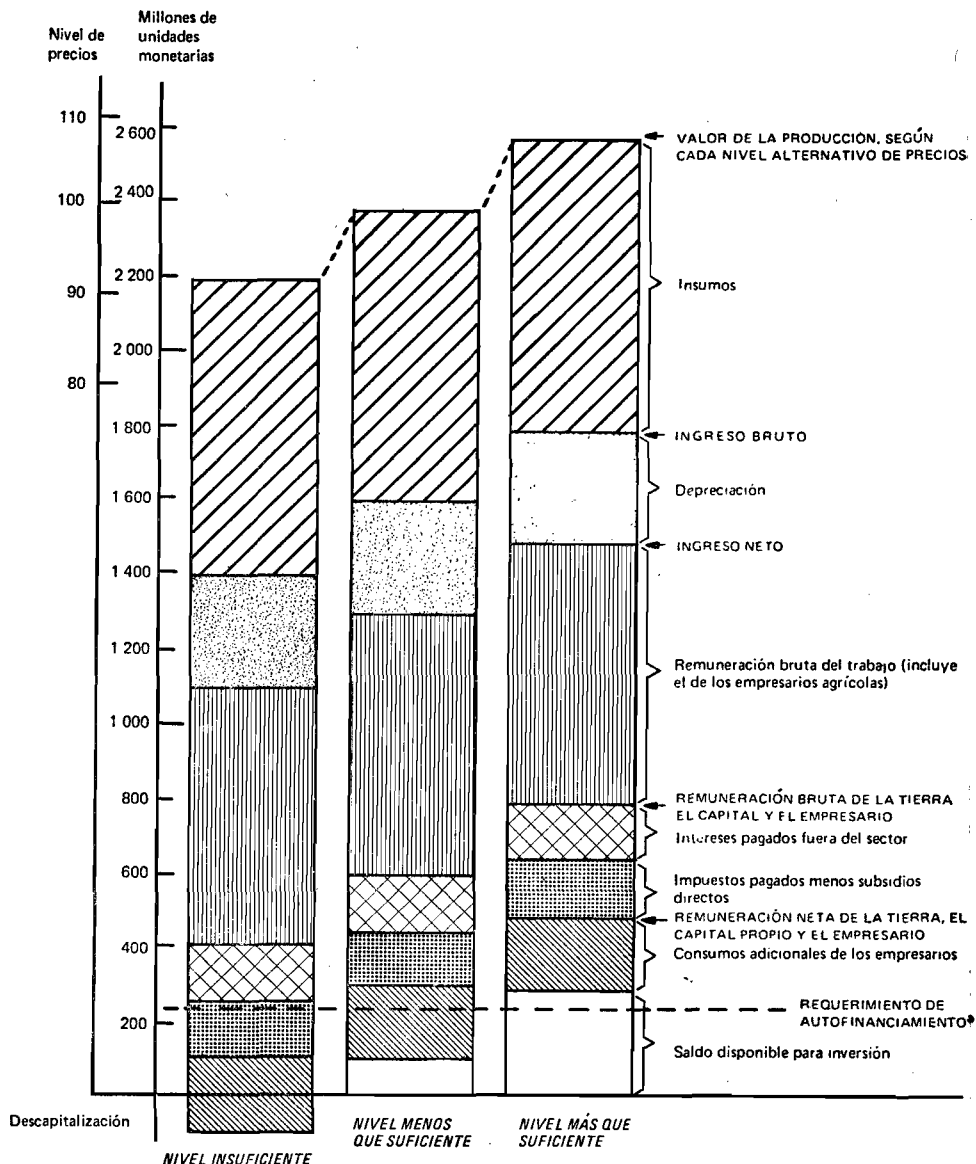
Uno de los primeros aspectos sobre los que debe pronunciarse una política de precios es el del nivel que tendrá el promedio de los precios de los productos agropecuarios respecto al de las demás ramas de actividades y al de la economía en su conjunto. Como es evidente, esta decisión corresponde a los responsables de la política económica nacional, con participación de los responsables del sistema agropecuario.

Esta decisión es especialmente importante para cumplir con los objetivos asignados al sistema agropecuario, en particular con los relativos al ingreso y al financiamiento de las diversas actividades que lo integran, y también para alcanzar el crecimiento postulado de la producción. El nivel de los precios contribuirá a establecer la relación entre el ingreso que perciben las personas que trabajan en el sistema agropecuario y el de aquellas que desarrollan sus tareas en otras ramas de actividad. Con respecto a su influencia en la evolución de la producción, cabe esperar que un aumento en el precio de los productos (o una disminución en el precio de los recursos) estimule la ampliación de la capacidad productiva y, en definitiva, el incremento de la producción, a través del mejoramiento de la rentabilidad del proceso productivo y de las inversiones que es preciso realizar.

El nivel —efectivo o proyectado— de precios de los productos agropecuarios debe ser compatible con la política tributaria y crediticia. Esta compatibilidad hará posible que los empresarios financien los gastos de explotación (considerando los precios efectivos o proyectados de los insumos y demás bienes de capital) y remuneren adecuadamente a la mano de obra; también asegurará la remuneración del capital y de la tierra, y la adecuada utilidad del empresario, dejando un excedente suficiente como para financiar las inversiones y el aumento de capital circulante necesarios para alcanzar las metas de producción establecidas. (Ver la gráfica 34.) Si este nivel de precios resulta insuficiente, habría que buscar otras vías que permitan que el sistema agropecuario tenga a su disposición los recursos financieros necesarios para materializar las metas postuladas para el conjunto de objetivos. Estas vías, conjunta o alternativamente, podrían ser un mayor aporte crediticio, una menor presión tributaria (menores impuestos o más subsidios), etc. Si aún así resulta imposible lograr que los productores cuenten con esos recursos financieros cabrían otras alternativas, tales como por ejemplo elevar el nivel de precios, bajar las metas de crecimiento de la producción, subsidiar ciertos insumos, etc.

En otras palabras, la definición del nivel de los precios de los productos agropecuarios, conjuntamente con el de los insumos, la carga tributaria y el monto y costo

GRÁFICA 34. Efecto de niveles alternativos de precios agropecuarios sobre las posibilidades para financiar inversiones para el desarrollo agropecuario



FUENTE: Cifras hipotéticas, cuyo orden de magnitud fue inspirado en los cálculos contenidos en el plan de Chile. Ver, Ministerio de Agricultura, Oficina de Planificación Agrícola, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-80, Anexo Estadístico, Santiago de Chile, 1970, Cuadros XIII-1 y XIII-4.*

^a Corresponde a los recursos adicionales requeridos por los productores en el año en cuestión para financiar la inversión bruta y el incremento de los gastos de operación, menos los fondos de depreciación y el crédito adicional que puede ser obtenido en ese año.

del crédito, constituyen una de las pruebas de la factibilidad de las metas. Toda proposición de metas va unida a un esfuerzo financiero de los agentes responsables y es indispensable que éstos puedan contar con los recursos para realizarlo.

No obstante que un nivel de precios relativamente alto es una condición necesaria, suele no ser suficiente para garantizar un determinado aumento de la producción; los productores podrían destinar los mayores ingresos alternativamente a incrementar el consumo, a adquirir más tierra, a invertir en otras ramas de actividad o a transferir capitales hacia el exterior. Por otra parte, una elevación indiscriminada de los precios beneficia por igual a todos los productores, sean eficientes o no, y puede incentivar el cultivo o pastoreo de tierras marginales u obstaculizar el progreso técnico al hacer rentables los sistemas tradicionales de producción. De este modo, cuando se utiliza un mejoramiento de los precios relativos para estimular una expansión de la inversión y la producción agropecuaria, es necesario acompañarlo de medidas en otros campos, a fin de evitar consecuencias como las señaladas.

Finalmente, la elevación del nivel de las relaciones de precios agropecuarios debe además ser compatible con las políticas de defensa del consumidor, de estabilización monetaria y de crecimiento de otras ramas de actividades, principalmente la industrial.

c] *La estructura de los precios*

Las relaciones de precios de los distintos productos, especialmente las de aquellos que compiten por el uso de los mismos recursos, suelen constituir un factor importante en las decisiones que adoptan los productores al escoger los cultivos y explotaciones ganaderas que realizarán. Por lo tanto, la política de precios puede intentar alterar la relación existente de modo de establecer una nueva estructura de precios que favorezca la tasa de crecimiento y la composición de la producción contempladas en el Plan. El caso más notorio, y probablemente más efectivo, de los cambios en las relaciones de precios es el de rubros vinculados técnicamente entre sí, como la carne bovina y la leche, la carne ovina y la lana, los diversos cereales y algunos cultivos industriales. (Véase el cuadro 99.) Simultáneamente, en muchas ocasiones esta alteración tiene el propósito de modificar la composición del consumo interno, ya sea para adecuarlo a las posibilidades de producción del país o para lograr un régimen alimenticio más nutritivo o más equilibrado. Igualmente, puede emplearse para lograr cambios en la distribución del ingreso entre diversos grupos de productores o entre diferentes regiones especializadas en producciones diferentes.

Las decisiones acerca de la nueva estructura de precios se producen a través de varios pasos. Habría que partir de los niveles de precios relativos fijados para el conjunto de la producción agropecuaria y de las relaciones más adecuadas entre productos estrechamente vinculados entre sí, para luego establecer relaciones entre estos pares o grupos y aquellos con los que tienen una vinculación algo más laxa, y así sucesivamente hasta estructurar un conjunto armónico de relaciones entre los más importantes productos. Por ejemplo, primero se establecerán las relaciones de precios entre los cereales, entre las oleaginosas, entre la carne de res y la leche; luego entre el conjunto de los cereales y el conjunto de las oleaginosas; entre los productos bovinos y los demás productos de origen animal y finalmente entre el conjunto de los productos agrícolas y el de los pecuarios.⁵¹ Para ello será necesario estimar la probable evolución de aquellos precios que no pueden ser intervenidos o en los cuales no se desea intervenir.

⁵¹ Muchas veces la alteración de las relaciones entre los diversos precios eleva o baja su promedio. Para corregir esta alteración y llevar la estructura de precios al nivel de relaciones decidido, será necesario alterar el nivel absoluto del precio del producto-patrón en la medida requerida para que, manteniendo la nueva estructura, se alcance el promedio deseado.

CUADRO 99. Ejemplo del cambio en las relaciones de precios como medio para alcanzar metas de producción

Relación en el año base ^a	Opciones para el año "i" ^a	Efectos directos	Efectos mediatos
I. Leche/carne de vacuno en pie			
	| 1/5 | —→	Ampliación del período de lactancia de los terneros y más leche destinada a su alimentación. Acortamiento del período de ordeña de las vacas. Beneficio precoz de vacas y de vaquillas.	La producción de carne crece más rápidamente que la de la leche, o crece a costa de una reducción de ésta. La calidad de la carne mejora.
	| 1/4.5 | —→ | 1/4.5 | —→	Mantención de la situación actual.	La producción de carne y de leche continúan creciendo en la proporción actual.
	| 1/4 | —→	Destete precoz de los terneros y alta tasa de beneficio de terneros machos recién nacidos. Alargamiento del período de ordeña y beneficio tardío de las vacas.	La producción de leche crece más rápidamente que la de carne, o crece a expensas de ésta. La calidad de la carne se deteriora.
II. Lana/carne de ovino en pie			
	| 1/2 | —→	Aumento de la faenación de capones y la proporción de ovejas en la masa. Aumento de la tasa de parición por ovino-masa.	La producción de carne crece más rápidamente que la de la lana, o crece a expensas de ésta. La calidad de la carne mejora.
	| 1/2.5 | —→ | 1/2.5 | —→	Mantención de la situación actual.	La producción de carne y la de lana continúa creciendo en la proporción actual.
	| 1/3 | —→	Retención de capones. Disminución de la proporción de ovejas en la masa. Disminución de la tasa de parición por ovino-masa.	La producción de lana crece más rápidamente que la de carne, o crece a costa de ésta. Se deteriora la calidad de la carne.

^a Las relaciones de precios que se señalan tienen un mero carácter ilustrativo. Las relaciones que pueden dar origen a los efectos señalados deben ser determinadas en cada país.

Para decidir las alteraciones en el precio de cada producto respecto de los demás, es preciso considerar diversos elementos. El principal de ellos es el conjunto de objetivos, la estrategia elegida y la estructura de metas fijadas. Así, se elevarán relativamente más los precios de aquellos rubros cuya producción tiene que ser incrementada o cuyo consumo se desea disminuir. El segundo es las conclusiones del diagnóstico acerca de los factores que han limitado efectivamente la expansión de la producción de cada uno de los rubros, y de aquellos elementos que pueden dinamizarla en el futuro. En tercer lugar deben considerarse las cantidades adicionales de mano de obra, insumos o bienes de capital necesarios para la expansión de cada producto y la evolución programada o esperada de sus precios; la estructura y la evolución probable de los precios internacionales de cada producto; la estructura de los precios internos en otros países con condiciones relativamente similares, y otros criterios de naturaleza nacional o regional, tales como la necesidad de mantener rotaciones, la localización de la producción, el desarrollo de algunas regiones, etc. Finalmente, hay que considerar la seguridad del mercado. Muchas veces los productores tienen una reacción más positiva ante un nivel de precios menor, pero seguro, que ante uno más alto y más incierto.

d] *La determinación de los precios efectivos*

La formulación de todo plan debe incluir una clara definición de la política de precios como instrumento orientador para los agentes del sistema agropecuario. El plan de mediano plazo normalmente indicará el nivel y las relaciones de precios que se postulan. Sin embargo, la fijación de los precios que efectivamente regirán durante un determinado año agrícola o temporada (o la acción sobre las variables que influyen en ellos) se efectúa en cada ocasión. Las magnitudes efectivas de los precios pueden diferir de las metas establecidas al formular la política debido a factores imprevisibles (cambio inesperado en la tecnología disponible, trastornos climáticos o sanitarios, coyuntura de mercados internacionales, etc.) o a las reformulaciones que se vayan haciendo como resultado de la evaluación continua a que están sometidos los resultados de la política.

e] *Las modalidades de fijación de los precios*

La modalidad para determinar los precios tiene también un efecto importante sobre las decisiones de los productores. Así, por ejemplo, pueden variarse las bases geográficas de su fijación o puede cambiarse la estructura de precios de las tarifas de transporte, con el objeto de modificar las relaciones de precios entre las diversas zonas de un país y facilitar así el cumplimiento de las metas de producción formuladas para cada región. (Véase la gráfica 35.)

Tienen una importancia similar las determinaciones de las escalas mensuales y de las variaciones estacionales de los precios. Las primeras inciden en el financiamiento del bodegaje de los productos cosechados una vez al año y consumidos durante un período más largo. Un aumento de la tasa mensual podría estimular su almacenamiento por parte de los productores y comercializadores, y una disminución produciría un efecto contrario. Por su parte, las variaciones estacionales reflejan las fluctuaciones de la oferta y la demanda de productos relativamente perecederos a lo largo del año. Su alteración puede estimular su producción en algunas épocas o regiones o estimular el cultivo de algunas variedades en vez de otras.

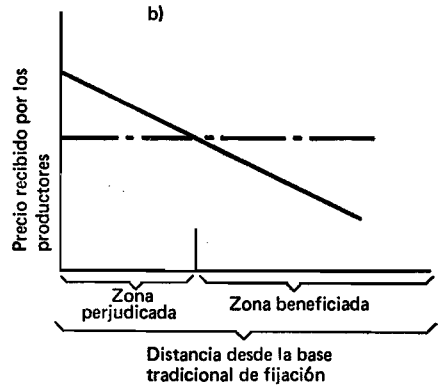
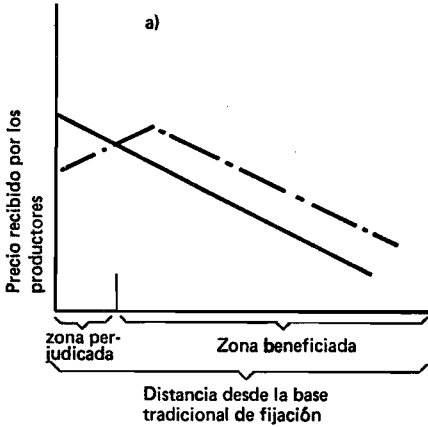
f] *Los precios de los insumos y otros bienes de capital*

Todos los aspectos discutidos son igualmente válidos para los precios de los insumos, de la maquinaria y de los demás bienes durables de capital. Respecto de ellos cabe solamente agregar un par de comentarios adicionales.

GRÁFICA 35. Efecto de cambios en la base de fijación de los precios de un producto o en las tarifas de transporte sobre los precios recibidos por los productores de diversas zonas

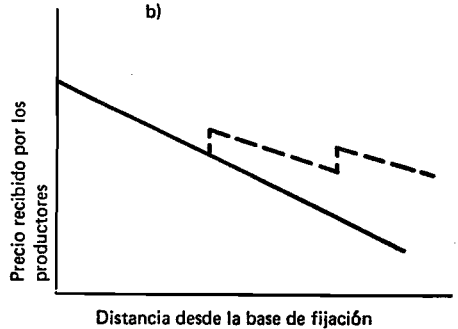
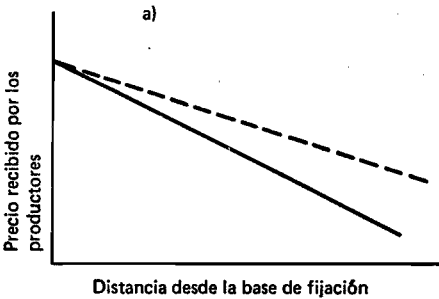
Ejemplo 1. CAMBIO EN LA BASE DE FIJACIÓN DEL PRECIO

- caso a): a un punto intermedio
- caso b): base homogénea



Ejemplo 2. SUBSIDIO A LOS COSTOS DE TRANSPORTE

- caso a): subsidio único
- caso b): subsidio diferenciado por zonas



- Situación anterior a los cambios
- - - - - Situación posterior al cambio de base
- - - - - Situación posterior al subsidio a las tarifas

Si se definen adecuadamente los tipos de bienes de capital y su origen y se racionaliza su producción, importación, comercialización, uso y servicios⁵² es posible que se logren importantes bajas en los precios de cada uno de estos rubros. Éstas pueden ser transferidas a los productores agropecuarios en la forma de precio inferior, retenidas por las empresas de distribución en la forma de mayores utilidades o absorbidas por el estado a través de un aumento de los impuestos o una reducción de los subsidios.

La opción que se preferirá dependerá de los objetivos y de la estrategia. Por ejemplo, si se desea que los productores agropecuarios se beneficien, será necesario controlar la participación de los distribuidores en el precio (llegando, muchas veces, a establecer un límite máximo a sus márgenes de comercialización o limitando sus precios finales), promover la participación de las cooperativas de productores en esa distribución o, por último, iniciar o aumentar la participación estatal en esta actividad.

Por otra parte, la sustitución de la importación de algunos bienes de capital por su fabricación nacional, o su importación de otros países que participen en el mismo sistema de integración regional o subregional puede significar, como contrapartida de sus múltiples ventajas, el encarecimiento de dichos bienes.

Finalmente, en algunos casos se deseará aumentar (y no disminuir) el precio de un determinado bien de capital (por ejemplo, puede convenir aumentar el precio de ciertos tipos de máquinas en casos en que el aumento del empleo sea un objetivo importante). Esto no implica un encarecimiento de la maquinaria misma, sino el aumento de los precios que efectivamente pagan los productores agropecuarios, recurriendo a un impuesto especial o a algún tipo de estanco.

2. La política de comercialización

La producción agropecuaria llega a sus usuarios a través del sistema de comercialización.⁵³ En consecuencia, las condiciones de su funcionamiento constituyen un elemento primordial para el desarrollo agropecuario, y la superación de sus insuficiencias pasadas constituirá un estímulo importante para el mencionado desarrollo. Entre los aspectos particulares del sistema sobre los cuales es viable actuar a través de la correspondiente política se cuentan el almacenamiento, el transporte, las modalidades de compraventa y de pago a los productores (y en particular, los poderes compradores), las existencias de regulación, el financiamiento del proceso y también los servicios y la legislación necesarios para su funcionamiento.

Existen diferentes subsistemas de comercialización para cada producto o grupo de productos. Por ello, si bien toda política de comercialización contiene un conjunto de opciones generales, tiene además que fijarse en particular para cada producto o grupo de productos. Asimismo, existe la posibilidad de intervenir de distinto modo en los distintos subsistemas mencionados, así como en la diferentes regiones del país.

La adquisición de productos agropecuarios, especialmente cuando se realiza mediante contratos de producción, permite al sistema de comercialización ejercer un control importante sobre los productores. Dicho control puede ser utilizado para reforzar las políticas citadas en los párrafos anteriores. El mejoramiento de la comercialización contribuye a aumentar la producción disponible, al reducir las pérdidas físicas y alteraciones, al

⁵² Ver nuevamente el acápite C.2 de este capítulo: "Políticas relativas al abastecimiento de insumos y de otros bienes de capital".

⁵³ Que es uno de los subsistemas que puede distinguirse dentro del sistema de actividades de apoyo, el cual, a su vez, es uno de los cuatro subsistemas en que se ha dividido el sistema agropecuario.

disminuir la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados, etc. Además, al mejorar la forma y los plazos de pago de la producción, pone a los productores en situación de contribuir mejor al financiamiento del proceso productivo, según los lineamientos formulados sobre la materia. Finalmente tiene una importante función en cuanto a la redistribución del ingreso y al fortalecimiento de determinados tipos de organizaciones empresariales.

Desde otro punto de vista, como a través del sistema de comercialización se transmiten los precios y la demanda de productos agropecuarios desde sus usuarios (consumidores, elaboradores, exportadores, etc.) hasta quienes los producen, ambas políticas deben ser definidas y ejecutadas muy coordinadamente. Incluso, muchas veces, la política de comercialización es el mejor vehículo para materializar la política de precios; y, además, el sistema de comercialización puede servir para hacer llegar el crédito y la asistencia técnica a los productores.

La política de comercialización puede actuar sobre la estructura y el funcionamiento del sistema de comercialización a través de dos vías principales que pueden ser utilizadas en forma alternativa o complementaria: i] modificando las condiciones de operación del sistema con el objeto de mejorar su funcionamiento, para lo cual puede modificar su organización e, incluso, la propiedad de sus medios de funcionamiento; ii] ampliando o modernizando su capacidad instalada.⁵⁴

a] *Los agentes del sistema de comercialización*

Toda política de comercialización debe definir las funciones que han de cumplir los diversos agentes, tanto públicos como privados, en el correspondiente sistema. Estas decisiones pueden ratificar la situación existente o exigir su modificación para adecuarla a la estrategia seleccionada. Por ejemplo, si se ha asignado a la administración pública un papel importante en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario, ésta deberá tener una participación activa en el proceso de comercialización. En cambio, si la estrategia entrega a los productores organizados o a las empresas comerciales la responsabilidad de la comercialización, irá acompañada de una política que reduzca la participación estatal en ella.

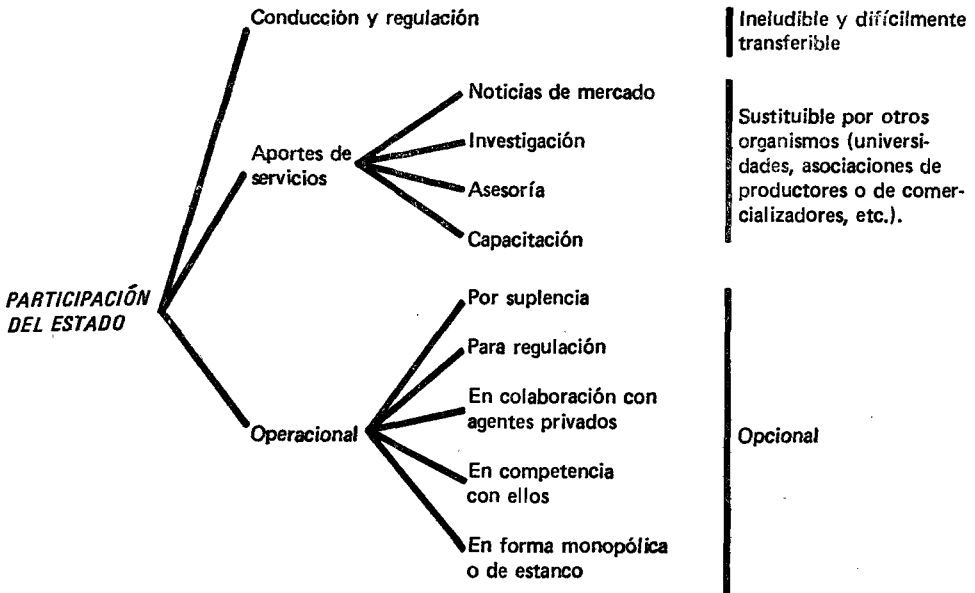
A continuación se hacen comentarios específicos sobre la participación del gobierno central, de los gobiernos estatales y municipales y las cooperativas de productores en el sistema de comercialización.

La participación del gobierno central puede asumir diversas formas: conducción y regulación de ciertos aspectos del proceso de comercialización, que resultan ineludibles; prestación de servicios (noticias y estudios de mercado y del propio sistema de comercialización, asesoría técnica, capacitación de personal, etc.) y realización directa de algunas funciones en el proceso. (Véase la gráfica 36.)

La delimitación del campo de responsabilidad directa de la administración pública dependerá en primer lugar, de las decisiones tomadas a nivel global acerca de su participación en la actividad económica. Además conviene tener presente que su participación será más fácil tratándose de productos homogéneos no perecibles y de fácil tipificación, o de aquellos que exigen instalaciones de un tamaño, costo o complejidad muy superiores a los corrientes en el país. Su participación normalmente aparece más justificada si se trata de vender al exterior, de proteger a pequeños productores, de asegurar adecuados niveles de abastecimiento internos o de regular o controlar la especulación en épocas de escasez.

⁵⁴ Lo que exige, a su vez, la individualización, formulación y ejecución de los proyectos correspondientes. Véase el capítulo quinto de esta Tercera Parte, "II. Los proyectos".

GRÁFICA 36. Principales áreas y posibilidades de participación del estado en el sistema de comercialización



Debido a la dispersión o inorganicidad de las actividades de los gobiernos estaduales y municipales, sería más conveniente proponer, en la mayoría de los países de la región, una progresiva disminución de su participación en el proceso de comercialización y transferir sus facultades normativas y fiscalizadoras al gobierno central.

Las cooperativas de productores han venido incorporándose activamente al sistema de comercialización. Por su intermedio, los productores tienen mayores seguridades de almacenamiento, elaboración y transportes, mejoran su capacidad de negociación, disminuyen sus riesgos, aumentan sus posibilidades de asistencia técnica, etc. Naturalmente, esta creciente participación se vuelve especialmente importante cuando se esté promoviendo la cooperación o se esté llevando a cabo un proceso de cambio de las organizaciones empresariales en favor de los medianos y pequeños productores.

b) Los canales de comercialización

Junto con señalar los agentes del proceso, la política debe determinar los canales de comercialización que serán estimulados, limitados o eliminados. Al igual que en el caso anterior, esta decisión debe basarse en los resultados de la diagnosis, en la estrategia global de desarrollo, en los objetivos y la estrategia para el sistema agropecuario y en otros elementos que, en conjunto, permitirán determinar si es posible o conveniente la implantación adicional de nuevos canales o la sustitución de los existentes e indicar qué tipo de canales se desea promover o eliminar. En general, se observa en la región una tendencia, al menos para los más importantes productos, a reforzar los canales en que participan empresas del estado o cooperativas de productores y a limitar aquellos otros canales en que existen monopolios, estructuras tradicionales o excesiva fragmentación.⁵⁵ Por ejemplo, si existe un área de pequeños comercializadores,

⁵⁵ Véase, para Chile, ODEPA, Ministerio de Agricultura, *Plan de desarrollo agropecuario*,

puede intentarse su fusión, la formación de cooperativas, o su reemplazo por una empresa más eficiente, de mayor tamaño, estatal o privada. Las distintas alternativas tienen diferentes grados de eficacia y viabilidad pero, además, tienen diferentes consecuencias sobre la distribución del ingreso y del poder, y exigen distintas concertaciones de intereses para ser llevadas a la práctica.

Una decisión estrechamente ligada a las anteriores se refiere a la forma de mejorar la comercialización de ciertos productos. La experiencia latinoamericana y mundial suele mostrar el éxito de los sistemas que promueven simultáneamente la producción y la comercialización de un determinado producto o grupo de productos, integrando verticalmente las dos tareas o coordinándolas. Dichos sistemas constituyen mecanismos eficaces para propiciar el mejoramiento de la producción, incorporar nuevas técnicas, orientar el crédito, controlar el abastecimiento del consumo y la exportación, etc. Estos antecedentes hacen recomendable la comercialización de algunos productos mediante sistemas integrados que cubran todo el territorio nacional o una parte del mismo. Precisamente, a esta situación se refiere el concepto de "red nacional", que describe un conjunto de plantas de recepción, elaboración y distribución de un determinado producto (o grupo de productos), orgánicamente estructuradas y capaces de funcionar como un solo sistema. Cuando se trata de productos exportables, este criterio permite concebir y poner en marcha juntas de exportación u otros mecanismos para concentrar y regular esta actividad.

c] *Los márgenes de comercialización*

El margen de comercialización de un producto es el precio que se paga por los servicios de acopio, de preparación para su utilización y de distribución. Su magnitud contribuye a determinar la rentabilidad del sistema, por lo que su regulación puede ser un importante instrumento para estimular o frenar determinados canales e inversiones en infraestructura, y para regular la distribución del ingreso y los intercambios financieros entre los productores agropecuarios, los comercializadores y los consumidores. Cualquier modificación en los márgenes incidirá en los beneficios del productor, del comercializador, del consumidor o del estado. Es necesario considerar que estos márgenes⁵⁶ generan efectos similares a los ya vistos en el caso de los precios; pueden estimular o desalentar la comercialización de determinados productos en relación a la de otros, la utilización de ciertos canales, etc.

Conviene tener presente que los márgenes excesivamente elevados no suelen constituir un problema en sí mismos, sino más bien un síntoma de la existencia de deficiencias en la estructura o el funcionamiento del sistema de comercialización. En estos casos, en lugar de reducir directamente los márgenes, corresponde individualizar dichas deficiencias y establecer las medidas para corregirlas.

d] *La definición de medidas en áreas específicas*

En materia de *acopio, almacenamiento, elaboración y transporte*, las principales decisiones se refieren a los agentes responsables de los mismos, a la finalidad de la presentación de estos servicios (véase el cuadro 100), y a la correspondiente selección

1965-1980, Santiago de Chile, 1970, pp. 428-429; para Colombia, Ministerio de Agricultura, Serie de Planeamiento núm. 1 (febrero de 1967); Argentina — Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, *Plan nacional de desarrollo 1970-1974*, proyecto de la secretaría, vol. 3 — Sector Agropecuario, Buenos Aires, 1970, p. 81.

⁵⁶ La alteración de la magnitud de los márgenes de comercialización debe ser hecha principalmente a través de los instrumentos de la política de precios (precios máximos o mínimos, al productor y al consumidor) y de la política tributaria (impuestos y subsidios).

CUADRO 100. *Decisiones específicas que puede contener la política de comercialización*

-
1. *Acopio, almacenamiento y elaboración*
 - Finalidades de estas tareas.
 - Responsables de su ejecución.
 - Localización del almacenamiento y elaboración (lugar de producción, de consumo, de exportación).
 - Ubicación y tamaño de las nuevas unidades.
 - Propiedad y administración de las mismas.
 - Tecnología utilizable.
 - Prioridades por productos y por regiones: prioridades relativas del acopio, del almacenamiento y de la elaboración.
 2. *Transporte*
 - Prioridades por productos y por regiones.
 - Prioridad relativa de los distintos medios de transporte.
 - Modalidades del transporte de los principales productos (a granel o envasados, temperatura, duración del transporte, etc.).
 - Vinculaciones entre el almacenamiento y la elaboración ("cadenas del frío", manipulación a granel, etc.).
 3. *Modalidades de transacción*
 - Modalidades que serán estimuladas, toleradas, limitadas o eliminadas.
 - Medidas para lograrlo.
 - Forma de pago a los productores.
 4. *Clasificación y normalización oficial*
 - Productos que serán sometidos a normalización.
 - Tipo de clasificación normalizada que se establecerá (completa o incompleta, cantidad de tramos o calidades, etc.).
 - Itinerario de su implantación (etapas, productos, calendario, etc.).
 - Mecanismos de control de su aplicación.
 5. *Poderes compradores*
 - Productos, regiones, volúmenes y calidades. Prioridad entre productores, volumen máximo comprado a cada uno de ellos.
 - Precios y forma de pago.
 6. *Servicios* (noticias y pronósticos, investigación, asesoría y capacitación)
 - Definición de los servicios, su alcance y sus destinatarios.
 - Responsables (gobierno, empresas públicas o privadas, etc.).
-

de instrumentos. Por ejemplo, si se decide que estas tareas deben ser realizadas por organismos públicos (o privados) pueden bajarse (o aumentarse) la escala mensual de precios destinada a financiar el costo de almacenamiento o las tarifas de transporte, con lo cual se desalentará (o estimulará) la actividad de los almacenistas y transportistas privados. En algunos casos, las decisiones respecto al acopio y al almacenamiento de productos, en muchas ocasiones junto a las de preparación y transporte, pueden tener determinados propósitos. Por ejemplo, pueden ser utilizados para sustentar precios, en cuyo caso el acopio y el almacenamiento deben estar a cargo de organismos o empresas públicas o de las organizaciones de productores, generalmente con apoyo crediticio oficial para estas últimas.

Otra decisión importante se refiere a la localización de estas actividades. En algunos casos convendrá llevarlas a cabo en los propios predios; en otros, efectuarlas a nivel

extrapredial, pero dentro de los límites de la misma región productora; o en otros, realizarlas en los centros de consumo o de exportación. Cada una de estas opciones tiene diversas ventajas e inconvenientes, especialmente en lo referente a la distribución espacial de la actividad económica y, muy especialmente, del empleo y del ingreso, y a las posibles economías de escala que podrían ser aprovechadas o desperdiciadas. Dependiendo de estas decisiones habrá que determinar la ubicación y el tamaño de las plantas que se construirían, los responsables de su construcción, los propietarios y los encargados de su operación. De la alternativa elegida dependerá en cierta medida la tecnología que se utilizará.

En cuanto al transporte, una decisión importante es la prioridad relativa que tendrán los diversos medios para los diferentes productos y en las distintas regiones productoras, así como las condiciones en que serán transportados (envasados, a granel, en frío, elaborados, etc.).⁵⁷ En este sentido, las decisiones respecto de inversiones en transporte y respecto de tarifas constituyen medidas complementarias a las indicadas anteriormente.

Cada vez son más estrechas las vinculaciones entre el transporte, el almacenamiento y el procesamiento de productos agropecuarios. Por una parte, las posibilidades de transporte y las prioridades asignadas a sus distintos medios contribuyen a determinar los lugares donde se van a almacenar o preparar los productos. Al mismo tiempo, las exigencias de almacenamiento y preparación, así como la incorporación de las mejores técnicas de aprovechamiento de productos y subproductos, suelen crear nuevas exigencias al sistema de transporte (v. gr.: en frío).

Si bien corrientemente existe alguna asociación entre los tipos de canales de comercialización y las modalidades de transacción y de pago de los productos, esa relación no es necesariamente uniforme, y algunos tipos de canales pueden operar con modalidades diversas de transacción. En estos casos será preciso definir las modalidades más adecuadas para alcanzar las metas fijadas para cada producto y las medidas que se adoptarán para promover dichas modalidades. En términos generales, suele ser conveniente tender a sustituir los sistemas de transacción basados en inspección o muestreo por otros basados en la descripción, lo cual, a su vez, exige implantar algún tipo de clasificación normalizada de los productos y de sus envases.

Otro aspecto que debe decidirse es el de las modalidades mismas de transacción de los productos. Cuando se desea expandir la producción de algún rubro, puede resultar especialmente útil celebrar contratos de producción y de abastecimiento entre las agroindustrias y los productores agropecuarios. No obstante sus ventajas, conviene señalar como posible inconveniente la disminución del poder de negociación del productor agropecuario respecto a la firma contratante. De allí la importancia de establecer mecanismos de compensación, como la formación de asociaciones o cooperativas de productores de un rubro o grupo de rubros, o de fijar precios, plazos y otras formalidades mínimas para los contratos mediante acciones de la autoridad.

En este mismo sentido, una alternativa eficaz, aunque algo más compleja, consiste en establecer sistemas de ventas de productos con entregas a futuro, los que suelen estar ligados a un mecanismo de remate. Este último constituye también un sistema interesante en sí mismo, ya que es una alternativa simple y eficiente para la colocación de la producción, especialmente cuando el volumen que puede ofrecer cada vendedor es pequeño; además, permite una determinación rápida de los precios de equilibrio.

La forma en que los comercializadores pagan a los productores agropecuarios contribuye en buena medida a determinar las condiciones financieras de las actividades

⁵⁷ Todas estas decisiones, como es obvio, deben ser tomadas en estrecha vinculación con los responsables de la oficina de planificación de los transportes.

productivas agropecuarias y de las actividades comercializadoras. Las condiciones que al respecto se establezcan funcionarán mejor si cuentan con el apoyo de instrumentos crediticios y tributarios. En particular, es preciso considerar especialmente el mejoramiento en las condiciones de pago de aquellos productos cuya expansión exige mayores medios financieros, sea por la habilitación de suelos, por el fuerte empleo de insumos y de mano de obra, o bien por el largo período de instalación, de cultivo o de crianza.

El establecimiento de un *sistema oficial de clasificación y normalización de productos agropecuarios* es también importante. Por un lado, contribuye a orientar la producción hacia las calidades preferidas por los consumidores y a elevar los ingresos de los productores. Por otro, facilita la implantación de métodos más eficientes de manejo de cargas, el establecimiento de un sistema adecuado de noticias de mercado, la operación de créditos con garantía de depósito, la emisión de certificados de depósito negociables, la sustentación de precios y la realización de transacciones a distancia o con entregas a futuro, todo lo cual hace posible y estimula la formación y participación de cooperativas de productores. Conviene tener en cuenta que casi nunca es económicamente factible o provechoso establecer normas de clasificación para todos los productos. Habitualmente bastará con establecer para algunos productos normas que contemplen las categorías de mejor o peor calidad, o las categorías que correspondan algún destino específico, como por ejemplo la exportación, las agroindustrias, etc.

Los poderes compradores constituyen uno de los instrumentos que más eficaz y directamente puede utilizar el estado para mejorar la comercialización, sustentar los precios de los productos y contribuir a orientar la producción. Cuando se emplean para las dos primeras finalidades señaladas sólo operan cuando los precios bajan más allá de los límites preestablecidos. En cambio, para cumplir con la tercera finalidad deben funcionar todos los años⁵⁸ para aquellos bienes y en aquellas regiones cuya producción deba crecer a una tasa mayor. Será preciso definir los productos y volúmenes que deberán adquirirse, las zonas en que se adquirirán, los productores a los que se asignará prioridad y la forma de pago.

El sistema de comercialización necesita contar con algunos *servicios* para funcionar eficazmente. Entre ellos cabe mencionar las estadísticas y los pronósticos de cosecha, las noticias y las investigaciones de mercado y la capacitación y asesoría técnica para los participantes en el sistema. Frecuentemente, lo más adecuado es constituir un organismo estatal destinado a la prestación de estos servicios, o bien asignar estas tareas a otro organismo público ya existente. En otras oportunidades será posible realizar convenios con universidades o asociaciones gremiales.

Finalmente, es preciso decidir acerca del *financiamiento del sistema de comercialización*. Aun cuando este tema será considerado con más detalle al analizar la política de crédito, conviene anticipar dos situaciones. En primer término, la participación creciente de organismos gubernamentales y cooperativas en el proceso de comercialización puede acentuar, a lo menos en el corto plazo, las necesidades financieras de dicho proceso. Por otra parte, como el comprador local o el mayorista constituyen fuentes de financiamiento para el productor, pero lo mantienen, sin embargo, en una situación de endeudamiento crónico, todo intento por romper esta situación de dependencia exige recursos adicionales. En ambos casos es necesario ampliar la disponibilidad financiera del sistema de comercialización.

⁵⁸ Hasta que se produzcan los efectos deseados o se concluya que no son un instrumento eficaz para producirlos.

3. La política tributaria

Crear impuestos tiene siempre un doble propósito: por una parte, suministrar al estado una parte de los recursos necesarios para financiar su funcionamiento; por otra, alterar el comportamiento económico y social de los agentes gravados. Como suele ser posible obtener una misma recaudación recurriendo a tributos diferentes, existe la posibilidad de seleccionar aquellos cuyos efectos sobre los contribuyentes sean coherentes con los objetivos y la estrategia del proceso de desarrollo. Los subsidios (que son un impuesto negativo) también pueden contribuir a dicha coherencia.

Además, tanto los tributos como los subsidios pueden afectar el nivel y la estructura de los precios de los productos, los insumos y los bienes de capital; el costo de uso de la tierra, del agua y demás recursos naturales; los ingresos de las personas y de las empresas, y la rentabilidad de las inversiones.

Por ello, la política tributaria puede ser utilizada como un instrumento para contribuir a materializar los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario. Por ejemplo, puede estimularse el aumento de la producción y de la productividad gravando las tierras ociosas o insuficientemente explotadas, y eximiendo de tributos a las inversiones productivas; al mismo tiempo, la imposición diferencial de tributos y subsidios puede servir para subir o bajar los precios de algunos productos o recursos, modificando las relaciones entre los mismos y, por lo tanto, contribuyendo a determinar la tecnología utilizable y la composición de la producción. La política tributaria afecta también el nivel, la estructura y la distribución de los ingresos: pueden fijarse, por ejemplo, tasas progresivas en el impuesto a la tierra o a la renta, con exenciones o subsidios para los pequeños productores. Además, algunos tributos pueden alentar o desalentar determinados tipos de tenencia de la tierra o de estructura empresarial en general.

Al diseñar la política tributaria es preciso indicar los impuestos y los subsidios que se establecerán, modificarán o derogarán; el volumen neto de recursos que se desea extraer de las actividades productivas; los contribuyentes, los hechos y los montos imponibles; las tasas de los impuestos, su progresividad y los mecanismos de compatibilización de los impuestos agropecuarios con los de las demás ramas productivas.

a) *La relación entre la política tributaria nacional y la agropecuaria*

En algunas circunstancias podrán utilizarse en las actividades productivas del agro los mismos impuestos y subsidios que se apliquen en el resto de las actividades del país. En la mayor parte de los países de América Latina, sin embargo, no será posible o no convendrá hacerlo, ya sea por dificultades de aplicación o porque existe la posibilidad de usar ciertos instrumentos específicos más eficaces para alcanzar algunos de los objetivos que se hayan fijado (v. gr.: redistribución del ingreso). Por ello, frecuentemente es necesario diseñar para el agro una política tributaria compatible con la nacional pero diferente de ésta. Esta circunstancia obliga a definir las relaciones entre ambas. Cuando la política nacional se basa primordialmente en el impuesto a la renta, se debe resolver el caso de las personas que perciben ingresos simultáneamente de actividades productivas agropecuarias y de otras ramas de actividad. Cabrían aquí tres posibilidades: i] desvincular totalmente la tributación agropecuaria de la nacional; ii] expresar los impuestos agropecuarios como una renta presunta o equivalente, que pueda ser sumada a las originadas en otras ramas de actividad para gravarlas conjuntamente; y iii] deducir la suma pagada por concepto de tributos agropecuarios de la que correspondería pagar por tributos nacionales.

b] *La carga tributaria y la estructura impositiva*

El primer elemento que se debe decidir es qué carga tributaria se aplicará al agro. Esta decisión, aunque externa al sistema de planificación agropecuaria, debe tomarse con su participación. Desde el punto de vista nacional, la decisión respecto de la magnitud de la carga tributaria impuesta al agro dependerá fundamentalmente de si se desea extraer recursos de estas actividades para financiar el crecimiento de otras o si, por el contrario, se pretende subsidiarlas, por razones productivas, distributivas u otras. Desde el punto de vista del desarrollo agropecuario es necesario considerar diversos factores, tales como la importancia relativa que se le asigna a la tributación como instrumento para alcanzar algunos objetivos, los impuestos y subsidios que resulten viables y las exenciones o situaciones especiales que deberán contemplarse. Si a la política tributaria se le va a asignar un papel importante en ciertos aspectos la magnitud de la carga impositiva debe ser suficientemente alta como para constituir realmente una presión sobre los productores y demás participantes en el sistema agropecuario, y las diferencias entre categorías extremas, deben ser suficientemente amplias como para producir los efectos que se buscan. Sin embargo, la presión tributaria no puede ser tan alta como para comprometer la capacidad de inversión del agro, lo que impediría la acumulación y el crecimiento que el plan postula.

Conjuntamente con determinar la magnitud de la tributación, habrá que indicar los impuestos que constituirán la base del sistema.⁵⁹ Ello obliga a decidir por ejemplo, si la política se basará en un solo impuesto fundamental o en una combinación de tributos, y fijar la importancia relativa de cada impuesto o subsidio, teniendo en cuenta su elasticidad y sus posibilidades de ser trasladado o evadido.⁶⁰ En cuanto a simplicidad y eficacia es preferible establecer un solo tributo, pero la naturaleza de los objetivos o de la estrategia, la amplia gama de actividades y sujetos que se desee gravar, o bien la limitada eficacia de los impuestos posibles, pueden obligar a recurrir a una combinación de gravámenes para atender las diversas necesidades.

c] *Ventajas y limitaciones de los principales tipos de impuestos y subsidios en el sistema agropecuario*

Existen muchos impuestos que pueden ser aplicados, conjunta o alternativamente, a las actividades agropecuarias. Entre ellos, cabe destacar los impuestos a la tierra, a la renta, a las transacciones de bienes, a las exportaciones e importaciones y al empleo.

i] *Impuesto a la tierra.* El impuesto a la tierra constituye una forma tradicional de tributación. Entre sus ventajas se cuentan la simplicidad, la seguridad de recaudación, las escasas alternativas de traslación hacia otras actividades o sujetos, las posibilidades de ser diseñado para encarecer el costo de la tenencia y el uso de la tierra, e incentivar así la aplicación de métodos de explotación relativamente más intensivos y racionales. Si fuese posible darle progresividad, puede estimular la subdivisión de la tierra o, a lo menos, frenar los procesos de concentración.⁶¹

⁵⁹ Lo cual puede significar mantener o modificar algunos de los impuestos existentes, derogar otros y establecer algunos nuevos.

⁶⁰ Es preciso tener en cuenta que los impuestos y los subsidios determinan conjuntamente la magnitud de la tributación. Por ejemplo, es posible concebir un sistema integrado sólo con impuestos y sin subsidios, pero también es posible alcanzar la misma carga tributaria sobre la base de tributos más gravosos y exenciones o subsidios cuyo monto corresponda a la diferencia.

⁶¹ Muchas veces estos efectos son sólo formales y no reales (*división de jure* pero no de *facto*), lo que fomenta las subdivisiones fraudulentas. Además, sus efectos son indiscriminados, fomentando por igual la subdivisión (efectiva o falsa) de las empresas eficientes y capitalizadas y la de los latifundios abandonados.

Para que el impuesto a la tierra pueda estimular efectivamente un mejor y más intensivo uso del recurso, el valor que se asigna a cada unidad de tierra tiene que reflejar con la mayor fidelidad posible su capacidad actual de producción, esto es, la producción que puede lograr un empresario corriente, con la tecnología media en uso y con una estructura productiva similar a la habitual en la región. Así se gravará más intensamente por unidad de producto a aquellos empresarios que produzcan por debajo de la capacidad de sus tierras, y menos intensamente a los que estén en el caso contrario, lo que produce una redistribución de la carga tributaria en beneficio de los empresarios más eficientes. Al establecer un impuesto a la capacidad actual de producción de la tierra (a veces llamada capacidad potencial actual) es necesario decidir si las inversiones prediales se incluirán o no en el valor de la tierra. Si se desea estimular un aumento de la producción, la productividad o el empleo, es preciso estimular las inversiones prediales, lo que puede lograrse excluyéndolas de la tasación de la tierra. Si, en cambio, se pretende redistribuir el ingreso agropecuario, habría que gravar la totalidad de los activos ligados a la tierra.

La modificación, aumento o perfeccionamiento de los impuestos a la tierra enfrenta dos tipos de obstáculos. El primero es político: la resistencia u oposición de los dueños de la tierra. El segundo es técnico: la dificultad de disponer de un buen catastro y de escoger un buen criterio de valoración. Ello no significa que el impuesto no pueda ser establecido si no se cuenta con un catastro general. Por el contrario, es necesario comenzar aprovechando la información existente, tomando al mismo tiempo las medidas necesarias para mejorarla.

ii] *Impuesto a la renta.* El uso del impuesto directo y progresivo a la renta se ha venido expandiendo en los países de la región, como un instrumento que contribuye a la redistribución del ingreso. Sin embargo, su utilización en las actividades agropecuarias presenta algunos inconvenientes, originados en la propia naturaleza de las actividades del agro y muy en especial en los problemas que enfrenta el desarrollo agropecuario en la región. Para conocer la magnitud de la renta obtenida por cada empresa agropecuaria sería necesario que éstas dispongan de registros contables, situación que está muy lejos de ser accesible en la mayoría de los países de América Latina. Además, el empresario que más produce sufriría una mayor presión tributaria, y la progresividad del impuesto, que favorece una mejor distribución del ingreso, desalentaría las inversiones y los esfuerzos para aumentar la producción, mejorar las condiciones de los trabajadores, etc.

Una alternativa que permitiría superar estas limitaciones consistiría en no gravar la renta efectiva sino la que podría haberse obtenido utilizando adecuadamente la capacidad actual de producción de los recursos disponibles en cada empresa, principalmente la tierra.⁶² Las características y ventajas de un impuesto que grave una renta presunta son las mismas que se comentaron respecto del impuesto a la tierra basado en una tasación fundada en su capacidad productiva. Así, un impuesto a la renta presunta puede ser un buen instrumento para estimular el aumento de la producción y la productividad, ya que los frutos de un mayor esfuerzo de inversión y tecnificación no elevan la magnitud absoluta del impuesto y reducen su magnitud relativa por unidad producida.

iii] *Impuesto a las transacciones de productos.* Cuando se desea promover un incremento de la producción o de la productividad, mejorar la distribución del ingreso, las condiciones de vida rural, etc., los impuestos a las transacciones de productos no suelen

⁶² Ésta no puede ocultarse y su capacidad productiva puede ser calificada sin necesidad, incluso, del consentimiento de sus propietarios o usuarios, lo que facilita el diseño y administración de un impuesto de este tipo y hace casi imposible su evasión.

ser el medio más conveniente. Aunque muy utilizados en otras ramas de actividades, en el agro dichos impuestos pueden rebajar el precio recibido por el productor o elevar el precio pagado por el consumidor, cuando se aplican a los productos; si se aplican a los insumos, tiene como efecto encarecerlos. Para conseguir los fines de incremento y mejoramiento antes mencionados, la supresión de dichos impuestos o una rebaja en sus tasas parecen ser los medios más adecuados.

La maquinaria agrícola es un caso especial. Si uno de los objetivos propuestos es un mayor nivel de empleo, será preciso mantener entre el precio de ciertos tipos de maquinaria y la remuneración de la mano de obra una relación que desaliente la sustitución de ésta por aquéllos. En estas circunstancias, la disminución o la eliminación indiscriminada de los impuestos a las transacciones de maquinaria agrícola estarían contraindicadas.

iv] *Impuesto a las exportaciones.* Los impuestos a las exportaciones constituyen un caso especial de tributación a las transacciones de productos. No obstante, dada su importancia en la mayor parte de los países latinoamericanos, conviene tratarlos separadamente.

En términos generales, estos impuestos disminuyen los precios que reciben los productores y suelen crear distorsiones en las ventajas comparativas del país en los mercados internacionales. Sin embargo, deben ser utilizados en algunos casos particulares.

En primer lugar, un país que no tiene una economía de mercado bien desarrollada, un gran comercio interno o un alto nivel de ingreso, que carece de catastro y de posibilidades de prepararlo, y en el que las exportaciones de productos agropecuarios son considerables y crecen rápidamente, los impuestos a éstas pueden constituir uno de los pocos instrumentos posibles para obtener ingresos fiscales. Entre sus ventajas hay que mencionar su simplicidad administrativa, su bajo costo, su difícil evasión, la imposibilidad de mora en su pago, etc. En segundo lugar, un país o un grupo de países que enfrenta una demanda internacional inelástica para alguno de sus bienes exportables puede utilizar estos impuestos para disminuir sus producciones y hacer subir los precios internacionales. En tercer término, una política flexible de impuestos a las exportaciones puede ser utilizada para absorber variaciones coyunturales de los precios internacionales, contribuyendo así a estabilizar los ingresos de los productores y a desestimar algunas decisiones inadecuadas para el desarrollo agropecuario (por ejemplo, incrementar o reducir exageradamente la producción de aquellos rubros cuyos precios internacionales registran modificaciones temporales). Dichos impuestos además gravan los ingresos adicionales que podrían obtener los productores de bienes de exportación y sus exportadores. En cuarto lugar, puede usarse un impuesto específico a la salida de materias primas agropecuarias para estimular su industrialización en el país y posterior exportación con un mayor valor agregado. Los impuestos a la exportación también pueden ser usados eficazmente para gravar los ingresos o las utilidades de las empresas que exportan o producen para la exportación, con menores inconvenientes que un impuesto directo a su renta o a sus ganancias, lo que es especialmente importante cuando estas empresas son subsidiarias de firmas extranjeras o transnacionales. Finalmente, estos tributos pueden ser diseñados de manera de estimular un mejoramiento de la calidad de los productos exportados, y la canalización de éstos hacia ciertos mercados, hacia determinadas modalidades de comercialización, etc.

Además del posible efecto negativo sobre los niveles de producción exportable, con los consiguientes efectos sobre el empleo y el ingreso y sobre la disminución de la captación de divisas cuando la demanda externa es elástica, los impuestos a las exportaciones pueden tener otros inconvenientes. Primero, como habitualmente sólo se gravan algunos productos, ello crea una distorsión en las relaciones internas de precios en

perjuicio de los productos exportados, lo que puede llegar a limitar el conveniente aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. En segundo lugar, constituyen una fuente fácil y cómoda de recaudación fiscal, por lo cual su existencia puede suplir la existencia de otros impuestos socialmente más justos. Finalmente, suelen ser neutros o regresivos, pues no discriminan con respecto al tamaño de las empresas, al tipo de tenencia, forma de producción, etc.

Además de los tributos propiamente tales, existen instrumentos no impositivos que tienen efectos similares a los de los impuestos a las exportaciones y cuya mantención, modificación o supresión, por lo tanto, debe ser considerada. Entre ellos, cabe mencionar la política cambiaria en general, la devolución de impuestos pagados por bienes que se exportan, etc. Estos instrumentos tienen un conjunto de ventajas que los tornan eficientes. En efecto, no requieren por lo general autorización parlamentaria, son de fácil conocimiento por parte de los interesados, pueden ser regulados con gran agilidad, etc.

v] *Impuestos a las importaciones.* Los impuestos a las importaciones también constituyen un caso particular de gravámenes a las transacciones de bienes. Así, por ejemplo, los impuestos a las importaciones de insumos y de bienes de capital encarecen su utilización y la desalientan; en el caso de las importaciones de productos agropecuarios, el uso acertado de impuestos puede proteger a la agricultura y a la ganadería nacional de la competencia externa.

vi] *Impuesto al empleo.* En muchos países de la región las aportaciones destinadas a financiar los sistemas de seguridad social, constituyen en el hecho un gravamen que limita el empleo de mano de obra. Por lo tanto, si se deseara incrementar la ocupación en las actividades agropecuarias o disminuir la emigración rural, podría pensarse en estudiar mecanismos alternativos de financiamiento de la previsión social. Cabría así, por ejemplo, estudiar la viabilidad de financiarla con recursos originados en el resto de la economía y canalizados a través del presupuesto de la nación; con un recargo a los impuestos a la producción, importación, venta u operación de la maquinaria agrícola; o con sobretasas en los impuestos a la renta presunta o a la tierra, con lo que, junto con lograr bajar el costo de la mano de obra, se incrementa simultáneamente el de la tierra y el de ciertas inversiones sustitutivas de mano de obra.

d] *Algunas características específicas de la política tributaria agropecuaria*

La política tributaria que se proponga para las actividades agropecuarias debe tener algunas características que conviene destacar. La primera es su claridad y su sencillez, importante desde el punto de vista de la recaudación, pero mucho más para las finalidades de la política misma, pues es necesario que los productores tengan una clara conciencia respecto de qué elemento o acción está siendo gravado y por qué, en qué medida los afecta cada gravamen y qué decisiones o acciones deben adoptar para reducir su peso o incidencia. No es fácil lograr que esta característica se materialice en la práctica, ni tampoco mantenerla una vez conseguida, pues la legislación tributaria está expuesta a continuas modificaciones a partir de necesidades o situaciones coyunturales. De allí la importancia que tiene no alterar inorgánicamente la estructura tributaria para producir efectos ajenos a las actividades agropecuarias.

Una segunda característica que debe tener la política es la continuidad y la estabilidad durante un período de tiempo suficiente como para transformarse en una herramienta orientadora de las decisiones de los productores en el sentido deseado.

En tercer lugar, la política tributaria agropecuaria debe estar coordinada. Un problema genérico, que influye negativamente sobre la eficacia de todas las políticas económicas, es la concurrencia de diversos centros de decisión en su diseño y en su

ejecución. En el caso particular de la política tributaria es indispensable coordinar las intervenciones de las diversas autoridades. Ello puede intentarse suprimiendo las atribuciones que tienen autoridades estatales o locales para fijar impuestos y subsidios, o intentando armonizar sus decisiones dentro del marco general de una política tributaria común para el sistema agropecuario.

Finalmente, la política tributaria debe ser elástica, esto es, la recaudación obtenida debe crecer en proporción al crecimiento de las variables a las que se vincula. Así, y salvo en algunas ocasiones en que pudiera resultar contraindicado para cumplir con algunos de los objetivos o para materializar la estrategia, el rendimiento fiscal de los impuestos debe crecer en la medida que se vayan materializando las metas de aumento de la producción, del ingreso agropecuario, de las exportaciones, etc. Igualmente, los impuestos y los subsidios deben ser concebidos y establecidos de tal modo que la inflación no distorsione sus valores. Para lograr esto es necesario establecer mecanismos que mantengan el valor real de los impuestos, haciendo crecer su monto en una proporción equivalente al alza de los niveles generales de precios.⁶³ Adicionalmente, debe intentarse la transformación de los impuestos específicos en tributos *ad valorem*.

4. La política de crédito

Las diversas metas que se propone alcanzar una política planificada de desarrollo agropecuario suponen, habitualmente, la necesidad de contar con un mayor volumen de recursos financieros, y una de las fuentes importantes para obtenerlos es el crédito.⁶⁴ Además una política de crédito bien estructurada puede contribuir a librar a los productores agropecuarios de su dependencia del crédito no institucionalizado, normalmente dispensado por prestamistas locales y por algunos agentes de comercialización. Como existe la posibilidad de discriminar tanto entre quienes otorgan el crédito como entre los beneficiarios, es posible orientarlo hacia aquellos grupos que pueden utilizarlo con mayor eficacia en relación a los objetivos o la estrategia propuesta. En otras palabras, el crédito puede ser canalizado para ayudar a determinadas categorías de productores, para fomentar el desarrollo de determinadas regiones o formas de producción; para contribuir a difundir ciertas técnicas y para aumentar el ahorro y la capitalización de las empresas.

El crédito agropecuario tiene algunas características específicas. En primer término, el elevado número de prestatarios posibles y efectivos y el pequeño tamaño de la mayor parte de las empresas del agro, determinan la existencia de una gran cantidad de préstamos de bajo monto y, con ello, un elevado costo de administración. En segundo lugar, las necesidades de crédito suelen tener una fuerte variación estacional. En tercer término, el ciclo productivo agropecuario es más extenso que el de muchas otras ramas de actividades lo que, unido a la mayor inestabilidad de sus ingresos, determina la necesidad de préstamos a plazos mayores. En cuarto lugar, los propietarios de predios agrícolas pueden ofrecer una garantía muy segura, como es la tierra. Finalmente, el crédito de origen no institucional es más importante que lo que suele ser en las demás ramas de actividades.

⁶³ Conviene tener presente que, en el caso de los impuestos progresivos, la inflación puede provocar un desplazamiento de todos los contribuyentes a los tramos más elevados de la escala. Para evitar esta situación, también debe contarse con un mecanismo de actualización de los límites que fijan dichos tramos.

⁶⁴ Véase el capítulo séptimo de esta Tercera Parte: "El financiamiento del desarrollo agropecuario".

Una política de crédito agropecuario debería indicar con relativa precisión el volumen de crédito adicional requerido para alcanzar las metas; las fuentes a que se recurrirá para obtenerlo; las prioridades en materia de productos, regiones y tipos de empresas; las vías a través de las cuales será distribuido; las entidades que se encargarán de distribuirlo, y las modalidades y el costo del crédito. Ahora bien, en todo su proceso de diseño es indispensable tener en cuenta que, como ocurre en el caso de casi todas las políticas económicas, la intervención en materia de crédito es manejada sólo parcialmente por los responsables del sistema agropecuario. En lo fundamental, se trata de una actividad cuyas decisiones son tomadas con criterios de tipo nacional y en el marco de la política monetaria. En muchas ocasiones, esto limita su uso como instrumento de desarrollo agropecuario, razón por la cual la mayor parte de los países de la región ha creado secciones destinadas al agro dentro de los organismos oficiales de crédito para el desarrollo, o bien, organismos especializados en préstamos para el agro, y que dependen de los ministerios de agricultura o de fomento.

Finalmente, debe tenerse presente que el crédito constituye un instrumento complementario por excelencia, que puede ser usado con eficacia para apoyar o reforzar otras políticas o medidas como la reforma agraria, la promoción campesina, la comercialización de productos, el abastecimiento de insumos, la organización de los productores en cooperativas, la difusión de nuevas técnicas, la colonización, etc.

a] *Determinación del volumen de crédito de origen institucional y de las fuentes para financiarlo*

El volumen del crédito de origen institucional necesario para alcanzar el conjunto de metas de un plan dependerá del monto de recursos adicionales que ellas implican, de la participación (programada o esperada) de otras fuentes de financiamiento, incluyendo el crédito no institucionalizado, y de la velocidad de rotación de los recursos crediticios. A mayor necesidad de inversión y menores posibilidades de contar con otras fuentes de financiamiento o con una rotación más rápida de los recursos crediticios, mayor será la necesidad de crédito institucional.

Los principales elementos que deben financiarse son la inversión de las empresas y el incremento de sus gastos de operación. Habitualmente, no será conveniente asignar recursos crediticios para financiar transferencias entre agentes privados, como la compra de tierras o de instalaciones existentes para la comercialización o el abastecimiento de insumos. No obstante, puede haber excepciones a este principio general, de acuerdo a la estrategia propuesta. Así, por ejemplo, podría ser importante otorgar crédito a los minifundistas para que adquieran tierras vecinas, ampliando de ese modo la superficie de que disponen. En cuanto a las otras fuentes de financiamiento, como el ahorro de los propios empresarios, los subsidios y la inversión estatal, su importancia relativa estará determinada en gran parte por políticas tales como las de precios y la tributaria. Si se puede acortar el plazo medio de los préstamos (sea porque es necesario cambiar la estructura del crédito dándole más importancia al de operación, o porque tiene una alta prioridad el financiamiento de algún rubro con un ciclo de producción corto) será posible otorgar un mayor número de créditos con una misma masa de recursos financieros.

Una vez que se disponga de una primera estimación del volumen de crédito requerido, es preciso analizar el endeudamiento de los productores, pues más allá de ciertos límites el servicio de la deuda y el pago de intereses puede constituir una carga financiera demasiado gravosa para ellos. Como ya se dijo al tratar la política de precios, el volumen de crédito debe ser determinado conjuntamente con el nivel de los precios y la carga tributaria.

Los fondos para financiar la expansión así calculada del crédito agropecuario pueden provenir del sistema bancario, de los organismos de fomento, de los aportes fiscales o de los recursos externos. Las posibilidades de obtener los fondos adicionales es distinta en cada caso. Así, suele ser posible cuantificar con relativa facilidad el monto de los créditos del sistema bancario en el transcurso del período que está siendo programado (especialmente si éste es corto) y los recursos propios de los organismos de fomento. La situación es más compleja para los aportes fiscales y para los créditos externos, pues en ambos casos los recursos que podrán ser asignados al agro deben ser decididos por el sistema nacional de planificación y por las autoridades responsables de la política fiscal y monetaria. Una vez tomada esta decisión habrá que analizar nuevamente la compatibilidad interna del plan, examinando en particular si los recursos logrados permiten atender las necesidades implícitas en las metas. Si no es posible obtener recursos suficientes para financiar el volumen de crédito necesario, habrá que estudiar las posibilidades de incrementar el autofinanciamiento, ya sea recurriendo a otras políticas económicas, como el aumento de precios o la reducción de impuestos, o bien habrá que reducir ciertas metas de inversión originalmente propuestas.

b] *Las prioridades de productos, regiones y tipos de empresas*

Al mismo tiempo que se está señalando el volumen de crédito requerido, es preciso ir escogiendo a qué productos, regiones o formas de producción se otorgará preferentemente.⁶⁵ Esta decisión puede ratificar la distribución actual del crédito o exigir su modificación. En este último caso es necesario tener presente que el manejo del crédito tiene una relativa rigidez, especialmente en el corto plazo, pues una parte de los recursos disponibles está comprometida en préstamos a mediano y largo plazo o en determinados procesos cuyo financiamiento no puede ser interrumpido abruptamente.

Para fijar las prioridades es necesario considerar principalmente dos aspectos. En primer lugar, la importancia relativa asignada al crédito como instrumento para estimular ciertas producciones, regiones o tipos de empresas, sea porque su desarrollo se vio entrabado en el pasado por falta de financiamiento o porque va a ser necesario elevar la inversión para cumplir los objetivos establecidos en el plan. Participarán de las prioridades las inversiones, los insumos y los bienes de capital asociados a dichas metas y estrategia. El segundo aspecto que debe considerarse al fijar estas prioridades consiste en redistribuir el crédito entre los diversos tipos de empresas de acuerdo a la importancia relativa de los objetivos y estrategia del desarrollo. Un énfasis mayor en los aspectos productivos llevará, por ejemplo, a concentrarlo en manos de los empresarios más dinámicos y eficientes.

c] *Las vías de distribución del crédito*

Al diseñarse el financiamiento del desarrollo agropecuario, que incluye la política de créditos, es necesario considerar las correspondientes necesidades, desde el abastecimiento de insumos (y, a veces, hasta su propia producción o importación) hasta la venta de los productos, ya cosechados y procesados, a los distribuidores minoristas. Ahora bien, en el sistema agropecuario, existen diversos mecanismos de comunicación y ajuste que permiten diversos tipos de transferencia de fondos entre sus participantes; por ejemplo, entre aquellos que están en mejores condiciones financieras o en una posición dominante, y el resto. (Véase gráfica 37.) En consecuencia, si bien la cuantificación de los recursos financieros necesarios debe hacerse separadamente para cada

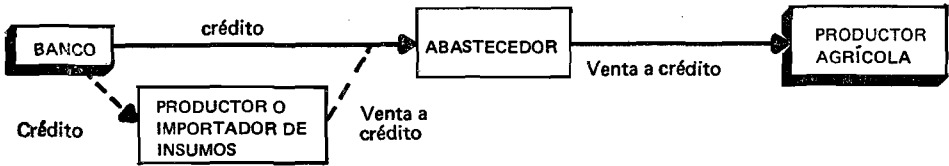
⁶⁵ En el hecho se trata de hacer un examen más detenido y definitivo de las consideraciones hechas a través de aproximaciones sucesivas al fijar las metas y señalar los mecanismos instrumentales correspondientes.

una de las tres actividades incluidas en la gráfica 36 (abastecimiento de insumos, producción predial y comercialización), el crédito que se decida aportarles debe ser concebido como una sola masa de recursos, y deben señalarse las vías a través de las cuales puede hacerse llegar a quienes más lo necesiten señalando las medidas adecuadas para canalizarlo efectivamente hacia ellos.

Para decidir por qué vías van a ingresar al sistema agropecuario los recursos crediticios y en qué corrientes se canalizarán dentro de él, se deben tener en cuenta dos

GRÁFICA 37. Ejemplo demostrativo de las principales vías de distribución del crédito al sistema agropecuario

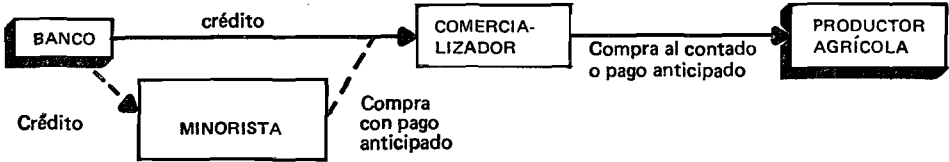
Ejemplo 1. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL ABASTECEDOR DE INSUMOS FINANCIÉ AL PRODUCTOR AGROPECUARIO



Ejemplo 2. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL PRODUCTOR AGRÍCOLA FINANCIÉ AL ABASTECEDOR DE INSUMOS



Ejemplo 3. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL COMERCIALIZADOR FINANCIÉ AL PRODUCTOR AGROPECUARIO



Ejemplo 4. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL PRODUCTOR AGRÍCOLA FINANCIÉ AL COMERCIALIZADOR

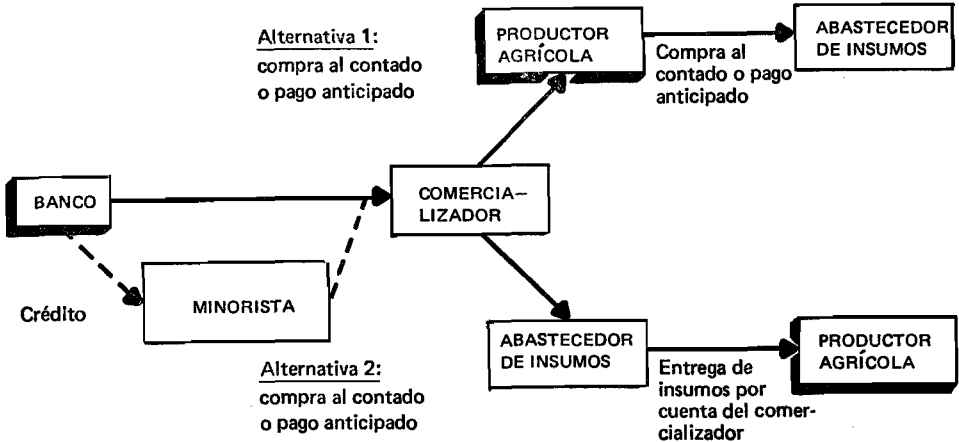


GRÁFICA 37. (Conclusión)

Ejemplo 5. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL ABASTECEDOR DE INSUMOS FINANCIÉ AL COMERCIALIZADOR



Ejemplo 6. EL CRÉDITO PERMITE QUE EL COMERCIALIZADOR FINANCIÉ AL ABASTECEDOR DE INSUMOS



NOTA: Las flechas con líneas continuas indican el sentido de las transferencias de financiamiento. Las flechas con líneas cortadas indican que esa transferencia no es esencial.

critérios. El primero es la efectividad y utilidad relativa de cada opción. Supóngase que los principales beneficiarios del crédito deban ser los productores prediales. Una primera posibilidad sería hacerlo llegar directamente a cada uno de ellos. También es posible otorgarlo a través de sus cooperativas. Una tercera posibilidad consistiría en hacer llegar el crédito a los productores a través de la venta financiada de insumos y de bienes de capital. Esta modalidad, que puede pasar a través de proveedores, constituye un instrumento adecuado cuando las estrategias suponen una renovación tecnológica importante. Finalmente, los recursos pueden ser canalizados a través del sistema de comercialización, orientando el crédito institucionalizado hacia las empresas de dicho sistema para que puedan pagar la producción al contado y realizar compras anticipadas o contratos de producción con adelantos de dinero (ver nuevamente la gráfica 36).

El segundo criterio es el efecto de cada alternativa sobre la estructura de poder del sistema agropecuario: los agentes que reciben los recursos de las fuentes crediticias y que deben transferirlos hacia otros adquieren, por ese solo hecho, una relación de poder respecto a estos últimos.

d] *Definición de las fuentes de crédito*

Cualquiera que sea la vía escogida para hacer llegar el crédito a los participantes en el sistema agropecuario, es necesario fijar cuál será la importancia relativa de las distintas fuentes institucionalizadas de crédito para los agentes del sistema. Entre ellas se cuentan las de carácter bancario, que pueden ser públicas o privadas, y los organismos estatales de desarrollo. Unas y otras pueden abarcar varias ramas de actividad, o bien especializarse en lo agropecuario en general, o en determinados productos o regiones.

Además de decidir la participación relativa de estas diferentes fuentes, habrá que determinar si cada organismo otorgará todos los diferentes tipos de préstamos que se hayan acordado, si algunos de ellos se especializarán en ciertas modalidades (en términos de rubros, regiones o tipos de productores) o bien si todo el sistema crediticio institucional quedará dividido en organismos especializados para diversos tipos de crédito. Si se optara por alguna de las dos últimas alternativas habrá que fijar para cada organismo un tipo y un volumen de préstamos, una clientela, ciertos productos y ciertas condiciones del crédito que concederá en términos de costos, plazos, garantías, recuperación, etc.

Para tomar estas decisiones es preciso considerar diversos factores. Entre los generales están los objetivos y la estrategia propuestos. Entre los específicos, la capacidad de operación y el alcance geográfico de los organismos existentes, la posibilidad de ampliarlos, el prestigio con que cuentan entre los productores y la factibilidad de orientar sus actividades en el sentido requerido por el plan. En este sentido, es preferible que los organismos estatales, existentes o proyectados, asuman la responsabilidad de los créditos más conflictivos o complejos, de mayor riesgo, o que deban basarse en criterios diferentes a los que tradicionalmente utilizan los bancos para seleccionar la clientela y establecer las condiciones de los préstamos.

Es el caso, por ejemplo, de los créditos para reforma agraria, para desarrollo de empresas campesinas o áreas de colonización, para el desarrollo de un nuevo rubro productivo, etc.

Sobre esta base habrá que considerar la organización vigente y decidir si se mantendrá o se modificará. En este último caso, se podrían crear nuevos organismos o bien eliminar o cambiar algunos de los existentes. Además habrá que fijar la magnitud de recursos crediticios que cada organismo administrará y el grado de permanencia de la asistencia brindada a algunas clientelas especiales. Respecto de este último punto, es necesario tener presente que la asistencia crediticia puede ser permanente o transitoria. Por ejemplo, puede crearse o mantenerse un organismo especializado para dar a los pequeños productores o al sector reformado los recursos que necesitan para instalar la empresa o para realizar inversiones que permitan superar las limitaciones de la insuficiente dimensión económica de los asistidos. Una vez finalizada esta fase, podrá convenir que esos productores se incorporen al sistema crediticio general, permitiendo así que el organismo especializado pueda atender nuevos casos que, de otra manera, podrían quedar postergados por la limitación de los recursos disponibles o la falta de organización.

e] *Las modalidades del crédito y su control*

El crédito puede otorgarse mediante diversas modalidades, que ejercen distintas influencias sobre las actividades del sistema agropecuario. Una de éstas se refiere a la garantía que se exige. Si es de naturaleza hipotecaria, sólo los propietarios tendrán acceso a los préstamos. Si, en cambio, pueden darse en garantía los bienes de capital

adquiridos con el crédito, o bien los cultivos o rubros ganaderos a cuya producción se destinará, todos los empresarios tendrían acceso a dicho crédito.⁶⁶

Otra modalidad se refiere a la forma como se materializa el préstamo. Si éste se entrega en especie es posible tener una mayor seguridad de que, efectivamente, los recursos crediticios tengan el destino previamente decidido. Cuando, en cambio, el préstamo se entrega en dinero, será más fácil controlar su uso si se ha otorgado para fines específicos que si los fondos son de libre disposición.

También se debe tomar en cuenta la recuperación de los préstamos; si el crédito se destina a la promoción de grupos tradicionalmente postergados o marginados, la tasa de recuperación será relativamente baja, lo cual significa que esos préstamos tendrán que ser otorgados por organismos públicos o bien por organismos privados que operan con fondos públicos.

f] *Determinación del costo del crédito*

El costo que los beneficiarios habrán de pagar por el crédito que reciban es otra de las decisiones importantes de política. Frecuentemente se afirma que es necesario fijar una tasa de interés relativamente baja para las actividades del sistema agropecuario, dada su baja rentabilidad media, el esfuerzo de inversión que normalmente se plantea en todo plan de desarrollo y el bajo nivel de ingresos de muchos productores. Aunque estas afirmaciones son generalmente válidas, deben ser cuidadosamente ponderadas, ya que al subsidiarse⁶⁷ el costo del crédito agropecuario se corre el riesgo de estimular la sustitución del capital propio por el ajeno,⁶⁸ con lo que se posibilita la utilización del crédito agropecuario con otros fines y se beneficia a aquellos productores que tienen acceso al crédito y no a otros tal vez más necesitados de algún subsidio. Finalmente, aun cuando la rentabilidad media de las actividades agropecuarias suele ser baja, la de algunas inversiones, algunos rubros específicos, algunos tipos de empresas o algunas regiones puede ser muy alta.

Por otra parte, si es posible discriminar selectivamente el costo del crédito agropecuario, se podrán fijar niveles relativamente más bajos para los préstamos asignados a los destinos prioritarios (por ejemplo, grupos de productores que interesa promover y que por sus limitaciones económicas no puedan pagar un costo más alto; adquisición de insumos o bienes de capital cuyo uso se desee expandir, etc.) y tasas más elevadas para aquellas actividades o empresas de más alta rentabilidad, cuyo excedente se quiera captar parcialmente por esta vía.

Finalmente, cabe recordar que para materializar estas decisiones será preciso alterar las variables que lo determinan: la tasa de interés real y los impuestos y subsidios sobre la misma. A su vez, la primera está determinada por la tasa de interés nominal que pagan los productores, la tasa de inflación y los mecanismos de reajustes o actualización de los saldos adeudados en función de los cambios en el valor del dinero.

g] *Algunas limitaciones del crédito como instrumento para encauzar las actividades de los agentes privados*

Muchos productores que están en condiciones de usar diversas fuentes de financia-

⁶⁶ En algunos casos puede establecerse el aval del estado, automático o sujeto a la justificación exigida, para los préstamos destinados a pequeños productores, precaristas, colonos, etc.

⁶⁷ Sea que este subsidio sea explícito, al subsidiarse directamente la tasa de interés, o implícito, al fijarse una tasa inferior a la existente en otras ramas de actividades.

⁶⁸ Pues permite al productor agropecuario financiar su explotación con el crédito subsidiado, al tiempo que coloca sus propios recursos en otras ramas de actividades o los asigna a destinos no productivos.

miento para su actividad (recursos propios, transferencias, subsidios, renta de inversiones no agrícolas, ahorros obtenidos en otras ramas de actividades, venta de activos, etcétera) y pueden sustituirlas y combinarlas entre sí de diversas maneras, pueden prescindir del crédito como factor determinante en sus decisiones. En estas circunstancias, la política de crédito se encuentra limitada por el hecho de incidir sólo sobre una parte de las fuentes financieras que utilizan los productores y porque dicha parte no es habitualmente la más importante. Sin embargo, la situación de los productores que tienen en las actividades agropecuarias su principal o única fuente de trabajo y de ingreso es muy diferente; de allí que es posible adoptar algunas medidas tendientes a aumentar la eficacia del crédito como instrumento para influir sobre las decisiones de los agentes privados.

En primer término, dicha eficacia aumenta considerablemente en el marco de una política planificada de desarrollo, en la que se individualizan los productos, las zonas y los tipos de empresas que se encuentran limitadas por falta de capacidad financiera y se indican los destinos prioritarios de los fondos que se proyecta asignar al sistema agropecuario. Por otra parte, esta relación con una política planificada de desarrollo permite asociar la política de crédito con las restantes políticas, de modo de seleccionar un conjunto de instrumentos coherentes en cuanto al conjunto de objetivos y estrategia que se persiguen. Por ejemplo, el crédito otorgado a las empresas de comercialización para apoyar los contratos de producción con los productores prediales constituye una forma eficaz de vincular el crédito a la asistencia técnica y a las seguridades de precio y de mercado, con lo que aumenta su influencia en las decisiones de los agentes.

En segundo lugar, cuanto mayor sea el control que se pueda ejercer sobre el uso del crédito, mayor será la eficacia de la política de crédito como mecanismo instrumental, especialmente si dicho control se basa en mecanismos más o menos automáticos. Por ello, todas las modalidades que permiten incrementar el control ejercido a través del crédito, tales como la sustitución progresiva de los préstamos de libre disposición por los de carácter específico, supervisados u otorgados en especie, permiten también aumentar la eficacia de la política.⁶⁹

Una manera eficaz, aunque más compleja, de obtener efectos productivos importantes a través del crédito consiste en establecer la exigencia de presentar planes de explotación, presupuestos de caja, proyectos específicos de desarrollo predial, etc., junto a la correspondiente solicitud de préstamo.⁷⁰ No obstante, es importante destacar que estas modalidades perfeccionadas de crédito sólo permiten atender a un número reducido de productores, tanto por la necesidad de destinar abundantes recursos humanos para asistirlos en la preparación de esos planes de explotación y proyectos, y luego para controlar su ejecución y evaluarlos, cuanto por la mayor cantidad de recursos financieros requeridos para cada uno de ellos en comparación con las modalidades más tradicionales de préstamos. Con ello se puede además correr el riesgo de promover una concentración de los fondos disponibles. Por su parte, las modalidades que ligan los préstamos a la asistencia técnica tienden a restringir esta última a aquellos que están en condiciones de obtener crédito, en lugar de orientarla hacia los productores que más la necesitan.

Finalmente, debe destacarse que la superación de los problemas estructurales que afecten al sistema agropecuario contribuye también a incrementar la eficacia del crédito

⁶⁹ Sin embargo, el productor siempre tendrá la posibilidad de aceptar formalmente el crédito y usarlo efectivamente para el fin que fue otorgado, liberando de hecho el capital propio que estaba destinado, o que pensaba o debía destinar a ese fin, el cual puede ahora usar con otra finalidad.

⁷⁰ Adicionalmente, ello contribuye a mejorar la organización y la gestión de las propias empresas solicitantes.

como instrumento para encauzar las decisiones de los productores, como ocurre por ejemplo cuando se adecúan los tamaños y las formas de tenencia de los predios, etcétera.

5. *La política de seguros*

En casi todos los países de la región existen mecanismos o sistemas comerciales que permiten cubrir ciertos riesgos, tales como los accidentes del trabajo, los incendios, etc. Sin embargo, la magnitud de los daños posibles y el alto costo de administración impiden la existencia de seguros de tipo comercial para los demás riesgos que caracterizan a las actividades agropecuarias, como los derivados de situaciones climáticas extremas, de plagas y enfermedades, etc. Por ello, algunos países han establecido sistemas de seguro agrícola y ganadero que, con amplio apoyo del estado, integran los recursos de numerosos productores, igualmente expuestos a un determinado riesgo, con el objeto de compensar a aquellos que efectivamente hayan experimentado pérdidas.

Con el seguro agrícola y ganadero los productores logran mayor estabilidad en su ingreso y protección para su capital y, por lo tanto, mayor facilidad para financiar sus gastos de operación y de inversión y un estímulo para aumentar la producción. Con esa mayor estabilidad del ingreso y de la capacidad de compra de los productores agropecuarios se benefician asimismo los pequeños comerciantes rurales y los abastecedores de insumos y de bienes de capital, y también los bancos y otros organismos de crédito, que pueden recuperar oportunamente los préstamos concedidos. Finalmente, se reduce o elimina la necesidad de poner en práctica programas de emergencia para la ayuda y rehabilitación de los productores damnificados.

El principal inconveniente del organismo de seguro agrícola es su elevado costo, tanto en términos humanos como financieros, debido a la alta incidencia de estos daños, a la gran cantidad de productores que tendrían derecho a indemnización y a su dispersión geográfica, a las dificultades para estimar las pérdidas, etc. Ello hace necesario fijar primas muy altas y, frecuentemente, exige que el estado las subsidie.

Teniendo en cuenta estas ventajas e inconvenientes, frente a cada realidad habrá que evaluar detenidamente la conveniencia de establecer un seguro agrícola y ganadero, o de mantener, modificar o eliminar el existente, considerando, desde luego, los objetivos y la estrategia propuesta. En caso de mantenerlo, de modificarlo o de implantarlo, es preciso considerar diversos aspectos.

a] *El tipo de seguro*

Los principales rasgos que definen un seguro agrícola son su carácter completo o incompleto, su grado de obligatoriedad, su administración por parte de agentes públicos o privados y su naturaleza parcial o integral.

i] Un seguro es completo cuando otorga a los damnificados una compensación preestablecida, aunque ésta trascienda el volumen de los fondos recaudados, e incompleto cuando limita las compensaciones a los fondos recaudados, distribuyéndolos proporcionalmente entre los damnificados. El seguro incompleto es menos satisfactorio para los beneficiarios pero también es menos oneroso; además, es fácil de aplicar (a lo menos en los primeros años) ya que para funcionar no exige cálculos actuariales.

ii] El seguro puede ser optativo o bien obligatorio para todos los productores. Esto último tiene indudables ventajas, ya que obliga a los productores menos expuestos (que de otra manera se marginarían del mismo) a contribuir a la formación del fondo de indemnizaciones, permite una mejor distribución de los riesgos y tiene menores costos de administración, lo que se traduce en la fijación de primas más bajas. Existen sin

embargo, posibilidades intermedias, como son las de establecer un seguro obligatorio por un monto bajo, complementado por uno voluntario para un monto mayor; un seguro obligatorio restringido a algunas categorías de productores, regiones, etc.

iii] Dadas las características de estos seguros, resulta prácticamente inevitable que el estado asuma su administración. Puede hacerlo directamente o en convenio con compañías de seguros o mutuales agrícolas, proporcionando la organización administrativa y financiando parte de los gastos y las compensaciones.

iv] Finalmente, el seguro puede ser parcial —que cubre ciertos riesgos— o integral, que abarca todos los que habitualmente afectan a la producción agropecuaria. A su vez, puede abarcar todos los rubros de la producción o sólo algunos.

b] *Los productos asegurados y los riesgos*

Normalmente deberían tener prioridad aquellos rubros cuya producción se vea limitada por la elevada tasa de riesgo que la caracteriza.⁷¹ Cuando una mejor distribución del ingreso sea un objetivo importante del desarrollo, habrá que considerar prioritariamente el seguro de los rubros a los que se dedican los pequeños productores y, en general, los grupos de menores ingresos.

La decisión sobre los riesgos que abarcará el seguro está íntimamente ligada a la anterior, pues debe tomarse para cada producto, una vez que se hayan señalado los productos que se asegurarán y en qué zonas.⁷² En términos generales, es preciso abarcar los riesgos más importantes para cada rubro de producción asegurable, esto es, aquellos cuyo resguardo podría producir mayores beneficios de acuerdo a los objetivos y la estrategia postulados en el Plan.

c] *Valor asegurable y monto de la prima*

El monto de la prima será diferente según cada producto y región, y dependerá del valor asegurable y de la tasa de ocurrencia de siniestros (tasa de siniestralidad).

Respecto al valor abarcado por el seguro, las dos alternativas más importantes serían: i] reintegrar al productor las sumas gastadas en el proceso productivo hasta el momento del siniestro, y ii] reembolsarle el ingreso que hubiera podido percibir si dicho proceso hubiera finalizado. Cuando la finalidad sea estabilizar los ingresos de los productores, la segunda alternativa sería más aconsejable; en cambio, si se trata de mantener su dotación de capital, la primera sería más adecuada.

En cuanto a la tasa de siniestralidad, su determinación es uno de los mayores problemas que se presentan cuando se desea iniciar un sistema de seguro agropecuario, dada la carencia de información adecuada en casi todos los países de la región. Sin embargo, dicha tasa podría estimarse cada vez con mayor precisión mediante la información que se va acumulando a lo largo del tiempo.

d] *El establecimiento de un sistema de seguro agropecuario*

Si se hubiera decidido establecer un sistema de seguro agropecuario, habría que implantarlo en forma progresiva, de modo de ir abarcando cada vez un número mayor de riesgos, de productos, de regiones y de productores. Por otra parte, esto permitiría obtener información cada vez más precisa sobre las tasas de siniestralidad, además de capacitar al personal y prestigiar el sistema, con lo que se estaría estimulando su aplicación entre los productores.

⁷¹ Inversamente, la eliminación de un seguro puede constituir un mecanismo que facilite bajar la producción de un bien que se desee restringir.

⁷² No obstante, hay algunos riesgos, como el granizo, en que el seguro puede ser definido en base al riesgo y no por los productos que serán cubiertos por el mismo.

Si se ha decidido no establecer un sistema como el que se ha analizado, no por ello hay que prescindir de toda forma de aseguramiento. Así, por ejemplo, es posible instalar sistemas parciales, como los que abarquen sólo aquellos productores cuya producción es contratada por una empresa agroindustrial, o sólo los clientes de un organismo especializado en crédito agropecuario, etc.

6. La política laboral

a] Consideraciones generales

La política laboral comprende las decisiones e instrumentos encaminados a lograr, entre los miembros de la población activa agropecuaria y dentro de los límites y oportunidades generados por el proceso de desarrollo, una más justa, estimulante y satisfactoria distribución de las oportunidades de trabajar y de vivir de ese trabajo.⁷³ Debe influir en la estructura de los mercados de trabajo agropecuario proporcionando un marco institucional para empleadores y empleados, para las organizaciones que los representen y para los organismos públicos que participen en dichos mercados fijando o proponiendo normas relativas al monto y composición de las remuneraciones, al costo del trabajo, a la estabilidad del empleo y a los demás componentes de un contrato (individual o colectivo).⁷⁴

Las normas pueden referirse tanto al procedimiento de celebración de los contratos de trabajo como al contenido de los mismos. Las relativas al procedimiento son las más generales, tienen un carácter permanente o de largo plazo y rigen para todas las ramas de actividades. Es éste el caso, por ejemplo, de normas que reglamentan el carácter escrito de los contratos o la manera de realizar un despido. En cambio las normas relativas al contenido de los contratos son, por lo general, específicas para cada rama de actividad, cada región del país, cada rubro productivo y cada categoría de trabajador o puesto de trabajo, y además están sujetas a variaciones anuales y de mediano plazo. Así sucede, por ejemplo, con el monto y composición de las remuneraciones, en general, y con el salario mínimo en particular.

En las actividades productivas del sistema agropecuario de los países de la región, la política laboral presenta algunas características que le dan fisonomía propia. En cuanto al procedimiento, conservan aún su importancia las relaciones contractuales determinadas en gran parte por la costumbre (inquilinaje, pago parcial en especies, tierra, derecho a pastos, etc.); es poco satisfactorio el cumplimiento de las normas legales (obligatoriedad del contrato escrito, despidos, etc.); y, tienen una importancia menor las negociaciones colectivas. En cuanto al contenido, dada la heterogeneidad de las actividades productivas del sistema agropecuario, las normas abarcan un número mayor de situaciones (por variaciones regionales, de rubros productivos, de puestos de trabajo, etc.) que las consideradas, por ejemplo, en el medio urbano-industrial; por ello, sus modificaciones son menos frecuentes.⁷⁵ Dichas modificaciones se conciben, en gran me-

⁷³ E. Wight Bakke, *A positive labor market policy*, Charles E. Merrill Books, Columbus, Ohio, 1963, p. 1.

⁷⁴ Véase al respecto, por ejemplo: F. Sellier y A. Tiano, *Économie du travail*, PUF, París, 1962, capítulo x: "Les pouvoirs publics et leurs possibilités d'intervention"; y Council of Economic Advisers, "The wage-price guideposts" en R. Lester, *Labor. Readings on major issues*, Random House, Nueva York, 1965, pp. 323-326.

⁷⁵ El mayor dinamismo de las otras ramas de actividad está vinculado al arbitraje y a las negociaciones colectivas durante el año, a los ajustes periódicos de las contribuciones sociales, etcétera.

dida, en función de los asalariados permanentes, y en la agricultura, éstos constituyen sólo una parte minoritaria de la población activa. Por ello, a menudo se ha procurado mejorar las condiciones de trabajo y el ingreso de los trabajadores agropecuarios a través del acceso a la función empresarial, en lugar de confiar estos objetivos a la política laboral.⁷⁶ Actualmente, en cambio se reconoce que la mayoría de los trabajadores laboran como asalariados al menos una parte del año y que la parte del trabajo pagado en dinero a los permanentes tiende a aumentar en casi todos los países de la región, por lo que se utilizan más extensiva e intensivamente los instrumentos de la política laboral.

Finalmente, en la agricultura la proporción de trabajadores que perciben ingresos inferiores o iguales al mínimo considerado necesario para garantizarles un nivel de vida decoroso es mayor que en el resto de las ramas de actividad; además la productividad del trabajo en muchas empresas prediales no aumenta con la rapidez y la estabilidad necesarias. Por ello, el uso de algunos instrumentos de política laboral es más resistido en la agricultura y su vigencia efectiva es menor que en el resto de la economía.

b) *La formulación de la política laboral*

i) *La determinación de las finalidades.* Las decisiones de carácter nacional en materia de ocupación, ingreso por concepto de trabajo, relaciones laborales, paz social y derechos individuales tienen una importante incidencia en la determinación de las finalidades de la política laboral agropecuaria.

En cuanto a la ocupación, estas decisiones indicarán el número de trabajadores agropecuarios —mayor, o menor al de los actualmente ocupados— que alcanzarán los niveles de empleo deseados; qué acceso tendrán los trabajadores agropecuarios a la ocupación en otras ramas de actividades, y, por otra parte, qué acceso tendrán a las oportunidades ocupacionales agropecuarias los trabajadores urbanos o rurales cuya principal ocupación no es la agricultura. En general, la acción de los gobiernos de la región busca aliviar la subocupación existente en los campos favoreciendo el acceso de los trabajadores rurales a la ocupación en esas actividades agropecuarias y a algunas actividades no agrícolas, de manera de contrarrestar las presiones migratorias y paliar la pobreza rural. Para estos últimos propósitos, se estimula la realización de obras públicas, la construcción de viviendas y diversas otras obras de infraestructura, con activa participación del estado. Las decisiones nacionales globales, ajustadas a la estrategia agropecuaria en aspectos tales como el ritmo y carácter del cambio tecnológico por rubro o producto, por período del año y por región, las metas de incorporación de trabajadores a la función empresarial, etc., permiten señalar las categorías de trabajadores que deberán ser más favorecidos en la distribución de la ocupación,⁷⁷ y la localización y temporalidad de ésta.

⁷⁶ Ha sido frecuente, también, que esta opción esté condicionada por consideraciones técnicas y doctrinarias acerca de los perjuicios o beneficios del régimen salarial en las labores agropecuarias. Para muchos gobernantes y especialistas en trabajo agrícola, el estímulo a través del salario no puede competir con el trabajo "en lo propio", fórmula esta última que solucionaría además los conflictos laborales. En buena medida estos criterios influyeron en las reformas agrarias durante los decenios de 1950 y 1960. Véase, por ejemplo: T. L. Smith (comp.), *Agrarian reform in Latin America*, Knopf, Nueva York, 1965.

Otros gobernantes y especialistas, en cambio, consideran que por razones de eficiencia la pequeña empresa no podría generalizarse hasta abarcar toda la producción predial, y que la distribución de la tierra entre los trabajadores no bastaría para mejorar la suerte de la mayoría de éstos. Véase al respecto, por ejemplo: R. Stavenhagen, "The future of peasants in Mexico" en *The rural society of Latin America today*, Estocolmo, 1974, pp. 68-85; y J. Martínez Ríos, "Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización" en *El perfil de Mexico*, vol. III, Siglo XXI, México, 1972, pp. 1-39.

⁷⁷ Sea ella a través de programas directos (v. gr., obras públicas) o mediante la redefinición

En materia de ingreso, las decisiones nacionales globales pueden en unos casos ser muy generales y limitarse a establecer una relación entre los aumentos en el costo y la remuneración del trabajo y la productividad, o a favorecer la generalización de principios tales como: "a igual trabajo, igual salario".⁷⁸ En otros casos, en cambio, pueden hacer precisiones exageradas en lo que respecta a la composición del costo y la remuneración al trabajo, determinando por ejemplo, la proporción que se pagará en moneda, las imposiciones sociales con respecto al salario directo, o los costos previsionales de cargo del empleador y del empleado. Las condiciones específicas imperantes en el agro harán necesario ajustar y refinar estas orientaciones nacionales al diseñar la estrategia agropecuaria, o conciliarlas con ésta si las orientaciones se reciben *a posteriori*. El ajuste entre las orientaciones nacionales globales y las de la estrategia agropecuaria tiene en materia laboral un margen generalmente más amplio que en lo referente, por ejemplo, a precios de otros insumos y de productos. Así, por ejemplo, el mejoramiento que se postule en el ingreso de los trabajadores podrá producirse incrementando el número de jornadas trabajadas anualmente por trabajador agrícola, sin alterar considerablemente el costo de la jornada. Algo similar sucede en cuanto a la determinación de la modalidad de participación del estado. En otras ramas de actividad, donde son habituales los convenios colectivos, la definición de principios generales como "a igual trabajo — igual salario" o "aumento acorde con la productividad" pueden bastar para orientar a las partes (empleador, empleados) y fundamentar los fallos arbitrales. En la agricultura, en cambio, la fijación de salarios y tarifas⁷⁹ mínimas en las distintas regiones, rubros productivos, tipos de labor (siembras, cosechas, limpieza, etc.) y ocupaciones claves puede ser de gran utilidad pues al suplir la falta de información en los mercados de trabajo, evitará abusos y favorecerá el empleo de mano de obra en períodos de baja o "tiempo muerto".

Las finalidades asignadas a la política laboral en materia de costo y remuneración al trabajo resultan particularmente difíciles de formular, por lo que conviene analizar algunos de los obstáculos y sus posibles soluciones.

- *La falta de información oportuna y fidedigna.* Se debe a la falta de encuestas periódicas y completas para el agro en la mayoría de los países de la región, y al conocimiento relativamente poco preciso que tienen los empresarios sobre el costo real de la jornada de trabajo y los trabajadores sobre el ingreso total que reciben.

Provisionalmente⁸⁰ puede reemplazarse la información que falta considerando sólo el componente del costo de la remuneración que sea determinado por la relación entre empleadores y empleados, el que usualmente coincide con el desembolso en efectivo en el caso de los empleadores (salario directo más imposiciones sociales) y el salario neto en efectivo más las regalías en el de los empleados. Así, por ejemplo, puede actuarse sobre el desembolso en efectivo que hacen los empleadores, garantizándose simultáneamente los derechos adquiridos por los empleados en cuanto a regalía. Aún más, para evitar las consecuencias derivadas del "congelamiento" de las regalías, éstas pueden de las reglas del juego contractuales (v.gr., eliminando o fortaleciendo la preferencia al acceso del empleo según antigüedad o situación familiar).

⁷⁸ Es común de que quienes plantean estas relaciones sean poco realistas en cuanto a la posibilidad efectiva de ponerlas en práctica, dada la disparidad con que ocurren los cambios de productividad entre empresas, rubros productivos, regiones, etc., como lo señala por ejemplo, A. Ross. "Productivity, wages and prices" en R. Lester, *op. cit.*, pp. 327-336. El problema es aún más arduo en el agro dada la estacionalidad de los puestos de trabajo. Véanse algunos elementos de solución en: S. K. Nath, "Estimating the seasonal marginal products of labour in agriculture", en *Oxford Economic Papers*, Oxford, vol. 26, núm. 3, noviembre de 1974.

⁷⁹ Por unidad de trabajo, quintal de café recolectado, arroba de caña cortada, etcétera.

⁸⁰ Mientras se superan las fallas de información.

expresarse en equivalentes monetarios, que orientarían la compensación en el caso de que de mutuo acuerdo decidan transformarlas en dinero.

• *El particularismo*⁸¹ *predominante en las relaciones laborales*. La casi inexistencia de negociaciones colectivas,⁸² el escaso uso de procedimientos judiciales —por falta de educación y recursos de parte de los trabajadores— y la existencia de prácticas paternalistas y particularistas en las relaciones laborales, hacen difícil las decisiones o normas generales y, más aún, limitan su vigencia efectiva.

Con la ayuda de los interesados, este problema puede solucionarse operando sobre la base de puestos de trabajo, tareas y otros aspectos más formalizables y controlables. Así, en el caso de puestos de trabajo más accesibles a todos, como el de peón, y en las tareas más comunes (limpia, recolección) pueden fijarse o proponerse salarios mínimos principalmente en dinero, que pueden servir como punto de referencia para calcular el costo y la remuneración de ocupaciones semejantes (v. gr.; ordeñador). Con ello se estarían promoviendo las normas basadas en las relaciones entre puestos de trabajo, tales como: “un capataz gana en efectivo el equivalente a 1 1/2 vez lo que gana el peón, y recibe el doble de regalías”. Sin embargo, los niveles fijados o propuestos no pueden corresponder a los que pueden pagar sólo las empresas de excepción (exportadores, por ejemplo), sino a aquellos que son accesibles a las empresas que representan el nivel tecnológico y de productividad que se desea alcanzar.⁸³

La fijación de estos niveles de remuneraciones favorecerá, a su vez, un mayor realismo de las imposiciones sociales. Aun cuando no se logre el cumplimiento cabal de ellas, serán una base adecuada para calcular las respectivas contribuciones. Se estará además estimulando el control ejercido por los propios interesados, el cual se torna efectivo cuando los beneficios (jubilación, primas de accidente, etc.) resultan realmente atractivos para el empleado y demasiado costosos como para ser asumidos directamente por el empleador.

• *La incidencia negativa sobre la ocupación*. La fijación o proposición de niveles mínimos de sueldos y salarios y el pago de una proporción de los mismos en dinero ha sido, en muchos casos, la vía por la que muchos empleadores han tomado conciencia del costo del trabajo y han incrementado, a su vez, los requerimientos de capital de trabajo. Se ha iniciado así por parte de los empleadores, la práctica de tratar de ahorrar trabajo, al considerarlo como un factor y no como una dotación que se utiliza a discreción y con un costo estable representado por una proporción del activo fijo.⁸⁴ Dicha tendencia se acentúa aún más cuando el desembolso en efectivo por jornada trabajada se ve incrementado con la multiplicación y el aumento del monto de las imposiciones sociales.

Para evitar un desplazamiento excesivo de mano de obra, puede recurrirse a diversas vías complementarias. Una de ellas podría ser el aumento del impuesto a la tierra, cuya recaudación podría destinarse a financiar parte de las imposiciones sociales en el medio rural; otra podría ser la limitación de la vigencia de salarios mínimos sólo al

⁸¹ Se entiende por tal la práctica del empleador de tratar al trabajador en función de su relación personal más que de la tarea que desempeña.

⁸² Éstas se han generalizado en el caso de las grandes plantaciones tropicales, la producción vitivinícola y las labores de esquila.

⁸³ No es de esperar que esto produzca en el corto plazo una baja sensible de las remuneraciones de parte de las empresas que pagan más que el mínimo, ya que la presión por mantener los salarios nominales es muy efectiva aun donde no existen sindicatos. Véase, por ejemplo, E. H. Phelps Bron, *The economics of labor*, Yale University Press, Londres, 1962; D. J. Robertson, *The economics of wages*, MacMillan, Londres, 1963; y L. L. G. Reynolds, *Labor economics and labor relations*, Third Edition, Prentice Hall, N. J., 1960.

⁸⁴ Regalías consistentes, básicamente, en el acceso a tierra, derechos a pastos y vivienda.

CUADRO 101. *Decisiones de política laboral agropecuaria en cuanto al costo y la remuneración del trabajo***A. Costo del trabajo**

- | | |
|--|--|
| 1. Sueldo o salario en efectivo. | — Monto mínimo. |
| | — Monto por regiones, rubros productivos, tipo de labor, ocupaciones claves y categoría de trabajador ^a |
| | — Forma de pago (periodicidad, posibilidad de utilizar vales, etc.). |
| 2. Regalías (tierra, talaje o derecho a pastos, comida, etc.). | — Equivalencia monetaria. |
| | — Proporción máxima y mínima. |
| 3. Asignación de vivienda. | — Equivalencia monetaria. |
| | — Requisitos para tener derecho a ella. |
| 4. Aportes previsionales y sociales (salud, educación, etc.). | — Aportes patronales y del trabajador. |
| | — Base para el cálculo del aporte previsional del trabajador. |
| 5. Seguro de accidentes de trabajo. | — Alcance del seguro. |
| | — Bases de cálculo. |
| 6. Inversiones en infraestructura colectiva y servicios. | — Alojamientos. |
| | — Atención médica. |
| | — Educación. |
| | — Facilidades de transporte (personal y familiar). |

B. Remuneración

- | | |
|--|---|
| 1. Sueldo o salario. | — Bruto. ^b |
| | — Neto. ^b |
| | — Composición (en dinero, en regalías, etc.). |
| 2. Horas extraordinarias. | — Definición. |
| | — Base de cálculo. |
| | — Imposiciones por ellas. |
| 3. Imposiciones sociales. | — Base de cálculo. |
| | — Proporción. ^c |
| 4. Asignaciones familiares. | — Monto. |
| | — Requisitos para recibirlas. |
| 5. Beneficios sociales (salud, educación, etc.). | — Tipos. |
| | — Requisitos para el acceso a ellos. |
| 6. Jubilación. | — Requisitos para acogerse a ella. |
| | — Obligatoriedad. |

^a Hombres, mujeres y niños.

^b Por regiones, rubros productivos, tipo de labor, ocupaciones claves y categorías de trabajadores.

^c Empleados y obreros.

período de mayor ocupación o la subvención de las asignaciones familiares de los trabajadores agropecuarios por parte del resto de las actividades del país, etc. Las reglas generales que orientan estas decisiones están en la consideración de una responsabilidad nacional compartida en materia de ocupación e ingreso y en la búsqueda de un cambio progresivo (monetización, por ejemplo), en las remuneraciones de los trabajadores agropecuarios.

Finalmente, cabe considerar la política agropecuaria como un instrumento para mejorar las relaciones laborales, a fin de lograr la paz social y el goce de los derechos

individuales. Estos propósitos están relacionados con derechos básicos, sociales e individuales, de los ciudadanos, y afectan el procedimiento y contenido formal de los contratos de trabajo. Puesto que los principales mercados de trabajo agropecuario son mercados de vendedores,⁸⁵ y que el nivel de vida y de ingreso de los trabajadores agropecuarios depende de sus condiciones de empleo, los derechos ciudadanos de los trabajadores agrícolas se ejercen del modo más crítico en todo lo relacionado con el derecho al trabajo. Entre los aspectos vinculados a este derecho cabe citar los procedimientos y causales de despidos, las reglas de antigüedad, etc. El ejercicio de estos derechos depende a su vez de la generalización de la obligatoriedad del contrato escrito, que es la base para establecerlos y/o reclamarlos.

Dada la importancia de este aspecto de la política laboral agropecuaria, las vías alternativas de solución serán consideradas al analizarse los principales instrumentos de esta política.

ii] *El sistema agropecuario y las decisiones de política laboral.* Este texto ha planteado la conveniencia de la existencia de mecanismos de coordinación interministeriales como una forma de garantizar la debida coherencia y coordinación en la formulación y ejecución de la política planificada de desarrollo agropecuario. Interesa considerar ahora, en el caso específico de la política laboral, los criterios para determinar la participación de los responsables del sistema agropecuario en las instancias en que se define la política laboral.

La política laboral puede ser definida en términos generales para la economía en su conjunto y para las principales ramas de actividad, y constituiría un marco de referencia a largo plazo sobre cuya base debe formularse la política laboral agropecuaria. En estas circunstancias, en el sistema de planificación agropecuaria se podrán escoger los componentes de esta política para el corto y el mediano plazo, sin otra limitación que la de adaptarse a las definiciones de largo plazo. En el otro extremo podría concebirse una política laboral agropecuaria que sólo difiriera de la del resto de las ramas de actividades en cuanto a la importancia relativa que tienen los instrumentos generales, o en cuanto a la connotación específica que éstos adquieren en el agro. En este caso, las tareas del sistema de planificación agropecuaria estarían limitadas a una función asesora del Ministerio de Trabajo (como, por ejemplo, para fijar los salarios mínimos).

Entre estas dos situaciones, caben muchas alternativas intermedias. Sin embargo, dadas las condiciones de los países de la región, existen razones para que el sistema de planificación agropecuaria tenga una amplia participación en estos aspectos. En efecto, las medidas que afectan el nivel de los salarios, y por lo tanto influyen en los costos de producción, tienen que ser analizadas conjuntamente con el resto de las condiciones de funcionamiento de las empresas prediales que contribuyen a determinar su capacidad económica y financiera.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es conveniente que desde el comienzo de la formulación de los objetivos y de la estrategia, el sistema de planificación se ocupe de los lineamientos generales de la política laboral, a fin de que, considerando la normatividad laboral para el país en su conjunto, se vayan ajustando los niveles de oferta y demanda de empleo; los niveles, la estructura y las modalidades de la remuneración del trabajo; y, finalmente, la configuración de las relaciones laborales, incluyendo tipos de contrato, participación de la administración pública y de los empresarios y trabajadores, etc. De esta forma se garantiza desde un comienzo que la regla-

⁸⁵ O sea aquéllos donde son los trabajadores quienes van en busca de un empleo que es escaso.

mentación laboral no constituirá un obstáculo para el éxito de la estrategia de desarrollo. Algunas de las decisiones estratégicas relativas a la normatividad laboral podrían consistir, por ejemplo, en la incorporación masiva de pequeños productores y trabajadores desocupados a nuevas áreas de colonización, para disminuir la oferta de trabajo en los mercados de mano de obra asalariada y atenuar el desempleo total y estacional, etc., a través de diversificación productiva que así podría manifestarse.

Teniendo en cuenta las condiciones existentes en muchos países de la región, es probable que las condiciones laborales deseables se alcancen en gran medida como resultado de decisiones adoptadas en otras políticas, complementadas a través de las acciones contenidas en los diferentes programas por producto y en los programas de apoyo. Por ejemplo, es posible que el instrumento básico de la política laboral sea una concertación entre el estado y los patrones mediante la cual el primero se comprometa a realizar algunas acciones en materia de comercialización, de sustentación de precios, de crédito, de reforma de la estructura empresarial, etc., en tanto que la parte patronal deba cumplir con obligaciones en cuanto a empleo, salario mínimo, aplicación de un régimen de contrato escrito, etc. En estas circunstancias la elección de los instrumentos de política laboral tiene lugar mediante una fuerte interrelación con y un avance paralelo al de la definición de las diferentes políticas agropecuarias. Paulatinamente, los criterios en materia de ocupación y remuneraciones para categorías específicas de trabajadores y empresarios en cada zona de empleo se irían expresando en los programas por producto y en los programas de apoyo, así como en los programas de los distintos organismos de la administración pública agropecuaria.

En el marco de un procedimiento general como el esbozado, los instrumentos propios de la política laboral podrán ir adquiriendo una importancia creciente en el transcurso del proceso de desarrollo. Tal es el caso del recurso del arbitraje, de las juntas de conciliación, de la concertación a nivel nacional, regional o de la empresa, del funcionamiento expedito de los tribunales del trabajo, etc. Estos instrumentos son absolutamente necesarios para lograr las finalidades de una política laboral. Sin ellos las relaciones entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores no dispondrán de las instancias y los procedimientos indispensables para que los intereses de cada uno de ellos se expresen y traduzcan en acuerdos de bien público.

El procedimiento que se ha analizado supone romper con una tradición, predominante en los países de la región, que tiende a identificar la política con la legislación laboral. Lo que el texto propone es que en el agro se realice una expansión progresiva y constante de las normas laborales vigentes en el resto de las ramas de actividades, mediante el uso de instrumentos de concertación y control y la creación de las bases económicas que hagan posible otorgar y exigir mejores remuneraciones y condiciones de trabajo.

iii] *La selección y formulación de los instrumentos.* Los instrumentos de la política laboral pueden constituir criterios o normas que, incorporados a otras políticas, sirvan para lograr concertación entre las partes y apoyen la búsqueda de ocupación y seguridad social por parte de los trabajadores o por parte de los empleadores.

En términos generales, el señalar criterios o normas para incorporarlos a otras políticas tiende a facilitar la formulación de programas por producto y de apoyo, permitiendo a su vez, a través del control de la ejecución y evaluación a que éstos son sometidos, establecer en qué medida se han alcanzado las finalidades más directamente vinculadas a la política laboral, como son las que se refieren al empleo, a la distribución del ingreso y a las relaciones de trabajo.

Los instrumentos de concertación de la política laboral se refieren, por lo general, a las negociaciones colectivas en que participan las organizaciones de trabajadores, los

empresarios y (en forma opcional u obligatoria) determinados organismos públicos o autoridades (intendentes, gobernadores, etc.). Las condiciones predominantes en las actividades agropecuarias de casi todos los países de la región hacen aconsejable dar a estos instrumentos mayor informalidad y amplitud que las que tienen en el medio urbano-industrial.

Estos instrumentos incorporan al funcionamiento de las relaciones laborales algunas normas de procedimiento, e impiden que la violencia o la duración de los conflictos entre las partes entrapen el funcionamiento de las actividades agropecuarias o pongan en peligro la paz social. En este sentido, para que existan las posibilidades mínimas de concertación entre las partes⁸⁶ es necesario disponer de una instancia pública ante la cual éstas puedan dirimir sus diferencias; dicha instancia debe dar sus fallos según normas preestablecidas, y los procedimientos y los acuerdos de solución deben ser conocidos y acatados. Por otra parte, estas normas tienen que ser coherentes, y deben ser aplicadas por funcionarios idóneos, suficientes en número y ubicados en los lugares que corresponden a sus tareas.

El uso de los instrumentos de concertación está bastante difundido en el resto de las ramas de actividades en los países de América Latina, pero es insuficiente en el caso de las actividades agropecuarias. En estas últimas, la concertación es usada supletoriamente con el propósito de generalizar el cumplimiento de normas obligatorias, aceptando las tareas que a este respecto realizan los poderes públicos a través de la inspección del trabajo.

En el corto y mediano plazo, la extensión de las negociaciones colectivas dependerá del éxito de la política de movilización social en materia de promoción de las organizaciones de trabajadores a nivel nacional, regional y local. Es necesario contar con un elevado número de sindicatos agrícolas, y que éstos, junto a las organizaciones patronales y a los empresarios individuales, vayan adoptando la práctica de las negociaciones colectivas. En el corto plazo, y mientras se crean estas condiciones, las partes en las negociaciones colectivas podrán ser solamente el estado y las organizaciones empresariales. La concertación entre el estado y los patrones será más fácil si ciertos estímulos (créditos, precios, etc.) se otorgan a condición de que los empresarios cumplan con las metas nacionales, regionales o locales en materia laboral.

Los instrumentos de apoyo de la política laboral han sido habitualmente los sistemas de seguridad social y los servicios de empleo. La tutela del funcionamiento de los sistemas de seguridad social, o la responsabilidad directa de la administración pública en ellos se justifica para garantizar a la vez la recaudación de los aportes de empresarios y trabajadores y la eficaz organización de las prestaciones.

Si a nivel nacional la seguridad social es considerada un derecho, es necesario fijar con precisión los aportes para su financiamiento que corresponden al agro, por una parte, y al resto de la economía, por otra. Así se podría impedir que el peso de las contribuciones tienda a agravar los problemas cuya solución se busca (desempleo e insuficiencia del ingreso), y podría conseguirse que los contribuyentes y los beneficiados comprendieran que la eficacia del sistema se basa en la continuidad y proporcionalidad de sus aportes, además de en su capacidad de presión para lograr la contribución pública y el eficiente funcionamiento administrativo del sistema que se establezca.

⁸⁶ Para una conceptualización de las relaciones interpersonales en términos de intercambio, véanse G. C. Homans, *Social behaviour: its elementary forms*, Harcourt, Nueva York, 1961; G. C. Homans, *Sentiments and activities*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1962; G. C. Homans, "Contemporary theory in sociology", en R. Faris, *Handbook of modern sociology*, Rand McNally, Chicago, 1964, y G. C. Homans, "Effort, supervision and productivity", en G. C. Homans *et al.*, *Leadership and productivity*, Chandler, San Francisco, 1965.

En lo que se refiere a los servicios de empleo, su funcionamiento sirve para atenuar la insuficiencia de información, y especialmente para lograr que las oportunidades de empleo lleguen efectivamente a sus destinatarios. La disponibilidad de información se logra combinando medidas coactivas que permitirán obtenerla de las empresas y el trabajo permanente de funcionarios para establecer la evaluación coyuntural de los requerimientos ocupacionales de mano de obra. La disponibilidad de postulantes se puede también conocer por medio de instrumentos coactivos tales como condicionar la percepción del subsidio por desocupación a la inscripción del trabajador en el servicio de empleo.

Cuando las zonas de empleo sean muy extensas, estos servicios seguramente deberán ubicarse en las ciudades; los problemas de transporte y alojamiento de quienes buscan empleo podrán resolverse mediante bonificaciones o subsidios, ya sea a través de las empresas u organismos de servicio o de los propios trabajadores.

La escasa rentabilidad que tendrían los servicios de empleo en los países de la región, así como las finalidades y las características de su funcionamiento, descartan la posibilidad que estén a cargo de agentes privados. No obstante, a un nivel de organización muy precario, o en actividades donde su control resulte muy fácil y expedito, podría permitirse o favorecerse la existencia de contratistas de trabajo encargados de suministrar mano de obra estacional o zafra a las empresas. En este caso deberá establecerse una reglamentación clara y completa del régimen de contratación, así como el correspondiente control por parte de los organismos de inspección laboral.

IV. LAS POLÍTICAS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL

A. INTRODUCCIÓN

Las políticas de reforma de la estructura empresarial son las definiciones e instrumentos mediante los cuales se pueden modificar las empresas agropecuarias existentes en cuanto al tipo de empresario que las dirige, el tipo de explotación y la forma de producción. Dichas políticas modifican también las relaciones entre empresas agropecuarias y entre éstas y las empresas extraprediales correspondientes al resto de las actividades del sistema agropecuario, con el propósito de establecer una estructura empresarial acorde con las exigencias del desarrollo agropecuario y global.

La iniciativa y responsabilidad del estado en materia de reforma de la estructura empresarial es irrenunciable, debido a que los empresarios no son capaces de realizar dicha reforma o no están dispuestos a ello, aunque estén sometidos a las más fuertes y diversas presiones de las demás fuerzas sociales. Además, las reformas pueden afectar profundamente el marco institucional y la distribución de recursos en el sistema agropecuario, por lo cual sólo pueden emprenderse con los recursos y la autoridad privativas de los poderes públicos en cuanto responsables de la conducción y regulación del proceso de desarrollo.

Los componentes específicos de cada tipo de empresa —empresario, explotación y forma de producción— y las instituciones básicas comunes a todas ellas, como la propiedad y las relaciones interempresariales exigen adaptaciones o modificaciones durante todo el proceso de desarrollo. En general, estos ajustes van siendo necesarios en forma alternada para los diferentes elementos de la estructura empresarial. El uso simultáneo de un conjunto de instrumentos de reforma y la modificación profunda de

las reglas de juego o del marco institucional de la actividad empresarial es, en cambio, propio sólo de momentos o períodos muy señalados del proceso de desarrollo y en estos casos suele hablarse de reforma agraria.

El uso alternado de instrumentos de reforma de la estructura empresarial puede, por tanto, ser considerado como una de las políticas permanentes para favorecer e impulsar el desarrollo agropecuario.⁸⁷ En general, esta utilización alternada se produce cuando se desea incidir sobre la orientación y el carácter de algunos de los procesos del sistema agropecuario: modernización, colonización, concentración empresarial, cambio de una agricultura de secano a una de riego, etc. La modalidad de la política denominada reforma agraria, por el contrario, se vincula con procesos de cambio en la sociedad en su conjunto, y en las relaciones del sistema agropecuario con el resto de los sistemas económicos, sociales y políticos.⁸⁸ Además, en las reformas agrarias, la cantidad, la fuerza y la influencia de los instrumentos son tan decisivas para las actividades agropecuarias y la sociedad en su conjunto que durante la ejecución de la reforma buena parte (o todo) el resto de los instrumentos de la política agraria, tienen que ser seleccionados y aplicados en función de ella, situación poco frecuente en el caso de otras modalidades de reforma de la estructura empresarial.

Desde el punto de vista del contenido —finalidades e instrumentos— se reserva generalmente la denominación de reforma agraria sólo a aquellas modalidades de política que utilizan (aunque sea en combinación con otras medidas) la expropiación y la redistribución de tierras como instrumentos y que especifican que la tierra sólo puede ser entregada a quienes la trabajen.⁸⁹ En otros términos, la reforma agraria supone un cambio en la distribución de las explotaciones, el acceso de los trabajadores a la función empresarial, implícita o explícitamente, y el establecimiento de formas de producción que operan —en lo fundamental— mediante el trabajo de los beneficiarios y sus familiares.

Las reformas agrarias pueden distinguirse entre sí según la rapidez e intensidad con que utilizan los instrumentos, según la naturaleza de cada uno de éstos y según la combinación que se establece entre ellos. Así, es común distinguir entre las reformas agrarias considerando la forma de pago —diferido, inmediato o nulo— utilizada en la expropiación. Igualmente, se habla de reforma agraria parcial cuando ésta no modifica sino una parte de las empresas prediales; y de reforma agraria total cuando abarca al conjunto de dichas empresas o, al menos, una proporción de ellas capaz de determinar a la vez el funcionamiento y la transformación de la estructura empresarial en su conjunto. El calificativo de reforma agraria integral⁹⁰ se reserva al caso de una reforma agraria total en que, además, el resto de las políticas agropecuarias son formuladas en función de dicha reforma.

En los países de la región, salvo muy raras excepciones, las reformas agrarias han sido parciales. Además, una parte apreciable de las que han sido anunciadas como reformas o no han podido iniciarse, o han sido interrumpidas durante su ejecución, o

⁸⁷ Véase una lista de estos instrumentos en el cuadro 93.

⁸⁸ Así, algunos especialistas la consideran necesaria en la fase o momento de despegue (*take-off*), en cambios totales del régimen económico, social y político (capitalismo a socialismo) y, últimamente, durante el paso de sociedades industriales a post-industriales. En los países de la región las reformas agrarias han sido impulsadas frente a las dos primeras situaciones.

⁸⁹ Véase por ejemplo: R. Weitz, *From peasant to farmer*, Columbia University Press, Nueva York, 1971, p. 155.

⁹⁰ En decenios anteriores se prefería denominarlas revoluciones agrarias, connotando que éstas se producían en sociedades fundamentalmente agrarias, lo que no es la situación actual en el caso de muchos de los países latinoamericanos.

no han constituido reformas agrarias en sentido estricto. Esta experiencia pasada y presente ha dado origen a una actitud a menudo dogmática o inflexible, que podría denominarse la actitud de "todo o nada", que lleva a descartar el uso de otras modalidades de reforma de la estructura empresarial o a utilizarlas en forma poco orgánica. Sin rechazar la validez de muchos de los planteamientos acerca de la necesidad de realizar reformas agrarias en diversos sistemas agropecuarios de la región, cabe advertir contra la actitud del "todo o nada". Una formulación planificada de modalidades menos ambiciosas de reforma de la estructura empresarial es, generalmente, muy beneficiosa e imprescindible para ejecutar otras políticas, para hacer operativa la estrategia y para lograr los objetivos. Además, puede contribuir a crear un clima más favorable para la futura aplicación de una reforma agraria como la deseada.

La reforma agraria no soluciona tampoco todos los problemas de la estructura empresarial y del sistema agropecuario. Aspectos tales como los tipos de empresas extra-prediales y sus relaciones con las prediales, la propiedad o el control estatal del parque de maquinaria pesada y de transporte, las modalidades empresariales en zonas de colonización, etc. exigen un estudio particular, así como la selección y el diseño de instrumentos cuya utilización puede o no ser simultánea con la de una política de reforma agraria.

B. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL

El análisis de los principales instrumentos y modalidades de estas políticas —en particular, las reformas agrarias— ha merecido una gran atención de parte de los especialistas,⁹¹ lo que permitirá examinar cómo se integran a la política planificada, considerando primero los aspectos más específicamente metodológicos de su formulación para clarificar posteriormente el carácter de sus principales instrumentos.

La formulación de las políticas de reforma de la estructura empresarial será analizada, en primer término, a partir de algunos problemas metodológicos que se plantean

⁹¹ Sobre instrumentos utilizados para incidir sobre alguno de los elementos de la estructura empresarial, puede consultarse la serie sobre estudios de legislación y derecho comparado de la FAO, en que se encontrarán trabajos como: P. Moral-López, *Principles of land consolidation. A comparative study*, FAO, Roma, 1962. Acerca de uno o varios objetivos en materia de reforma de la estructura empresarial y los instrumentos aconsejables para alcanzarlo, véase, por ejemplo: E. H. Jacoby, "Reconstrucción agraria", FAO, *Estudios Básicos* núm. 18, Roma, 1968. Sobre empresas con un tipo de forma de producción particular y los instrumentos utilizables para transformarlas en función de los objetivos y la estrategia del desarrollo véase, por ejemplo: Unión Panamericana, *Sistemas de plantación en el nuevo mundo*, San Juan, Puerto Rico, 1966. Acerca de análisis de modalidades de uso alternado o simultáneo de instrumentos de estas políticas, véase, por ejemplo: *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Época, volumen 2, núm. 1, Washington, 1963; J. F. Timmons y W. G. Murray, *Land problems and policies*, Iowa State College Press, Ames, 1950; OECD, *Structural reforms measures in agriculture*, París, 1972 y OECD, *Capital and finance in agriculture*, París, 1970; O. Delgado (comp.), *Reformas agrarias en América Latina*, FCE, México, 1965; P. Dörner (comp.), *Land reform in Latin America, issues and cases*, Madison University of Wisconsin Press, 1971; A. Gordon Ball y E. O. Heady Eds., *Size, structure and future of farms*, The Iowa University Press, Ames, 1974. Sobre análisis histórico y evaluaciones de algunas experiencias nacionales acerca de la gestación, ejecución y evolución de algunas de estas políticas, véase, por ejemplo, J. Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, FCE, 1959; E. A. Duff, *Agrarian reform in Colombia*, Praeger, Nueva York, 1968; R. Kaufman, *The politics of land reform in Chile, 1950-1970*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972, y M. Gutelman, *L'Agriculture socialisée à Cuba. Enseignement et perspectives*, Maspéro, París, 1967.

en el caso de estas reformas y que han llevado a algunos autores a considerar que es imposible desarrollarlas planificadamente.⁹² Cada uno de los principales problemas inherentes a estas reformas, como la acción estatal derivada de su introducción planificada, será objeto de un breve análisis y se presentarán algunas alternativas de solución. Esta primera parte constituye, en cierta manera, una fundamentación de la posición adoptada en este texto, en la que las políticas de reforma de la estructura empresarial tienen que formar parte de la política planificada de desarrollo agropecuario. Sobre esta base sería metodológicamente innecesario y también inconveniente para todo el proceso de planificación, y para la planificación agropecuaria en particular, que la conducción y regulación de una reforma agraria se haga prescindiendo del resto de la política de desarrollo agropecuario. Las experiencias de los países de la región en los últimos decenios muestran que ese procedimiento produce un dualismo pernicioso, ya sea porque identifica a la reforma exclusivamente con ciertos cambios que no se apoyan en el funcionamiento de conjunto del sistema agropecuario, o bien porque crea entre los unos (responsables de la reforma) y los otros (responsables del "resto" de la política de desarrollo agropecuario) cierto antagonismo y una pugna por imponer sus ideas en el gobierno y en el estado.

La segunda parte del análisis de la formulación de estas políticas estará dedicada a la presentación y estudio del procedimiento de formulación de conjunto: identificación y opción entre alternativas (acción concentrada en una zona versus acción generalizada en todo el sistema agropecuario, por ejemplo); definición detallada del contenido y alcance de la reforma; identificación de los instrumentos utilizables, selección de los que serán efectivamente utilizados y de la intensidad, la oportunidad y otros aspectos de su utilización.

1. *Principales problemas metodológicos que plantean las reformas de la estructura empresarial*

a] *Problemas derivados de su especificidad como acción estatal*

Hay algunas características en las reformas de la estructura empresarial del sistema agropecuario que son inherentes a la acción estatal e independientes de que tales reformas sean o no desarrolladas planificadamente. Conocer estas características ayuda a comprender las ventajas y limitaciones del manejo planificado de las reformas.

i] *Las normas que rigen la estructura empresarial tienden a ser identificadas con el orden establecido.* Para que las normas que rigen la estructura empresarial puedan obtener sus resultados, es necesario que tengan una vigencia temporal superior al mediano plazo, ya que rigen decisiones, transacciones y otras actividades que se realizan con escasa frecuencia durante un período de gobierno, y tienen una influencia más lenta que la mayor parte de las demás políticas agropecuarias.

A ello se suma el hecho de que, ya sea por su naturaleza o por la tradición creada por su empleo en los países de la región, estas reformas tienden más a delimitar los márgenes de acción de los agentes públicos y privados que a determinar su curso o dirección. Debido a ello, los agentes privados, al adoptar la mayoría de sus decisiones cotidianas (siembra, inversión, ventas, contrataciones de trabajadores, etc.) dan por establecidas y permanentes las normas referentes a la estructura empresarial y orientan

⁹² Una variante atenuada de esta posición es la de aquellos autores que definen la política agrícola como algo distinto a la reforma agraria. Véase, por ejemplo, M. Gervais, H. Mendras, C. Servolin y Y. Tavernier, "Le défi paysan", en la obra colectiva dirigida por los mismos autores; *Terre, paysans et politique*, Futuribles, París, 1969, pp. 17-143.

sus decisiones de acuerdo con los precios de los insumos y de los productos con las facilidades de comercialización, etc. A su vez, en períodos en que se anuncian o realizan reformas que afectan los fundamentos básicos de la estructura empresarial o los de algunos de sus elementos, las decisiones de muchos agentes del sistema agropecuario pueden quedar en suspenso u orientarse por caminos (especulación, mal uso de los recursos, etc.) que ponen en peligro el éxito del conjunto de la política de desarrollo agropecuario. En estos casos, para impedir o paliar los efectos negativos sobre aspectos tales como la producción, el empleo, los conflictos laborales, etc., las nuevas reglas de juego tienen que ser formuladas y ejecutadas de manera de alcanzar a la brevedad posible la normalidad, o sea, ser reconocidas como el nuevo orden establecido. Para ello las normas jurídicas y administrativas que las expresan deben ser claras y completas; debe evitarse que actos arbitrarios produzcan distorsiones; es necesario establecer un eficaz procedimiento de control; y deben solucionarse con rapidez las dudas que surjan en cuanto a interpretación.

ii] *Algunas de las instituciones en la estructura empresarial agropecuaria son comunes a las de las demás ramas de actividad.*⁹³ Debido a esta circunstancia, la modificación de dichas instituciones puede provocar reacciones que trascienden el ámbito propiamente agropecuario y afectan la política nacional de desarrollo en su conjunto. Éste ha sido el caso cuando se ha modificado o tratado de modificar en varios países de la región el régimen de propiedad de la tierra. Igualmente, las modificaciones del marco institucional de las empresas en otras ramas de actividades, puede tener influencia en las del sistema agropecuario. Así ha sucedido, por ejemplo, con las modificaciones legales y reglamentarias de las sociedades anónimas. Estas razones hacen necesaria la coordinación entre ministerios, entre ramas de actividad y entre los respectivos sistemas de planificación.

La coordinación que puede lograrse en estas reformas, sin embargo, difiere de la que puede haber en el caso de otras políticas agropecuarias. Es generalmente muy intensa en la etapa de formulación; sin embargo, una vez concertada la modificación y los instrumentos para impulsarla, la acción de cada sistema de planificación o Ministerio tiende a llevarse más autónomamente. En cambio, en políticas como las de precios, comercialización, mano de obra, etc., la coordinación resulta permanente durante todo el proceso de la política planificada de desarrollo.

iii] *Es frecuente que estas reformas incidan en la estabilidad del régimen político y de los gobiernos.* En casi todos los países de la región, estas reformas influyen directamente sobre la estabilidad de los gobiernos y del régimen político. Las reacciones que provocan (a veces sólo al anunciarlas) las hace más dependientes que otras políticas agropecuarias de las posibilidades de movilización social de que sea capaz el gobierno. Además, exigen la intervención de un mayor número de poderes del estado para su aprobación, y su trámite es, en consecuencia, más lento y complejo.

b] *Algunas características de la planificación de las reformas de la estructura empresarial*

i] *Relativa imprevisibilidad de los comportamientos de los agentes.* La eficacia adicional que puede alcanzarse al planificar una política varía según se actúe sobre comportamientos que pueden o no ser repetitivos. Si bien los comportamientos a que apuntan las reformas de la estructura empresarial pueden ser considerados repetitivos, lo son en períodos relativamente largos, o sea, ocurren en un contexto cambiante. Éste es igualmente el caso de los comportamientos ante la aprobación de las reformas o ante la

⁹³ Es éste el caso (total o parcialmente) de la propiedad, la herencia, etc.

ejecución de las mismas, como por ejemplo, los paros patronales y las huelgas de trabajadores.

Con el propósito de superar los problemas que así se crean, y de aprovechar al mismo tiempo las posibilidades que ofrecen estos comportamientos para orientar o regular las reacciones de las categorías y fuerzas sociales envueltas en el proceso, es posible recurrir a la selección y al diseño de políticas con métodos complementarios. Para estos efectos puede ser conveniente recurrir al método comparativo. Dicho método ayudará a comprender las ventajas, limitaciones y peculiaridades de las definiciones e instrumentos empleados en situaciones históricas semejantes a aquélla en la que se está actuando. El empleo del método comparativo facilita la comprensión de la operatividad de la política que se impulsa; la rapidez relativa con que conviene aplicarla; las etapas que deben cumplirse, la capacidad organizativa necesaria para aplicarla; la influencia en el comportamiento de la producción; la evolución de los precios; las relaciones de complementariedad con las políticas agropecuarias en otros campos, etc.

Sin embargo, si no es posible el uso del método comparativo, o si sus resultados no son satisfactorios, se podría partir de la situación presente y construir, a base de antecedentes fragmentarios sobre otras experiencias, un modelo que permita simular los resultados de la aplicación de la política que se está diseñando.

La importancia de los cambios propuestos, la dotación de recursos de que es necesario disponer, la escasa estabilidad o poder político del gobierno, u otras razones similares, pueden hacer aconsejable el uso complementario de los métodos antes señalados. Uno de los procedimientos al que suele recurrirse, es el de las experiencias piloto. Para ello, se seleccionan una o más unidades espaciales o temporales, en las que se pone a prueba la política diseñada. El uso de este procedimiento puede ser particularmente interesante en algunos tipos de políticas, como las de concentración parcelaria y de colonización, o si se trata de probar instrumentos específicos, como los sistemas de selección de empresarios y los modelos de gestión. En cambio, resulta virtualmente imposible en el caso de políticas que no pueden ser aplicadas en forma localizada o temporal, como, por ejemplo, la reforma agraria.

Para estos últimos casos, e incluso para los anteriores, un procedimiento alternativo consiste en limitar la selección y el diseño a los lineamientos más centrales y urgentes, y que, en general, exigen la dictación de leyes o la reforma de las leyes existentes en aspectos tales como los límites de superficie, las expropiaciones, etc.; posteriormente se actuará por vías reglamentarias y administrativas en las etapas siguientes del proceso de formulación de la política, como por ejemplo en la determinación del régimen cooperativo de los asignatarios. La mayor limitación que puede tener este procedimiento es el clima de incertidumbre que puede crear, con la consiguiente acentuación de conflictos entre fuerzas sociales. Por ello, su eficacia dependerá de la capacidad que se tenga para tomar decisiones claras y oportunas, y para crear instrumentos de gran operatividad en materia de movilización social.

ii) *Necesidad de flexibilidad del sistema y proceso de planificación.* Para incorporar la política de reforma de la estructura empresarial en un proceso de desarrollo planificado, es necesario que el sistema y la metodología de planificación sean flexibles.⁹⁴ La nueva estructura empresarial que se desea alcanzar puede resultar más heterogénea que la anterior, y se exigirá que los principios que la rigen permitan su adecuación y permeabilidad a los cambios requeridos por el desarrollo agropecuario.⁹⁵ Esta exigencia

⁹⁴ Véase M. Tracy, "Japanese agriculture at the crossroads", *Agricultural Trade Paper*, núm. 2, Trade Policy Research Center, Londres, 1972, y *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Época, vol. 2, núm. 1, Washington, 1963.

⁹⁵ Véase R. Weitz, *op. cit.*, pp. 22 y 28.

de flexibilidad hace que sea necesario considerar algunos aspectos metodológicos específicos.

Comúnmente se piensa que una política de reforma agraria en un proceso planificado de desarrollo agropecuario es la alternativa apropiada a una aplicación inorgánica de medidas e instrumentos. En efecto, ella puede ser una de las alternativas posibles para transformar las bases en que se asienta el poder de las fuerzas sociales, lo que facilita su conducción u orientación y además evita que las actividades del sistema agropecuario sean afectadas negativamente por factores o necesidades circunstanciales. Sin embargo, es posible que en otros casos sean otras las modalidades más adecuadas, como por ejemplo, la colonización combinada con la concentración parcelaria, que alteran simultánea y racionalmente varios de los elementos de la estructura empresarial. En ambas circunstancias, la experiencia demuestra que hay que conceder un papel decisivo a las actividades de control de la ejecución, de evaluación y de reformulación permanente del proceso. En este sentido resulta metodológicamente recomendable que en la ejecución de estas modalidades de reforma de la estructura empresarial, como también en la reforma agraria, se utilicen mecanismos como los programas y los proyectos, en los que las tareas alcanzan un mayor rigor y una mejor sistematización en el marco de un proceso de planificación.

iii] *Transformación de la gestión empresarial.* Otra de las peculiaridades de la incorporación de las políticas de reforma de la estructura empresarial en un proceso de planificación consiste en la necesidad de actuar directamente sobre los sistemas de gestión empresarial. La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario, y su posterior ejecución y control, suponen un aumento significativo de la cantidad, la oportunidad y la calidad de la información proveniente de las empresas. Por ejemplo, es fácil comprobar que algunos sistemas de gestión que carecen de contabilidad y control de la producción no pueden proporcionarla eficazmente. En cambio, la generalización de sistemas de gestión capaces de proporcionar la información necesaria es una tarea difícil pero imprescindible para asegurar la eficacia de un proceso sometido a control y evaluación. Por otra parte, la capacidad de producir la información necesaria para el sistema de planificación está muy relacionada con el uso de procedimientos de gestión que permitan a las empresas programar sus actividades con más anticipación y precisión.

Para lograr que las empresas puedan programar sus actividades y proporcionar información, existen varios métodos posibles; tanto en sus aspectos específicos como en los sustantivos, dichos métodos dependen del tipo de estructura empresarial que se establezca para el sistema agropecuario. Una de las alternativas se practica en los países con planificación socialista centralizada, donde la producción de información y la programación de las empresas estatales son realizadas en forma obligatoria y detallada, siguiendo las orientaciones del sistema de planificación.⁹⁸ Las empresas privadas son incorporadas a programas de producción de cumplimiento imperativo, y la información es recogida o directamente por los organismos de planificación o a través de las empresas estatales extraprediales. Otra alternativa es la usada en sistemas de planificación indicativa, en los que las reformas de la estructura empresarial se han orientado a garantizar la viabilidad de las empresas privadas, preferentemente de tipo familiar, y a favorecer su integración a esquemas de cooperación bajo la tutela de las propias organizaciones gremiales de empresarios. Por lo general, estas organizaciones han tomado

⁹⁸ Véase R. F. Miller, *One hundred thousand tractors. The MTS and the development of controls in Soviet agriculture*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970; P. Simusk, *La aldea soviética*, Editorial Progreso, Moscú, 1972 y R. Dumont, *Sovkhoz, kolkhoz ou la problématique communiste*, Éditions du Seuil, París, 1964.

a su cargo las tareas de instaurar sistemas de gestión que vayan mejorando la producción de información y la programación interna de las actividades de las empresas. En este caso los organismos de planificación orientan, controlan y evalúan este proceso.⁹⁷

2. Procedimiento general de formulación de una reforma de la estructura empresarial

En la formulación de una política de reforma de la estructura empresarial es posible distinguir tres partes: la identificación de alternativas a partir de las directrices generales de la política planificada de desarrollo; la elección de una de estas alternativas y la definición detallada del contenido y el alcance de ella, incluyendo la identificación de los instrumentos utilizables y la manera (intensidad, oportunidad, etc.) en que se emplearán. En una primera aproximación, la secuencia de formulación debe seguir este orden, pero posteriormente es posible que se reinicie el trabajo de formulación por cualquiera de estos elementos. Así, por ejemplo, la imposibilidad de recurrir oportunamente al uso de la expropiación puede constituir el punto de partida para la revisión de una primera formulación de la política de reforma, y obligar a reconsiderar las alternativas ya analizadas, a estudiar otras que no habían sido contempladas, y, eventualmente, a modificar o a anular algunas directrices generales de la política de desarrollo.

a] *La opción entre las alternativas establecidas a partir de las directrices generales de la política de desarrollo*

Del análisis conjunto de los objetivos y la estrategia de desarrollo agropecuario derivan las exigencias de cambios en la estructura empresarial. Este análisis, aunque basado en el mediano plazo, tendrá que prestar más atención a las orientaciones de largo plazo que otras políticas. Ello se debe a la modalidad temporal con que operan las reformas y la permanencia de muchos de los instrumentos que ellas utilizan. En el cuadro 102 se presenta en forma simplificada un posible ordenamiento de las orientaciones para la reforma de las estructuras empresariales en el mediano y el largo plazo.

Este ordenamiento permite precisar, en primer término, la conexión entre el mediano y el largo plazo. Así, por ejemplo, una directriz de largo plazo relativa a facilitar el acceso a la función empresarial servirá como criterio de orientación y de control para seleccionar y diseñar los instrumentos de mediano plazo que responderán a los propósitos de estabilidad empresarial, aceleración de la colonización e intensificación del uso de mano de obra. Al establecer criterios de control del cumplimiento de estas decisiones, se podrá excluir el uso de instrumentos que en el futuro puedan hacer más difícil el acceso a la función empresarial, como serían, por ejemplo, la asignación de explotaciones de gran superficie en las zonas de colonización.

En segundo lugar, el ordenamiento de las orientaciones permite precisar mejor su alcance. Así, puede ocurrir que algunas orientaciones tengan otros alcances si no sólo se interpretan en cuanto a los objetivos directamente relacionados con la reforma de la estructura empresarial sino también en relación con el resto de los objetivos.

Finalmente, el ordenamiento referido también favorece la coherencia entre las orientaciones de mediano plazo. En efecto, ayuda a descubrir vinculaciones implícitas o con-

⁹⁷ Véase France, Ministère de l'Agriculture, *Eléments de statistique agricole sur la zone de montagne française. Résultats provisoires du dépouillement manuel de l'enquête communautaire sur la structure des exploitations agricoles en 1967*, 1ª y 2ª partes, Service Régional de Statistique Agricole (Rhône-Alpes), Étude núm. 49, noviembre de 1970.

CUADRO 102. *Ejemplo hipotético sobre directrices generales relacionadas con la reforma de la estructura empresarial*

	<i>De largo plazo</i>	<i>De mediano plazo</i>
A. Provenientes de objetivos y lineamientos de estrategia directamente relacionados con la estructura empresarial.		
1. Generales.	Movilidad creciente entre las categorías de trabajadores y empresarios. Transformación de las relaciones de poder en que se basa el sometimiento de los trabajadores y pequeños productores.	Estabilidad empresarial. Mayor accesibilidad a la función empresarial. Viabilidad de las empresas pequeñas.
2. Derivadas.	Expansión de la capacitación empresarial mediante el ejercicio de la función empresarial. Eliminación de las barreras financieras al acceso a la función empresarial. Revisión de las relaciones contractuales existentes.	Eradicación de la tenencia precaria. Fijación y obtención de una superficie mínima viable de las explotaciones. Expansión de las relaciones contractuales.
B. Provenientes de objetivos y lineamientos de estrategia indirectamente relacionados con la estructura empresarial.		
1. Generales.	Estabilidad del empleo y el ingreso. Ingreso mínimo garantizado. Reorganización espacial del medio rural.	Impulso a los tipos de empresa que usan intensivamente mano de obra. Énfasis en el desarrollo de nuevas empresas en ciertas regiones del país. Acelerada colonización de la zona húmeda de frontera.
2. Derivadas.	Disminución de la influencia de la propiedad sobre la distribución del ingreso. Impulso a las empresas y relaciones empresariales que aumentan el empleo de trabajadores permanentes. Desvinculación entre la localización del trabajo y la de la residencia.	Aplicación de nuevos sistemas de gestión que mejoran la organización del trabajo. Reorientación de las inversiones de viviendas en las empresas rurales hacia el financiamiento habitacional en aldeas fuera del predio.

tradiciones entre las mismas, que no siempre son detectables al determinar la consistencia entre los objetivos y la estrategia.

Mediante un procedimiento como el señalado, se habrá logrado una primera aproximación a la definición de las finalidades de las reformas, la que puede ser aún más completa si simultáneamente se ha trabajado en igual sentido con respecto a otras políticas, ya que de éstas pueden surgir nuevas orientaciones para la reforma de la estructura empresarial.

A partir de un cierto grado de claridad acerca de las finalidades de la reforma, es conveniente comenzar a señalar las alternativas capaces de hacerla viable. Éstas pueden identificarse con referencia a tres órdenes de consideraciones: la estructura del sistema agropecuario, la estructura empresarial de dicho sistema y la configuración de alianzas, oposiciones, etc. entre las fuerzas sociales y organizaciones cuya acción se considere decisiva para realizar los cambios propuestos.

Entre las consideraciones relativas a la estructura del sistema agropecuario podrían citarse algunas de las más frecuentes en las experiencias realizadas o planteadas en la región: ¿La alteración de las empresas existentes y la creación de otras en su reemplazo se limitará a las actividades productivas o se generalizará —total o parcialmente— hasta abarcar las actividades de apoyo y las de mejoramiento de las condiciones de vida rural? ¿Las formas de producción que se impulsarán en cada uno de los diferentes subsistemas de actividades serán las mismas o serán distintas para cada subsistema?⁹⁸ ¿Se establecerán zonas de reforma agraria o se intervendrá en el conjunto de la estructura empresarial del agro? ¿El contenido y alcance de la reforma variará —en cualquiera de las dos alternativas anteriores— entre las diversas zonas (colonización, exportación, de riego o secano, etc.) o será básicamente el mismo en todo el país?

En cuanto a la estructura empresarial, deberá considerarse si se modificarán las explotaciones (básicamente en su tamaño) sin variar la forma de producción ni el tipo de empresario, o bien si se transformarán de todos esos elementos o de un conjunto de ellos; si se mantendrán o cambiarán las relaciones entre las empresas prediales entre sí⁹⁹ y con las extraprediales, si se transformarán o mantendrán las relaciones entre empresas extraprediales; qué margen de libertad o iniciativa se concederá a los agentes para optar entre tipos de empresas, y qué variedad de tipos de empresas se permitirán o fomentarán, etc.

Finalmente, en materia de fuerzas sociales, las opciones se expresan en preguntas tales como: ¿descansará la reforma en el actual conjunto de fuerzas sociales que define y apoya la acción del gobierno, o deberá alterarse (ampliarse, limitarse, etc.) dicho conjunto para los efectos de esa reforma? ¿Se impulsará una amplia y “relativamente espontánea” movilización social con el propósito de iniciar y hacer avanzar la reforma o su realización dependerá del actual “control asegurado” de acción de las fuerzas sociales? ¿Se destacarán especialmente problemas álgidos nacidos de injusticias pasadas (discriminación y explotación del indígena, expulsión de los pequeños productores, desnacionalización del empresario agropecuario, etc.) o bien se insistirá en el carácter “innovador, progresista o socialista” de las medidas impulsadas?

Con los elementos provenientes de estas fuentes y basándose en algunas cifras indicativas (monto global del financiamiento disponible, proporción de la población activa

⁹⁸ Así, por ejemplo, en algunos casos se ha favorecido la empresa familiar, basada en la propiedad privada y el trabajo no asalariado, en las actividades productivas a nivel predial; la estatización de las empresas más importantes de las actividades de apoyo, y la mantención como servicios públicos de las principales actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural.

⁹⁹ Formación o no de cooperativas, por ejemplo.

agropecuaria y de las familias rurales a que se desea beneficiar, etc.) fijadas tentativamente por las autoridades responsables del sistema de planificación agropecuaria,¹⁰⁰ es posible iniciar la elaboración y el estudio de alternativas de reforma. El procedimiento general utilizable en estas tareas es similar al que se sigue en la formulación de cualquier otra política, tal vez con una sola excepción importante: la relativa al diseño de las trayectorias.

En efecto, como se señaló en páginas anteriores, en una reforma de la estructura empresarial tienen un peso relativo mayor ciertos hechos inesperados producidos por la acción de las fuerzas sociales y organizaciones participantes y los efectos directos o indirectos de algunas imprevisibles variaciones en el funcionamiento del sistema agropecuario (cambio de las condiciones en los mercados externos, inicio de un ciclo de sequías, etc.). La conducción y regulación de estas reformas deberá ser particularmente flexible y esta flexibilidad, en el caso de un proceso de planificación, no puede consistir en una sucesión ininterrumpida de cambios (de rumbo o de prioridades) carentes de un análisis anticipado y sistemático. Es ésta la razón que explica la importancia del diseño de las trayectorias, o sea, de los diferentes caminos alternativos que podrían seguirse utilizando las definiciones e instrumentos ya seleccionados, en el supuesto de que se presentarán algunos hechos que pueden ser previstos como posibles, pero que no dependen de quienes conducen y regulan el proceso.

En una primera instancia, para seleccionar una de las alternativas de la identificación de instrumentos, la riqueza de la trayectoria puede ser uno de los criterios definitivos para optar entre una u otra alternativa e incluir o no ciertos instrumentos. Posteriormente, una vez determinada la alternativa prioritaria, la importancia y dedicación que se otorgue a cada instrumento en la formulación detallada de la misma dependerá estrechamente de la urgencia de su uso, que se aprecia a través del análisis de las trayectorias.

b] *La definición detallada de la alternativa escogida y la identificación de los instrumentos utilizables*

En esta parte de la formulación lo más importante es la explicación acabada de los requerimientos y aspectos propios de la realización de la alternativa escogida. Como en el caso de cualquier otra política, se trata de visualizar las acciones que se realizarán, de delimitar su alcance deseado o previsible, etc. La combinación de estas acciones, traducida en un modelo, se somete a las diferentes pruebas de coherencia, eficiencia y nivel aceptable de riesgo.

A continuación, se deberán individualizar los instrumentos, tanto los que ya se utilizan como los que pueden incorporarse en el futuro. Para seleccionar y diseñar los instrumentos es conveniente agruparlos; para hacerlo, pueden considerarse diversos criterios. Los más usuales se refieren al grado de generalidad de los instrumentos y a las relaciones entre los mismos.

Cabe señalar que los instrumentos pueden afectar una institución básica de la estructura empresarial agropecuaria, como la propiedad, o bien limitarse a un tipo de empresa, como la familiar. La mayor generalidad aumenta la posibilidad de que la aprobación legal del instrumento sea más lenta y difícil. Además, los instrumentos más generales son, normalmente, de carácter básico. De este modo, su importancia relativa con respecto a la viabilidad de las reformas es mayor, y debe conferírsele prioridad a su selección, aunque su diseño y su aprobación final no sean inmediatos.

¹⁰⁰ Cuando se trata de una reforma agraria integral (véase la introducción a las políticas de reforma de la estructura empresarial) generalmente estas cifras deben ser fijadas en el sistema de planificación global.

En cuanto al criterio de las relaciones entre los instrumentos, conviene destacar que la necesaria coherencia entre los mismos y los problemas que plantea van surgiendo desde el comienzo de la selección. La consideración de cada instrumento individual conduce fácilmente a descubrir su relación con los restantes, relación que puede ser de exclusión, de complementación o de autonomía. Por ello, el uso de técnicas como los esquemas de decisiones (*decision tress*) resultan particularmente adecuadas.

c] *La selección del conjunto de instrumentos y de su forma de aplicación*

Dada la importancia de las reformas de la estructura empresarial para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo agropecuario en los países de la región, y dado que las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo son, generalmente, muy amplias en materia del uso de los instrumentos, es posible y ha sido muy frecuente¹⁰¹ que la ejecución de una reforma se inicie y adquiera algunas de sus principales características aun antes de que se haya configurado totalmente el conjunto de instrumentos que se utilizará y la forma como se aplicarán.

Esta consideración es fundamental cuando se piensa iniciar o encauzar una reforma de la estructura empresarial a través de una política planificada de desarrollo. Significa reconocer que en tal reforma, tal vez más que en cualquier otro aspecto del desarrollo agropecuario, se debe ordenar la conducción y regulación de un proceso en marcha, y a menudo en marcha muy rápida. Basta pensar en el sentido de procesos tales como la fragmentación, que da origen a pequeñas explotaciones; la proletarización y el éxodo de los trabajadores agropecuarios; la colonización "espontánea" de los trópicos húmedos, o aquellos procesos que resultan de la combinación de algunos como los señalados, y que pueden originar procesos de reforma agraria. En esas circunstancias, no es raro encontrar que los que laboran en un sistema de planificación agropecuaria tengan la sensación de que la definición y uso del conjunto de instrumentos se quede atrás respecto de las acciones que deberían impulsar.

Para hacer frente a esta situación y encauzarla en forma planificada, es fundamental abordar tres aspectos actualmente débiles: la información, el conocimiento en el manejo de los instrumentos y el perfeccionamiento del sentido de la oportunidad.

La *información* es un aspecto de doble dimensión. La primera se refiere al conocimiento intelectual¹⁰² del conjunto de instrumentos utilizables, y la otra a la investigación de los hechos que originan las transformaciones o la falta de transformación sobre los que se desea actuar en el agro. En el caso de la primera dimensión, la solución exige un esfuerzo de observación y estudio permanente de las experiencias propias o foráneas, de características muy semejantes al esfuerzo de un centro de investigación agropecuaria en materia de tecnología productiva. Ello explica la necesidad ya reconocida en la actualidad de crear estos centros de estudio de las reformas de la estructura empresarial.¹⁰³ Éstos, sin embargo, a menudo no han estado vinculados adecuadamente al sistema de planificación agropecuaria. En cuanto a la investigación de los hechos que originan los procesos sobre los que se desea actuar, parece llegada la hora en que la experiencia acumulada en investigaciones de casos se traduzca en el diseño de

¹⁰¹ Es raro el caso, por ejemplo, en que las denominadas "reformas agrarias" latinoamericanas hayan comenzado a partir de la dictación de la Ley de Reforma Agraria. La dictación de esas leyes, en muchos casos, sólo ha servido para acelerar, ampliar o restringir un proceso ya iniciado bajo la dirección del gobierno, y con la participación del conjunto de poderes del estado.

¹⁰² Por oposición al conocimiento práctico.

¹⁰³ La creación de estos centros se ha impuesto tanto en los países de América Latina como en la de aquellos que ya cuentan con sistemas agropecuarios muy desarrollados.

mecanismos de información más amplios y de operación más rápida. Con ellos, no sería necesario esperar un nuevo censo para conocer, por ejemplo, la proporción de pequeñas explotaciones que pasaron de centros de producción a lugares de residencia; también se evitaría el tener que basarse en la información de un censo realizado hace varios años para orientar una reforma, lo que es aún más grave.

El conocimiento del manejo de los instrumentos es otro aspecto importante y generalmente olvidado en muchos procesos de planificación. No se pide que un funcionario del sistema de planificación tenga la calificación que se exige, por ejemplo, a un responsable de un programa. Su especialización profesional, sin duda, es y debe ser otra, pero es imposible llegar al extremo de que quien fabrique un arma desconozca muchos aspectos, aún los más elementales, de su uso. No hay posibilidad de ser un buen formulador si no se mantiene contacto permanente con la utilización de los instrumentos mediante el seguimiento de experiencias claves, la consulta y discusión de los aspectos operativos con los responsables de la ejecución, y tantas otras maneras. Esta regla general, justo es reconocerlo, conlleva una especial dificultad en el caso de los instrumentos de reforma de la estructura empresarial, ya que la calificación interdisciplinaria del formulador tiene que ser muy amplia y sólida para que éste pueda interiorizarse bien en las condiciones de la ejecución.

En condiciones como las existentes en la mayor parte de los sistemas de planificación agropecuaria en los países de la región, se da la posibilidad de un avance más rápido que el actual en los dos frentes que se han analizado. Sin embargo, los progresos en este sentido pueden ser anulados si falta lo que podría llamarse el *sentido de la oportunidad* en la aplicación de los instrumentos y en la exclusión de uno u otro instrumento del conjunto. Debe aumentarse y perfeccionarse la capacidad de juicio apreciativo acerca del momento en que se debe actuar y de la intensidad con que se debe actuar. Se ha preferido aquí hablar de *sentido* más que de *juicio* porque, muy a menudo, deberá decidirse en esta materia sin contar con la información adecuada, y la decisión corresponderá a personas que no siempre conocen de cerca los aspectos vinculados a la ejecución. Con lo dicho no se pretende que esta tarea consista en un perfeccionamiento psicológico de la intuición. Se trata de seleccionar a los agentes responsables de la ejecución cuya opinión será solicitada sistemáticamente al decidir sobre la introducción y uso de los instrumentos; de ajustar los mecanismos de control a las exigencias de la formulación; de determinar la amplitud de las evaluaciones periódicas de la reforma, etc.

En el próximo acápite de esta sección se presentarán y analizarán algunos aspectos de la formulación de los principales instrumentos utilizables en la reforma de la estructura empresarial. En su redacción se ha tratado generalmente de indicar la conexión de cada instrumento con algunos de los restantes, de manera que ese acápite puede ser visto como una reflexión general sobre la constitución de un conjunto de instrumentos para una reforma. En ese sentido las próximas páginas constituyen una prolongación del estudio aquí iniciado sobre esta parte del procedimiento de formulación.

C. PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Esta presentación de los principales instrumentos que se pueden utilizar en los países de la región se hará según el componente de la estructura empresarial sobre el cual actúan.

a] *Instrumentos que determinan las formas empresariales y el acceso a la función empresarial*

Aunque todos los instrumentos de la reforma de la estructura empresarial modifican, en alguna medida, la capacidad de acción del empresario, aquí interesan aquellos que más directamente actúan sobre él, determinando quiénes son los empresarios, quiénes participan en las decisiones, cómo cumplen con sus funciones, qué condiciones les permiten mantenerse, qué criterio determina sus decisiones, cuáles son los límites de su acción y cuál es la racionalidad o el interés que guía a cada tipo de empresario.

Este tipo de instrumentos, que ha tenido una notoria importancia en otras ramas de actividad, no ha sido utilizado con frecuencia en el sistema agropecuario. Se ha producido, sin embargo, un reciente cambio en esta situación, vinculado a las políticas de reforma agraria, a la nacionalización de empresas pertenecientes a grandes firmas extranjeras, a la participación del estado como empresario a nivel extrapredial y a la necesidad de inversiones rápidas y de gran escala en los predios.

i] *La incorporación de determinados tipos de empresarios.* La incorporación al sistema de ciertos tipos de empresarios en diferentes períodos históricos del desarrollo agropecuario ha estado asociada a exigencias tales como fuertes inversiones en zonas de colonización,¹⁰⁴ en empresas ganaderas y en plantación. En algunos casos, la modalidad utilizada consistió en la aceptación de sociedades por acciones —generalmente extranjeras— ya constituidas o que se formaron para iniciar estas actividades. El estado autorizó su existencia legal y fomentó su desarrollo mediante la concesión de tierras (por lo general a título gratuito) y mediante exenciones tributarias temporales.

Aunque la expansión de esas sociedades ha sido significativa en algunos rubros productivos y en algunas regiones, se asiste a una reacción creciente en contra de algunos tipos de sociedades por acciones. Algunos países han llegado a prohibir la existencia de sociedades anónimas y en comandita en las actividades prediales, aunque están permitidas las que operan a nivel extrapredial o en otras ramas de actividad.¹⁰⁵

Recientemente, y a raíz de la evidente necesidad de acelerar la formación de capital en la empresa agrícola para cumplir con objetivos tales como la mayor accesibilidad de la función empresarial y su mayor estabilidad, el aumento del empleo, la mejor distribución del ingreso, etc., se han creado nuevas formas para las sociedades. En estos casos, su creación no sólo se vincula con las finalidades mencionadas, sino también con las definiciones ideológicas de los gobiernos. Entre estas nuevas modalidades cabe mencionar las que tratan de impedir la fragmentación excesiva de las explotaciones para evitar la consiguiente destrucción o disminución de su capacidad productiva;¹⁰⁶ las que procuran fomentar la aplicación de tecnologías asociadas a la producción en gran escala o aumentar la productividad de la maquinaria agrícola;¹⁰⁷ las que con vistas a incrementar el empleo incorporan a la empresa a todos los trabajadores —permanentes o estacionales— o a una parte de ellos, con lo que simultáneamente se logra una mayor

¹⁰⁴ Véase M. Gutelman, *Réforme et mystification agraires en Amérique Latine: le cas de Mexique*, François Maspero, París, 1971, pp. 4 y 55, y M. Nelson, *The development of tropical lands*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1973, pp. 45 ss. [en preparación, Siglo XXI].

¹⁰⁵ Véase Perú, *texto único de la Ley de Reforma Agraria*, Decreto-Ley núm. 17.716, Edición Oficial, Lima, 1971, y OPYPA-CIDE, *Proyectos de leyes de promoción agropecuaria*, Montevideo, 1967, pp. 137 ss.

¹⁰⁶ Véase E. A. Duff, *Agrarian reform in Colombia*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1968, pp. 117 ss.

¹⁰⁷ Véase *Ley de Reforma Agraria*, copia fiel de la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, de fecha 29 de marzo de 1960, núm. 611 Extraordinaria y Decretos núms. 192, 277 y 516 de la Presidencia de la República, Caracas, enero de 1967.

accesibilidad a la función empresarial; las que con el propósito de mejorar el ingreso de los empresarios independientes permiten, a través de la asociación de estos últimos, reducir el número de intermediarios, como ocurre en el caso de los complejos agroindustriales de tipo cooperativo.

Estas nuevas modalidades de empresas societarias se diferencian de las sociedades anónimas y en comandita en algunos aspectos fundamentales. Al incluir a productores medianos y pequeños, así como a otros que no tenían acceso a la tierra, no favorecen la transferencia de capital de otras ramas de actividades a la agricultura, sino que incentivan las reinversiones del excedente en el agro. Ello explica a su vez la frecuencia e importancia que debe tener la inversión estatal en las etapas iniciales de la constitución de estas nuevas empresas; dicha inversión determina en buena medida sus posibilidades de expansión. Otra característica de estas nuevas modalidades, incluyendo las que recogen aspectos básicos de las llamadas comunidades indígenas, se refiere al papel que asume el estado en su concepción y en su promoción. Así, el estado debe reglamentar la incorporación de los participantes, delimitar los derechos de herencia, apoyar sistemas de decisión y de gestión, etc., de modo de garantizar que respondan a los objetivos de la política planificada de desarrollo. Finalmente, en muchas de estas nuevas modalidades, a diferencia de las sociedades anónimas, los participantes no siempre tienen en común la propiedad y totalidad de la gestión; hay casos en los que la sociedad funciona para un aspecto muy específico (v. gr. comercialización) y otros en que abarca la producción predial y la extrapredial.

Entre las empresas societarias cabe distinguir las llamadas empresas de participación, las comunidades familiares y las corporaciones de propietarios, en las que el papel del estado es menor. Por lo general, las empresas de participación han surgido como una alternativa elegida por grandes y medianos empresarios ante el peligro de ser expropiados mediante la reforma agraria, o bien se ha creado (menos frecuentemente) debido a cambios en su concepción empresarial. En ellas, los trabajadores se convierten en accionistas,¹⁰⁸ reciben una participación de las utilidades y, en algunos casos, asumen parcialmente la administración. Las comunidades familiares han existido desde hace mucho tiempo en los países de la región; su importancia ha aumentado por el efecto combinado del aumento del valor de la tierra y del peligro de la reforma agraria. Estas comunidades pueden impedir el descenso brusco de las inversiones a la muerte del empresario, pues la familia, que queda a cargo de la explotación, no tiene que compensar a herederos en un plazo corto. De esta manera, se contribuye a disminuir la transferencia de capitales hacia otras ramas de actividad o hacia el exterior. Las corporaciones de propietarios prácticamente no existen en la región. En los países de Europa, donde están muy generalizadas, se busca a través de ellas aumentar la accesibilidad a la función empresarial, liberando del pago de la tierra a quienes acceden a dicha función y facilitando con ello las inversiones.¹⁰⁹ El papel del estado, aunque es importante en la selección de los empresarios, es escaso o nulo en la puesta en marcha y gestión de estas empresas.

Finalmente, es preciso señalar una nueva modalidad no societaria, que ha sido propiciada por muchos gobiernos de la región: el empresario familiar. Aun cuando buena parte de las empresas agropecuarias de América Latina son manejadas como negocios familiares, la modalidad que aquí se trata tiene características sustancialmente diferentes de las anteriores. Se aplica voluntariamente, en general, y supone la obligación de

¹⁰⁸ Véase CIDA-Chile, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico agrícola*, Talleres Gráficos Hispano Suiza Ltda., Santiago, 1966, pp. 219 ss.

¹⁰⁹ Véase OCDE, *Structural reform measures in agriculture*, *op. cit.*, pp. 66 ss.

laborar haciendo un uso mínimo del trabajador asalariado; por otra parte, el patrimonio es inalienable y no puede ser revocado durante un determinado período.

ii] *La selección de empresarios.* Las diversas modalidades de selección tienden a exigir que los candidatos a acceder a la función empresarial posean ciertos atributos personales y socioeconómicos.

En los países de la región, la intervención estatal en la selección de empresarios responde a causas muy diversas de las que se han podido observar en otras realidades, como, por ejemplo, en algunos países europeos o en Israel. El exceso de tierras que poseen o controlan algunos empresarios obstaculiza el papel seleccionador del mercado; los bajos ingresos de los trabajadores han sido una dificultad para que accedan a la función empresarial,¹¹⁰ y, finalmente, la herencia sigue haciendo del parentesco un criterio muy importante en el acceso a dicha función. De esta manera, si se desea incidir en la selección de los empresarios, habrá que actuar sobre todos estos factores.

En muchos de los casos¹¹¹ en que se ha utilizado como instrumento la selección de los empresarios, han primado temporalmente objetivos tales como la redistribución del ingreso, por lo cual han llegado a anularse las finalidades más directamente relacionadas con la estructura empresarial, como, por ejemplo, una mayor eficiencia de los empresarios. De este modo, la selección ha tendido a convertirse en una selección de beneficiarios, en la que los criterios sirven para determinar el grado de necesidad de los candidatos, dando por existente su capacidad para el desempeño de las nuevas funciones. Este error es subsanable, sin que ello suponga dejar de lado la urgencia con que deben ser beneficiados quienes viven en la miseria y la sumisión. Las orientaciones generales elaboradas a base de los objetivos y de la estrategia agropecuaria pueden servir para determinar las categorías entre las cuales deberán ser seleccionados los nuevos empresarios, considerando además los criterios mínimos para garantizar el buen desempeño empresarial posterior.

Los errores cometidos en la selección han tenido consecuencias negativas en varias experiencias de la región. Entre dichas consecuencias cabe citar el excesivo retiro de utilidades en empresas —como las ganaderas— que requieren una alta reinversión; la indisciplina laboral; la negativa a incorporar nuevos socios-empresarios cuando el progreso de la empresa cooperativa lo permite, etc. Estos hechos fundamentan la necesidad de que el estado controle de manera permanente los sistemas de selección.

Los instrumentos de selección utilizados y las modalidades que adopten dependerán según se trate de colonización, de distribución o asentamiento en tierras de explotación ya constituidas, de concentración parcelaria, de control de ausentismo empresarial, etc.

b] *Instrumentos que afectan las características de la explotación*

La modificación de las características de la explotación puede tener lugar en el

¹¹⁰ En algunas experiencias fuera de la región —en Estados Unidos, por ejemplo—, durante decenios resultó relativamente fácil el acceso a la función empresarial. Esta situación, sin embargo, se ha modificado al acelerarse la modernización e incrementarse las necesidades de inversión. Véase J. Black, *Introduction to economics of agriculture*, The McMillan Co., Nueva York, 1953, M. Clawson, *Policy directions for U. S. agriculture*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1968, y S. Hightoner, "The case for the family farm", en el *Washington Monthly*, septiembre de 1973, pp. 25-33.

¹¹¹ Véanse, por ejemplo: las leyes de Reforma Agraria de Brasil (1964), Chile (1967), Colombia (1961), Cuba (1959), Ecuador (1964), Guatemala (1962), Honduras (1962), Nicaragua (1963), Panamá (1967), Paraguay (1963), Perú (1970), Uruguay (Proyecto de 1967) y Venezuela (1960), así como los criterios de selección de colonos en Brasil (Ley núm. 4504 de 1964), Ecuador (1964), Colombia (1961), Paraguay (1963), Panamá (1962) y Nicaragua (1963).

marco de la estructura empresarial vigente, o bien exigir su modificación. El ejemplo más evidente de este último caso es la redistribución de recursos ya asignados y sobre los que existen derechos de propiedad y de uso. Ello puede suceder también cuando se distribuyen nuevos recursos, como, por ejemplo, en la colonización. Finalmente, hay casos en los que, para conservar los recursos naturales renovables o para su correcto aprovechamiento se requiere limitar u orientar imperativamente las decisiones acerca del uso de la tierra, como ocurre cuando se prohíbe cultivar las laderas de los cerros a partir de una cierta pendiente.

Entre estos instrumentos hay algunos que actúan sobre las relaciones entre los empresarios y los recursos, de tal manera que suponen la transformación de la forma de producción misma, como sería el caso de la estatización de la tierra. Otros, en cambio, se limitan a promover la transformación y el mejoramiento de las explotaciones, como la expropiación de una gran explotación para integrarla en un conjunto con pequeños predios aledaños.

i] *La expropiación.*¹¹² Sobre la base de una acepción limitada y específica, se puede definir la expropiación como la modificación de bienes y derechos agropecuarios cuya posesión o uso son asignados a terceras personas, incluido el estado, para continuar siendo utilizados con fines agropecuarios. (Véase cuadro 103.)

En algunas ocasiones, la expropiación es usada en forma limitada y excepcional. (Véase el cuadro 103.) Sin embargo, dos circunstancias se asocian para que la expropiación sea utilizada extensamente y suscite reacciones colectivas que obligan a regular el instrumento general, tanto en su alcance como en el procedimiento. La primera está ligada a la naturaleza de los bienes y derechos afectados, la cual frecuentemente determina que el número de interesados sea muy grande. La segunda proviene de la magnitud de los resultados previsibles que, como sucede en el caso de la expropiación de tierras, puede afectar la mayor parte de la superficie cultivable, aunque el número de empresarios expropiados sea proporcionalmente menor. El hecho inverso puede presentarse cuando se procede al reagrupamiento de explotaciones.

Los antecedentes comentados ilustran la diversidad de las situaciones que se pueden plantear. Dicha diversidad crea dificultades para la formulación jurídica del instrumento y para la negociación con fuerzas sociales, organizaciones y partidos políticos. Al mismo tiempo, explica que se tienda a recurrir a instrumentos alternativos, como la compra, la cesión voluntaria, la restitución, etc.

ii] *La restitución.* Este instrumento permite restituir a su legítimo propietario o usuario la explotación perdida por intervención de terceros. Aunque no siempre es fácil, en algunos casos es posible detectar sistemáticas transgresiones a la legalidad vigente que permitieron arrebatar bienes y derechos a numerosos empresarios agrícolas. Basta señalar el ejemplo de México para ilustrar la amplitud que en ciertas realidades tuvieron las transgresiones y, excepcionalmente, la restitución.¹¹³ Sin embargo, dada la escasa información y formación jurídica de los beneficiarios, así como la falta de información catastral y de capacidad administrativa del estado, la restitución puede ser un procedimiento muy lento y debe ser considerada como alternativa a la expropiación sólo en los casos que se desee actuar limitada y progresivamente en materia de redistribución de bienes y derechos.

¹¹² Véase IGIRA, Departamento de Derecho y Legislación Agrarios, *Exposición metódica y coordinada de la Ley de Reforma Agraria en Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968.

¹¹³ Véanse F. Tannenbaum, *The Mexican agrarian revolution*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1930, y J. Silva Herzog (comp.), *La cuestión de la tierra (1915-1917)*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, Colección de folletos para la historia de la revolución mexicana, México, 1962.

CUADRO 103. Chile: Causales de expropiación y de inexpropiabilidad

<i>Causales de expropiación</i>	<i>Causales de inexpropiabilidad</i>
<p>1. <i>Por excesiva extensión de la propiedad y por las características de la explotación de los predios</i></p> <p>a) Excesiva extensión de la propiedad: todos los predios de una sola persona natural o varias personas en común, que exceden de 80 has. de riego básico. Predios de personas casadas, aunque sean separados de bienes, se consideran como un todo.</p> <p>b) Abandono de la explotación: los predios que no son objeto de hechos positivos de explotación económica: cultivos agrícolas, empastados, etc.</p> <p>c) Por mala explotación: se estima un predio mal explotado aquel cuya explotación se realiza en condiciones económicas, técnicas o sociales inadecuadas.</p>	<p>1º <i>Por razón de superficie:</i></p> <p>a) La propiedad familiar agrícola, salvo por la causal de expropiación fundada en la declaración de área de riego.</p> <p>b) Los predios rústicos de superficie igual o inferior a 80 has. básicas, siempre que no se encuentren en las siguientes situaciones:</p> <p>i) abandonados</p> <p>ii) mal explotados tres años después de la vigencia de esta ley</p> <p>iii) ofrecidos por sus dueños a la CORA</p> <p>iv) comprendidos en un área de riego</p> <p>v) constituyendo minifundios.</p>
<p>2. <i>Expropiabilidad por razón de la existencia de determinadas situaciones jurídicas</i></p> <p>a) Se prohíbe la formación de sociedades anónimas o de sociedades en comandita por acciones que tengan por objeto la explotación agrícola. De allí que estos predios sean expropiables.</p> <p>b) Incumplimiento de disposiciones legales en predios dados en arrendamiento, otras formas de explotación por terceros o en medierías.</p> <p>c) Predios rústicos pertenecientes a varias personas en común, y en los cuales no se hubiera procedido a la división en los plazos fijados por la ley.</p> <p>d) Predios rústicos ubicados en la zona de Propiedad Austral, donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio y posesión de la tierra, siempre que la ocupación tenga por lo menos 3 años a la fecha del acuerdo de expropiación.</p>	<p>2º <i>Por razón del destino y tipo de aprovechamiento de los predios</i></p> <p>a) Dedicados a estaciones experimentales, centros de capacitación campesina o docencia agropecuaria.</p> <p>b) Terrenos cubiertos de bosques naturales, siempre que sus dueños estén cumpliendo un plan de ordenación aprobado por el Ministerio de Agricultura.</p> <p>c) Terrenos desarbolados, siempre que los dueños cumplan con programas de forestación apropiados y que los terrenos sean de aptitud solamente forestal.</p>
<p>3. <i>Expropiabilidad de los predios considerados minifundios, con el fin de agruparlos y asignarlos nuevamente.</i></p>	<p>3º <i>Por razón del reconocimiento de derecho de reserva extraordinaria</i></p>
<p>4. <i>Expropiabilidad de los predios por razón de su ubicación en determinadas áreas en las que el estado realice obras de adecuación y mejoramiento para el cultivo.</i></p>	<p>4º <i>Por declaración del Presidente de la República</i></p> <p>a) Predios de personas naturales cuyos dueños presenten un plan de inversiones para habilitación de suelos aprobado por el Ministerio de Agricultura,</p>

CUADRO 103. (Conclusión)

<i>Causales de expropiación</i>	<i>Causales de inexpropiabilidad</i>
5. <i>Expropiabilidad para asegurar la eficacia de las disposiciones expropiatorias de la ley</i>	b) Terrenos de personas jurídicas, cuya actividad principal sea la explotación agrícola, siempre que presenten un plan de inversiones agrícolas para habilitación de suelos. c) Terrenos plantados de viñas, con un 20 % de rotación, de que sean dueñas desde una fecha anterior al 12 de noviembre de 1965, sociedades anónimas que tengan el carácter de empresas vitivinícolas integradas.
a) Predios resultantes de divisiones con posterioridad al 4 de noviembre de 1964, siempre que al iniciarse el año agrícola no se haya materializado la división y los predios se exploten en forma personal y efectiva.	
b) Predios divididos entre el 21 de noviembre de 1965 y la fecha de vigencia de la ley.	
c) Predios cuya expropiación conforme a la ley 15020 (anterior ley de Reforma Agraria) esté pendiente.	
6. <i>Predios ofrecidos a la Corporación de Reforma Agraria</i>	

FUENTE: Ley 16640 sobre Reforma Agraria del 16 de julio de 1967.

iii] *La redistribución de tierras y de aguas.* Cabe distinguir, básicamente, entre la redistribución de tierras y la de aguas. Primero, porque la de aguas es susceptible de reasignación anual y estacional, y pueden incluso variar los criterios iniciales; en cambio, la tierra se reasigna por lapsos más largos. Segundo, es frecuente que la redistribución de aguas esté sujeta a reglamentación y control estatal, confiándose a los propios interesados su distribución ulterior, en tanto que la redistribución de tierras es usualmente realizada por el propio estado. Finalmente, en los países de la región, es más posible aumentar la cantidad de agua disponible para las explotaciones de una misma región o aprovecharla mejor, que incrementar la disponibilidad física de tierra; así, es factible aumentar la potencialidad productiva de las explotaciones beneficiadas regándolas, lo que hace posible aumentar el número de asignatarios.

La experiencia ha demostrado que estas redistribuciones se efectúan principalmente para beneficiar a nuevos empresarios o para hacer factible la actividad de algunas explotaciones. Por lo tanto, su utilización debe contemplar el adecuado diseño de modelos de producción y de gestión, que sirvan simultáneamente para determinar qué recursos deben asignarse a cada unidad,¹¹⁴ cuál será el cumplimiento eficaz de las funciones

¹¹⁴ Acerca de la metodología para estos estudios especializados, véase W. Y. Young: *Methods of farm management investigation for improving farm productivity*, ed. rev., Roma, FAO, 1971.

empresariales y qué objetivos generales, como los que se refieren al empleo, la distribución del ingreso, etc., deberán alcanzarse.

iv] *La distribución de tierras y aguas.* La distribución de tierras y aguas, al igual que la redistribución comentada antes, tienen que ser utilizadas y diseñadas para asegurar que se materialicen las finalidades buscadas. Por ejemplo, en las tierras incorporadas a través de la colonización, puede haberse decidido que haya nuevos colonos, o bien una combinación de nuevos colonos con antiguos residentes; la incorporación del riego puede ir unida a una redistribución de tierras hecha a base de asignaciones individuales, o bien integrarse a asignaciones societarias, etc.

El diseño de programas y proyectos permite en estos casos ordenar esta diversidad de situaciones y adecuar las distintas actividades dentro del marco de las finalidades deseables. En particular, conviene tener en cuenta la necesidad de una reglamentación paulatina de los criterios, causales y otros aspectos susceptibles de exigir una reformulación, o mayores precisiones en el futuro.

La flexibilidad en el diseño de estos instrumentos será mayor o menor según la homogeneidad relativa de los sujetos implicados y el carácter del cambio en que participan. Así, en la distribución de nuevas tierras incorporadas mediante la colonización, como los asignatarios proceden de otras regiones y acceden con relativa simultaneidad a la función empresarial, se puede operar con criterios más homogéneos. En cambio, en la distribución de tierras provenientes de la parcelación de una gran explotación, pueden tener gran peso las situaciones de hecho (ocupantes) o los derechos derivados de la antigüedad (trabajadores del predio parcelado).

v] *Reagrupamiento de explotaciones o concentración parcelaria.* Cuando el reagrupamiento de explotaciones es complementario a la incorporación de tierras adicionales, el beneficio inmediato que ello supone tiende a aminorar la resistencia de los empresarios afectados. Dicha resistencia puede aumentar cuando esos beneficios están limitados sólo al reagrupamiento, unido a una mayor accesibilidad a los insumos, a los bienes de capital o al riego, ya que estas ventajas se manifiestan en forma paulatina y diferida y suponen un cambio sustantivo en el sistema de gestión de las explotaciones.¹¹⁵

Otra dificultad de la concentración parcelaria surge de la confusión legal en que se encuentran muchos de los lotes, de la escasa proporción en que estos últimos constituyen propiedad de los actuales empresarios, y de la necesidad de organizar las comunidades de minifundistas. Todo ello retarda la ejecución e impide la determinación previa de metas, además de dificultar la selección de empresarios y la solución de los conflictos que puedan plantearse.

vi] *La fijación de dimensiones mínimas y máximas a las explotaciones.* La fijación legal de estas dimensiones puede constituir una regulación a las transacciones de compra y venta, arriendo, donaciones y otras formas de acceso a la función empresarial.

La fijación de la dimensión máxima posible, generalmente en hectáreas equivalentes, ha sido planteada como una medida conducente a que los empresarios y propietarios actuales procedan a distribuir las tierras y demás recursos. La fijación de dimensiones máximas y mínimas puede resultar adecuada como complemento de la expropiación y distribución por el estado de tierras y explotaciones. Utilizado aisladamente, este instrumento adolece de defectos tales como falsas distribuciones, asignaciones a familiares con escaso interés empresarial, lentitud de transacciones como la venta y el arriendo. Sin embargo, puede ser muy útil para el caso de la regulación de los contratos de mediería y aparcería anuales o estacionales.

¹¹⁵ Véase J. Milhau y R. Montagne, *Presente y futuro de la agricultura*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1964.

Finalmente, cabe señalar como un defecto general de este instrumento la desorganización de la gestión productiva, así como la irracionalidad que puede crear en la organización espacial de la agricultura y el medio rural. Por ello es que su uso debería, en lo posible, ir unido al diseño y promoción de explotaciones modelo y a la confección de esquemas de organización espacial aplicables en comarcas o unidades espaciales relativamente pequeñas.

vii] *Determinación del tipo de producción en los predios.* El uso de este instrumento va unido, a veces, al de la distribución de tierras y aguas. En esos casos, la asignación de esos recursos suele estar condicionada a la aceptación de normas para la formulación de los planes de explotación predial.

El ejemplo más frecuente lo constituyen los planes de explotación propuestos por los organismos de reforma agraria.

Otra modalidad que se puede usar, y que difiere sensiblemente de la anterior, consiste en el establecimiento de ciertas prohibiciones en cuanto al uso del suelo.

En ciertas circunstancias, las dos alternativas se refuerzan entre sí, de modo que las prohibiciones están asociadas con el desarrollo de otras posibilidades, preferentemente a través de modelos de explotación que compatibilizan los objetivos vinculados a la conservación de los recursos con los niveles de ingreso aceptables para los productores.¹¹⁶

viii] *Determinación de la tecnología utilizada.* Las reformas de la estructura empresarial, y en particular las que actúan sobre la explotación propiamente dicha, pueden contribuir a determinar transitoriamente las decisiones de los productores en materia de tecnología de producción al modificar la dotación relativa de recursos.

En este sentido pueden mencionarse dos casos generales. El primero se presenta cuando el estado asume la tarea de constituir nuevas explotaciones en tierras expropiadas que posteriormente serán asignadas. Así, en una primera etapa el asignatario recibe, individual o colectivamente, una dotación de maquinaria e instalaciones que determinan por un período la estructura tecnológica de la explotación.

El segundo caso está asociado a la colonización, en la que el alto costo de la habilitación de tierras y el peligro de su destrucción puede aconsejar que algunas tareas sean llevadas a cabo por organismos o empresas que asumen toda la responsabilidad de su realización. A diferencia del caso anterior, aquí la tecnología está limitada a tareas de tipo para-productivo, y por lo tanto transitorias, tales como la habilitación de suelos para cultivo.

c] *Instrumentos que afectan la forma de producción*

Estos instrumentos son los que permiten al estado reglamentar los vínculos entre los empresarios prediales y los propietarios de los recursos, particularmente en lo que se refiere al uso que es posible dar a estos últimos.

i] *Modificación del régimen de propiedad.* En su expresión más atenuada, la modificación de las relaciones de propiedad responde a la necesidad de adecuarlas a las nuevas exigencias planteadas por el desarrollo agropecuario y el de la economía en su conjunto. Manteniendo en principio la apropiación privada, se limita y reglamenta el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los propietarios, como, por ejemplo, cuando se establece la prohibición de mantener recursos ociosos. Estas

¹¹⁶ Véase Directorate-General for Agriculture of the European Communities Commission, "A policy to improve the lot of lessfavoured farmers, Proposal for a directive on agriculture in mountain and in certain other poorer farming areas", *Newsletter on the Common Agricultural Policy*, núm. 2, marzo de 1963; y, J. Milhau y R. Montagne, *Presente y futuro de la agricultura*, Editorial Bosch, Barcelona, 1964.

reformas son poco eficaces cuando su formulación legal no va unida a un incremento de la eficacia de los tribunales agrarios y a un fortalecimiento de la organización de los beneficiarios.

Otras modalidades consisten en la modificación sustantiva de las relaciones de propiedad limitada a un recurso complementario como el agua de riego, o a una zona, por ejemplo de colonización o a un tipo de empresa, como las que se crean en un proceso de reforma agraria.

En estas circunstancias, las modificaciones en materia de relaciones de propiedad no están abiertas a todos los empresarios actuales y potenciales. Dependerá de su situación inicial el tipo de relación de propiedad a la que accede el nuevo empresario. Los trabajadores y los pequeños empresarios beneficiarios de las reformas agrarias quedan sometidos a las modalidades y a las formas de producción que para éstas se hubieren definido con carácter transitorio, evolucionando posteriormente de acuerdo a marcos establecidos para todos los productores.

ii] *Legalización de títulos.* En muchos países de la región la utilización de este instrumento se explica por la importancia de las formas de tenencia precaria de las explotaciones o de algunos recursos en particular.

En las zonas de colonización, la legalización de la propiedad responde a la necesidad de lograr la estabilidad empresarial. Este criterio debe conciliarse con la necesidad de organizar el espacio agrícola incorporado. En cambio, donde funcionan sistemas de medierías y aparcerías, la legalización de títulos puede servir para impedir la expulsión sistemática de los pequeños productores, siempre que vaya complementada con la redistribución de las tierras, la concentración parcelaria y la revisión de los convenios de producción con empresas extraprediales.

iii] *Modificación de los regímenes de arriendo.* La experiencia reciente, dentro y fuera de la región, parece indicar que, según el marco institucional que rijan, el arriendo puede ser favorable o desfavorable a la inversión y a la conservación de los recursos naturales renovables.

En términos más generales, puede afirmarse que varias circunstancias pueden aconsejar no eliminar los arrendamientos sino regularlos. Entre ellas, cabe mencionar la necesidad de lograr en programas de reforma agraria y de concentración parcelaria una disminución significativa del costo por beneficiario y por explotación, de evitar una brusca caída de la producción y de facilitar el acceso futuro de nuevas personas a la función empresarial.

En definitiva, el arriendo puede ser concebido como un instrumento que permite separar la propiedad de la empresa de la gestión de la misma, y puede complementarse, según la orientación normativa y las posibilidades de acción de los gobiernos, con el establecimiento de modalidades de propiedad muy diversas: estatal, cooperativa, familiar, etc.

Sobre la base de estos antecedentes, es posible analizar la modificación del régimen de arriendo para transformarlo en un instrumento adecuado para el desarrollo agropecuario. Por ello, el arrendamiento constituye una forma de tenencia que exige, en primer término, condiciones de estabilidad. La influencia de los términos contractuales del arrendamiento sobre la conducta de los empresarios en materia de inversiones y de conservación de los recursos depende, por una parte, de las cláusulas sobre duración de los contratos, y sobre garantía de justo resarcimiento por las mejoras incorporadas,¹¹⁷ y por otra parte, depende de la actitud de los arrendatarios hacia la propiedad en

¹¹⁷ Véase, por ejemplo: *Brasil Lei 4504 sobre o Estatuto da Terra o da outras providencias*, 30 de noviembre de 1964.

cuanto ejercen una forma de tenencia con diferente grado de permanencia, cual están obligados a compensar por daños ocasionados.

iv] *Modificación del régimen hipotecario.* En el diseño de algunas reformas de la estructura empresarial en países de la región, se ha contemplado la prohibición de contraer deudas hipotecarias en el caso de explotaciones asignadas en programas de distribución de tierras. Esta decisión parece derivar, a la vez, de una actitud general de tornar inalienable el bien entregado, y de una larga tradición de lucha contra el endeudamiento, para impedir la concentración de la propiedad territorial en manos de los grandes terratenientes y comerciantes.

Por lo general, la intervención del estado en América Latina se ha orientado a impedir la desnacionalización de la propiedad de la tierra y, en menor medida, a liberar a los empresarios agropecuarios de su dependencia de acreedores de otras ramas de actividades, para lo que se recurre generalmente a las moratorias hipotecarias.

Dada la creciente importancia de esta modalidad crediticia, nacida de las mayores exigencias de inversión a largo plazo que plantea el desarrollo agropecuario,¹¹⁸ parece conveniente propiciar una adecuada reglamentación de la misma por parte del estado.

v] *Modificación del régimen laboral en algunos tipos de empresas.* El ejemplo más frecuentemente citado es el de las empresas basadas en la propiedad y el trabajo familiar. En este caso, los beneficios inherentes a este tipo de empresa, como la inalienabilidad de los bienes, pueden quedar condicionados a que las labores requeridas por la explotación agropecuaria sean realizadas, exclusiva o predominantemente, por los miembros de la familia.¹¹⁹ La posibilidad de controlar el cumplimiento de esta disposición queda limitada a las transgresiones más extremas y evidentes, como la contratación de asalariados permanentes, la práctica de la aparcería, etc.

En otros casos, se ha tratado de encontrar la solución en alguna de las modalidades empresariales societarias; en estos casos se han enfrentado problemas similares a los señalados, pero a otro nivel.

Así sucede, por ejemplo, cuando resulta necesario contratar mano de obra temporaria debido a un aumento del tamaño de la explotación y de la complejidad de la organización de las tareas. Esta complejidad se produce porque coinciden los momentos de máxima actividad de la explotación con tareas que deben ser realizadas en un plazo corto y con un elevado número de trabajadores.

La solución a este problema se ha buscado en medidas tales como la integración progresiva de los trabajadores temporeros a la mano de obra permanente, el otorgarles una participación en los beneficios de la empresa basada en la proporción del número de días trabajados, etc.

d] *Instrumentos que afectan las relaciones interempresariales*

La experiencia demuestra que los cambios en la estructura empresarial deben complementarse con la regulación por parte del estado de las relaciones interempresariales.

Esto surge de las diferencias de poder de negociación entre los distintos agentes participantes, y de las correspondientes distorsiones que este hecho provoca en el funcionamiento de los mercados. A su vez, esta desigualdad en el poder de negociación

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, F. Boudhuin, *Economique agraire*, Institut des Recherches Economiques et Sociales, Lovaina, 1953 y OECD, *Capital and finance in agriculture*, Paris, 1970, vol. 1, *General report*.

¹¹⁹ Cabe señalar que no es difícil que el uso de este instrumento para la supresión del salariado pueda ser contradictorio con la necesidad de incrementar la ocupación agropecuaria. Véase, R. A. Berry, "Land reform and the agricultural income distribution", Yale University, Economic Growth Centre, *Paper* núm. 184, New Haven, 1972.

entre los agentes se explica por las diversas posiciones que ocupan en el ciclo productivo, las condiciones de competencia inherentes a cada etapa de dicho ciclo, el número y el tipo de etapas del mismo que lleva a cabo cada empresa, las posibilidades financieras y técnicas de sustituir a ciertos agentes y el tiempo que se necesitaría para ello.

Debe tenerse en cuenta que las desventajas relativas de ciertos agentes participantes, así como los conflictos que pueden originarse, tienden a obstaculizar el funcionamiento de las actividades productivas agropecuarias, el acceso al crédito y la aplicación de tecnologías, y también a desalentar algunas producciones. Asimismo, el control que puede ejercer cada agente, debido a su poder relativo, puede provocar una distribución del ingreso que no se concilie con la establecida por la política planificada de desarrollo.

i] *La reglamentación de los convenios de producción.* La heterogeneidad de las situaciones en que se recurre a convenios de producción hace necesario seleccionarlos y diseñarlos de acuerdo con diversas modalidades. Las causas más comunes de esa heterogeneidad se relacionan con la forma de producción existente en las empresas del sistema agropecuario, con el grado de concentración y control ejercido por las empresas extraprediales, con el grado de continuidad necesario para el procesamiento industrial del producto y con la temporalidad que caracteriza el ciclo productivo agrícola.

Teniendo en cuenta la necesidad de que las decisiones respondan al contenido de los objetivos y la estrategia de la política planificada de desarrollo, a veces se utilizan modalidades de convenios de producción en las que las decisiones y el control quedan en poder de las agroindustrias o de las empresas financieras.

Sin embargo, por su fácil manejo y gran flexibilidad, el arbitraje constituye una solución a los excesos que puedan originarse. Supone la existencia de una adecuada organización de los productores, de un buen conocimiento del funcionamiento de los ciclos productivos prediales e industriales, y de un poder suficiente del árbitro para hacer obligatorias sus decisiones. Complementaria o alternativamente, en algunas ocasiones se ha considerado necesario actuar mediante modificaciones más definitivas de las relaciones entre las empresas prediales y las extraprediales, como ocurre, por ejemplo, en el caso de reconocerse derechos de propiedad a la cuota de producción correspondiente a cada productor.¹²⁰

ii] *Reglamentación de las relaciones funcionales entre empresas prediales.* En general, tanto en la región como fuera de ella, las complementariedades funcionales en la actividad agropecuaria han sido la base del fomento de cooperativas. Sin embargo, hay ocasiones en que la distancia que separa a las empresas, la solidaridad nacida de intereses específicos de cada tipo de productor —criadores y engorberos en la ganadería de carne, por ejemplo— y otras razones similares, hacen más factibles las relaciones contractuales que la constitución de cooperativas. Por esta razón debe considerarse la reglamentación de ambos casos.

La particularidad de las relaciones funcionales entre empresas prediales (a diferencia de sus relaciones con las extraprediales) está dada por la dispersión, tanto temporal como espacial, con que estas relaciones se producen, lo que impide o dificulta el recurso al arbitraje y la organización regional o nacional.

A su vez, en las relaciones entre empresas prediales y extraprediales, el arbitraje sirve simultáneamente para resolver los conflictos o diferencias más permanentes y las

¹²⁰ Este derecho se concede frecuentemente con carácter inalienable o, al menos, se determina que la cuota de producción no puede ser vendida a las empresas extraprediales. Véase entre otros, F. J. Delich, *Tierra y conciencia campesina en Tucumán*, Ediciones Signos, Buenos Aires, 1970.

propias de un año agrícola; mientras que, en las relaciones prediales de tipo funcional, la reglamentación normalmente se limita a los aspectos más permanentes.

iii] *Reglamentación de las fórmulas de integración empresarial.* Una de las vías más corrientemente utilizadas por los empresarios prediales y extraprediales para evitar conflictos en sus relaciones con otras empresas y para aprovechar además las complementariedades derivadas de dichas relaciones, consiste en ampliar el número de las actividades realizadas por la empresa a través de una integración vertical y horizontal. De este modo, dejados al libre juego de su poder económico y su influencia política, los más poderosos tenderán a serlo cada vez más, y a utilizar ese poder en función de sus intereses particulares, obstaculizando o distorsionando algunas de las orientaciones de la política de desarrollo agropecuario.

Hoy se reconoce que muchas fórmulas de integración aportan beneficios indudables al desarrollo global y agropecuario e, inclusive, que es inconcebible manejar adecuadamente algunas producciones sin recurrir a algunas de estas fórmulas. Debido a la importancia de la integración empresarial, todo estado ha debido reglamentarla, si bien esta reglamentación varía en extensión y contenido, así como en principios doctrinales y finalidades.

Sucede, sin embargo, que buena parte de la reglamentación existente, en la mayoría de los países de la región, ha sido concebida en función de las actividades no agropecuarias (industriales, financieras y las de comercio). En las actividades agropecuarias la concentración del control y el poder de decisión son vistos como herencia de la distribución de la propiedad de la tierra en el pasado, y no como provenientes del rápido crecimiento de la producción agropecuaria con el impulso y la dirección de empresas extraprediales. Este último tipo de crecimiento es más claramente apreciable en las actividades exportadoras: frigoríficos, de carne, centrales azucareros, firmas exportadoras de productos tropicales, etc.

Un análisis más comprehensivo¹²¹ en la perspectiva actual y futura del desarrollo, muestra la necesidad de conceder una importancia crucial a las decisiones que se adopten para regular la integración empresarial y a la selección y diseño de sus instrumentos.¹²² Una rápida consideración de las modalidades que se está utilizando permite detectar sus errores y potencialidades, así como los lineamientos que debe seguir su redefinición.

En primer término, cabe señalar la presencia y control parcial del estado en algunas empresas extraprediales en virtud del escaso interés de los empresarios privados. El ejemplo más frecuente se encuentra en el crédito de fomento a la modernización y, en menor medida, en el crédito subsidiado a los pequeños empresarios.¹²³ De hecho, y por principio, esta modalidad pretende estimular las decisiones empresariales, y sólo en algunas ocasiones se manifiesta la intención de controlarlas.¹²⁴ Esta presencia estatal a nivel extrapredial está orientada, por lo general, a beneficiar a grandes empresarios prediales, permitiéndole a éstos actuar más selectivamente en la expansión de sus empresas. Esta expansión puede traducirse, por otra parte, en la formación de cooperativas

¹²¹ Las conocidas cifras del aumento en el uso de fertilizantes, pesticidas, maquinaria y crédito entre los empresarios agrícolas bastan para indicar el ritmo en que penetra el capital y el monto de las operaciones financieras que ello supone.

¹²² El expediente de nacionalización o estatización ha sido una amenaza creciente desde hace decenios, y una realidad reciente. Se comprobará, en cambio, cómo en muchas de las políticas de reforma agraria se excluyen expresamente las empresas que integran la producción predial y extrapredial.

¹²³ Con una baja tasa de recuperación en este último caso.

¹²⁴ Por ejemplo, a través de prácticas como las del presupuesto de caja.

de grandes y medianos empresarios prediales que adquieren la propiedad y el control de parte de la comercialización —ferias, agroindustrias, bodegas.

Algunos gobiernos de la región, al fijarse como finalidades la mayor accesibilidad a la función empresarial y la redistribución del ingreso agropecuario, y pretender alcanzarlas mediante el desarrollo planificado, se inclinan por favorecer la promoción de cooperativas que incorporen preferentemente a los pequeños empresarios a actividades extraprediales como por ejemplo, la comercialización parcial¹²⁵ de insumos y productos. En general, esta acción estatal parece responder a una sustitución del principio de suplencia por el de supresión de los intermediarios.

Otros gobiernos, compartiendo las finalidades anteriores, suman a las mismas el propósito de crear el manejo centralizado de algunas actividades y la captación de parte de los excedentes agropecuarios. En este caso sustituyen a los empresarios extraprediales en actividades estratégicas —por ejemplo, de exportación— y en las tareas más propicias para obtener el control a que aspiran —el financiamiento. Las fallas más comunes en que se suele incurrir son el escaso aprovechamiento de las complementariedades entre actividades, la sobrevaloración de la capacidad administrativa del estado y del apoyo de las categorías sociales que se pretende favorecer (consumidores o empresarios prediales, por ejemplo) y la tendencia a suponer, *a priori*, la rentabilidad de las empresas.

La integración empresarial constituye uno de los elementos más complejos del proceso de modernización agropecuaria.

V. POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL

A. ANTECEDENTES GENERALES

Las políticas de movilización social están integradas por el conjunto de definiciones e instrumentos que permiten: influir en el surgimiento de fuerzas sociales; promover o limitar su organización y las modalidades que ésta puede asumir; alentar o desalentar sus acciones colectivas controlando la oportunidad y carácter de las mismas; facilitar la adopción de la modalidad de conducción de las fuerzas sociales que utilizará el gobierno, y regular las relaciones entre las fuerzas sociales, sus organizaciones y los movimientos y partidos políticos. (Véase cuadro 104.)

La existencia de políticas de movilización social específicas para el sistema agropecuario es un hecho reciente en la mayoría de los países de la región, y las experiencias han sido analizadas en forma muy parcial y asistemática. Por ello, a muchos podrá parecer extraño el verlas aparecer en un texto de planificación del desarrollo agropecuario junto a políticas ya formalizadas y consagradas en una larga tradición, como son las de colonización, de precios, de comercialización o de reforma de la estructura empresarial. La justificación de este tratamiento se encuentra en dos órdenes de razones: las primeras derivan de la necesidad de poner de manifiesto la existencia de iniciativas y formas de intervención del estado y otros agentes políticos y sociales, que en el pasado han debido ser ordenadas pragmática e inorgánicamente y que resultaron, a menudo, básicas en la conducción del desarrollo agropecuario; las segundas están

¹²⁵ Ya que se limita, mayormente, a comprar los insumos a las firmas distribuidoras, y a vender sus productos a comerciantes mayoristas.

CUADRO 104. *La política de movilización social: variables, instrumentos y medidas*

<i>Variables</i>	<i>Tipos de instrumentos</i>	<i>Ejemplos de medidas</i>
a] Constitución de fuerzas sociales.	a] Difusión doctrinal y técnica, capacitación, de promotores, legitimación de reivindicaciones.	Financiamiento de propaganda, autorización para la divulgación de ideas, liberación de las trabas a la reunión con promotores, etc.
b] Organización.	b] Promoción o limitación de la organización empresarial, sindical, cooperativa, etc.	Autorización de la cotización obligatoria, subsidio a las organizaciones, control del funcionamiento (elección, asambleas, etc.), determinación de las formas organizacionales, etc.
c] Acciones colectivas.	c] Aliento (o desaliento) y regulación de tipos específicos de acción.	Determinación de la oportunidad y forma de las acciones, imposición de términos de solución a las partes en conflicto, etc.
d] Conducción del gobierno.	d] Modelos de participación en las decisiones (información, consulta, concertación).	Organización de reuniones de información o consulta, asignación de responsabilidades a determinadas organizaciones, etc.
e] Relaciones entre las fuerzas sociales, sus organizaciones y los partidos políticos.	e] Reglamento orgánico de los partidos y organizaciones.	Aliento (o desaliento) a la vinculación partidaria, prohibición o aceptación de centrales únicas de empresarios y trabajadores, etc.

relacionadas con las transformaciones y necesidades actuales de las sociedades latino-americanas y, en especial, con las de su desarrollo agropecuario planificado.

La acción de los gobiernos ha constituido el componente determinante en la dinámica de la participación, organización y vinculación política de las fuerzas sociales que han influido en la orientación del desarrollo agropecuario en los países de la región. En unos casos, los gobiernos se limitaron a reaccionar frente a las reivindicaciones de los grandes empresarios, de los pequeños productores y de los trabajadores, obligados por la incidencia de sus acciones colectivas (huelgas, paros, etc.) en la producción o la estabilidad política; o bien actuaron preventivamente para favorecer o impedir las posibilidades de acción y organización de estas fuerzas sociales, a través de la ley y el control policial, básicamente. En otros casos, los gobiernos promovieron la acción y organización de aquellas fuerzas sociales que resultaron decisivas para su acceso al poder, como sucedió, por ejemplo, con muchos de los gobiernos que impulsaron reformas agrarias. Finalmente, otros gobiernos, directamente o a través de organizaciones políticas y doctrinales (iglesias, organismos cooperativos...) impulsaron la acción y la organización, pero limitándola al ámbito de la comunidad local.

1. *La experiencia pasada*

La facultad de intervenir en materia de movilización social existió desde el pasado colonial. En ese entonces, sin embargo, las posibilidades de organización de las fuerzas sociales estaban estrictamente controladas por la iglesia y la administración colonial. Estas posibilidades mejoraron con la independencia, al consagrarse constitucionalmente el derecho de los ciudadanos a reunirse y asociarse con fines legítimos (o sea, los que no afectasen el orden institucional vigente). En lo estrictamente agropecuario, desde fines del siglo pasado se pone en evidencia la necesidad de tratar con formas de organización tradicionales, como las comunidades de indígenas o de pequeños productores, las que tenían atribuciones en materia de asignación de aguas y tierras, de administración de derechos de pastoreo, etc.; o bien, con formas más actuales, como las asociaciones o sociedades nacionales de empresarios agropecuarios¹²⁶ cuyo concurso era solicitado para promover las exportaciones, la tecnificación agropecuaria, la investigación, el crédito y la colonización, etc.

Cabe reconocer, sin embargo, que las condiciones de aislamiento en que se desarrollaban las actividades agropecuarias y la vida rural eran apropiadas sólo para formas organizacionales muy primarias, vinculadas estrechamente a una estructura de notables y caudillos locales. Hasta hace pocos años, en muchos países fue frecuente que las acciones colectivas representaran una posición de independencia de estos notables y caudillos con respecto al gobierno central, o bien, que fueran resultado de la incapacidad demostrada por ellos ante problemas masivos (por ejemplo, el de los indígenas) o que ponían en peligro sus intereses personales (v. gr. problemas de arrendamiento de tierras).

El surgimiento de formas más formalizadas de organización (sindicatos de trabajadores, uniones de prestatarios, movimientos cooperativos, etc.) como expresión de intereses y orientaciones diversos de los dos grandes empresarios y propietarios, existió en forma incipiente en los primeros decenios de este siglo y se ha ido generalizando a partir de su segunda mitad. En el caso de los sindicatos de trabajadores, en ciertos

¹²⁶ En muchos casos estas sociedades agrupaban también personas interesadas en las actividades agropecuarias aunque no fuesen empresarios. Por ejemplo, intelectuales, periodistas, dirigentes políticos, etc.

casos su origen estuvo vinculado al auge de las plantaciones, a la generalización de la mano de obra asalariada en ellas, a la concentración de grandes contingentes de trabajadores y a los frecuentes problemas en materia de empleo (estacionalidad, remuneraciones y condiciones de vida) que en ellas se suscitaban.¹²⁷ En otros casos, los sindicatos se debieron a los esfuerzos hechos por algunos partidos políticos u organizaciones doctrinarias para vincular las reivindicaciones del campesinado (trabajadores y pequeños productores) a su acción en el plano nacional.¹²⁸

2. Las necesidades actuales

La acción actual en materia de movilización social mantiene su vinculación con las experiencias pasadas: debe contar con los derechos adquiridos por las organizaciones, con las reglas de buenas costumbres existentes entre ellas y los gobiernos, con las vinculaciones partidarias de los dirigentes organizacionales, de las Federaciones o Centrales gremiales y de los sindicatos, etc. Pero es indudable que en la mayoría de los países de la región el contenido y el carácter de estas políticas irá dependiendo cada vez más de los nuevos hechos y necesidades surgidos de la transformación de las sociedades y en particular del agro.

Entre tales hechos y necesidades cabe citar:

□ El rápido incremento de la producción agropecuaria comercializada básicamente con destino urbano. Los bajos ingresos medios de los consumidores urbanos y la alta incidencia de los productos agropecuarios en el gasto total de éstos, hacen que muchas de las decisiones de política agropecuaria se adopten bajo la presión de dichos consumidores, sea ésta espontánea o canalizada a través de partidos u órganos de expresión.

□ La multiplicación e importancia creciente de las relaciones entre las diversas actividades del sistema agropecuario y entre éstas y las del resto de las ramas de actividades se traduce en un incremento del número de intereses que deben conciliarse, de las fuerzas sociales y organizaciones interesadas y de la frecuencia con que éstas actúan frente a decisiones adoptadas a nivel nacional, respecto del desarrollo agropecuario.

□ La frecuencia y profundidad de los cambios requeridos para acelerar el desarrollo agropecuario hacen que el estado tenga que asumir una mayor responsabilidad en las actividades de conducción y regulación y, a menudo, en las de apoyo y mejoramiento de las condiciones de vida rural. La cuantía de este esfuerzo, la capacidad ope-

¹²⁷ Desde el decenio de 1930, la organización sindical era básica al funcionamiento de las plantaciones cañeras y bananeras. En algunos países, como Cuba, estos sindicatos agrupaban ya a cientos de miles de trabajadores. Véase por ejemplo: F. Grobart, "El movimiento obrero cubano de 1925 a 1933", en *Revista de la Universidad de Oriente*, núm. 5, Santiago, diciembre de 1971, pp. 17-63; C. Masó, "El movimiento obrero cubano", en *Panorama*, núm. 9, mayo-junio de 1964, pp. 69-95; y F. A. Truslow, *Report on Cuba*, International Bank for Reconstruction and Development and The John Hopkins Press, Baltimore, 1951.

¹²⁸ Véase, por ejemplo: R. Icaro, *Origen y desarrollo del movimiento sindical argentino*, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1958; H. Romero, "Integración y politización de una sociedad compuesta. Primeros sindicatos agrícolas, huelga de brazos caídos y el Primer Congreso Nacional Indígena en Bolivia", *Aportes*, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, París, núm. 17, pp. 31-49; C. S. de Morais, "Grupos de presión en el agro: Movimientos y organizaciones de trabajadores agrícolas", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, vol. xxxi, núm. 3, 1969, pp. 489-511, y R. Stavenhagen (comp.), *Agrarian problems and peasant movements in Latin America*, Doubleday, Nueva York, 1970.

rativa del estado para asumirlo, la reacción individual o colectiva de los interesados o afectados directos, hacen imprescindible favorecer la constitución de fuerzas sociales, para vincularlas al esfuerzo nacional que orienta el gobierno e impedir su distorsión por parte de las fuerzas políticas opositoras.

□ Las actuales sociedades latinoamericanas buscan asentar la estabilidad de sus regímenes políticos no sólo como un fin en sí, sino que a su vez como un prerrequisito para el éxito del esfuerzo de desarrollo. Con este propósito, los gobiernos y los poderes públicos, en general, se ocupan de la organización y la acción de las grandes fuerzas sociales nacionales, ya sea para incentivarlas, para regularlas o para controlarlas, e intentan favorecer o impedir su encuadramiento en un sistema nacional de partidos políticos.¹²⁹

Según las condiciones imperantes y el estilo de conducción adoptado en cada país, las políticas de movilización social darán especial importancia a la regulación de la acción y organización de fuerzas sociales ya constituidas, o a la superación a través de la promoción estatal de las dificultades de algunas fuerzas sociales para constituirse, actuar y organizarse, o bien a la defensa de las personas frente al uso arbitrario del poder de las organizaciones por parte de los dirigentes o de algunos miembros de las mismas. La gama de instrumentos ya utilizados o utilizables en los países de la región es particularmente rica, aunque exige un cuidado particular en materia de formulación, un control permanente de su ejecución y una evaluación generalmente más frecuente que el resto de las políticas agropecuarias.

3. *La movilización social y su planificación en el proceso de desarrollo agropecuario*

Las actividades del sistema agropecuario son realizadas preferentemente por la población rural y en el medio rural. Sin embargo, al planificar la movilización social dentro del sistema agropecuario, este hecho no debe significar que las acciones de dicha movilización correspondan única y exclusivamente a una parte de los miembros de la sociedad. Así, como al analizar y formular otras políticas es conveniente considerar el sistema agropecuario y el medio rural en cuanto entran en relación con las otras ramas de actividades y con el medio urbano, al definir las políticas de movilización social en el sistema agropecuario es necesario situarse en la perspectiva de la sociedad en su conjunto.

Esta consideración global de la movilización social debe iniciarse a partir de la selección de los objetivos y el diseño de la estrategia agropecuaria, que orienta el diseño del conjunto de las políticas y facilita posteriormente las pruebas de consistencia y viabilidad. Mediante este procedimiento se trata de impedir o minimizar la tendencia tecnocrática e irrealista que a menudo ha inspirado la formulación de los mecanismos de la política planificada de desarrollo: ésta consiste en creer que la voluntad política reside exclusivamente en los máximos gobernantes y que el apoyo de las fuerzas sociales a las políticas de gobierno debe ser obtenido exclusivamente por los miembros de los partidos y movimientos políticos. En cada paso de la formulación y de la ejecución de la política de desarrollo ha de tenerse como referente el sistema de relaciones entre fuerzas sociales, organizaciones y partidos que son la expresión concreta de la voluntad política, de la cual el gobierno y los partidos y movimientos gobernantes, aunque generalmente el elemento dominante, no constituyen sino una parte. En cada

¹²⁹ Véase, por ejemplo, H. Jaguaribe, *Political development. A general theory and a Latin American case study*, Harper & Row, Nueva York, 1973.

paso la política planificada busca obtener el asentimiento de la voluntad política que permita efectivamente promover y orientar el proceso de desarrollo agropecuario.

La política de movilización no podría, sin embargo, limitarse a las acciones de interés social. En todas las ramas de actividades y, particularmente en las agropecuarias, debido a la mayor dispersión relativa y menor frecuencia de los contactos sociales, los miembros de las distintas fuerzas sociales llegan a adherir a intereses sociales a partir de acciones encaminadas al logro de sus intereses particulares. Es decir, como miembro de categorías ocupacionales, residenciales, étnicas, de ahorrantes, de empresarios, de consumidores, de usuarios de determinados servicios, etc. Para que se realicen o para que se puedan controlar acciones tales como, por ejemplo, el cierre de las vías de acceso a la capital del país con miles de tractores, un paro nacional de trabajadores agrícolas, o el funcionamiento de algunos aspectos de la comercialización bajo el principio cooperativo, un gran número de trabajadores o empresarios, en las distintas regiones del territorio, deben estar vinculados actual o potencialmente a una red organizacional y de comunicación, iniciados en acciones colectivas a nivel predial, local y regional y conscientes de la necesidad de participar en las decisiones colectivas que determinan el desarrollo agropecuario.¹³⁰

El desarrollo planificado del sistema agropecuario es una tarea muy pesada en los países de América Latina y no es concebible que pueda ser realizada mediante el contacto directo, continuo e individual de los funcionarios con cada empresario o trabajador. Los años de experiencia en el trabajo de extensión mediante el contacto individual así lo han demostrado. Resulta imprescindible la existencia de organizaciones que canalicen la información —crediticia, comercial, de seguridad social, de remuneraciones— y que favorezcan la expresión de opiniones colectivas de sus miembros, las que deben manifestarse mediante las acciones colectivas que emprendan o transmitirse en las instancias administrativas y de gobierno en general a través de sus dirigentes. Es por esta vía que realmente pueden establecerse los vínculos necesarios entre la formulación, la aprobación, la ejecución y el cumplimiento de la política planificada de desarrollo.

B. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE MOVILIZACIÓN SOCIAL

1. Lineamientos globales y finalidades

Más que en el resto de las políticas agropecuarias, el procedimiento de formulación de la política de movilización social está condicionado por la forma en que ésta se organiza. En las condiciones en que se opera actualmente en los países de la región, es previsible que:

¹³⁰ Cabe recordar que si bien el análisis histórico puede revelar en toda su complejidad y simplificación la textura de la acción, dicha complejidad no es percibida en su integridad y real significación por quienes participan en la acción. Acerca de los avances recientes de esta tradición teórica, véase, entre otros: Touraine, *La production de la société*, Éditions du Seuil, París, 1973; B. Moore Jr., *Social origins of dictatorship and democracy*, 1966; A. Etzioni, *The active society, a theory of societal and political processes*, Collier-Macmillan, Londres, 1968; J. R. Gusfield, *Protest, reforms and revolt. A reader in social movements*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1970; N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1970, y *Première Conférence Internationale d'Histoire Économique*, Estocolmo, 1960: *Contributions et communications*, Mouton, París, 1960.

□ Un número importante de definiciones y de instrumentos sean diseñados, adoptados y ejecutados en forma autónoma o paralela a las del resto de las políticas agropecuarias por otros canales, hasta momentos relativamente avanzados del proceso de perfeccionamiento del sistema de planificación. Así, por ejemplo, el Ejecutivo puede confiar a algunas personalidades nacionales (dirigentes de su partido, senadores, diputados, etc.) y a las autoridades regionales (intendentes, o gobernadores, alcaldes, etc.) el manejo de las relaciones con los partidos, organizaciones y fuerzas sociales. Tal sería el caso de diseño y ejecución de campañas en pro de una reforma agraria, la mediación en los grandes conflictos que tratan de resolverse mediante la política de desarrollo o que son suscitados por ésta, la concertación de acuerdos con algunas organizaciones, etc. En este caso, el sistema de planificación y los organismos de la administración pública agropecuaria quedarían a cargo de aspectos más permanentes y menos partidistas, tales como la promoción de algunos tipos de organizaciones, el diseño de modelos de participación en la política planificada, etc. Progresivamente, con el avance de la organización, la iniciativa de las fuerzas sociales y el perfeccionamiento del modelo de participación en la política planificada, se podrán ir incorporando al proceso de planificación nuevos aspectos de la movilización social y se podrán compatibilizar éstos más eficazmente con aquéllos que han sido elaborados por vías paralelas. El buen éxito de este proceder dependerá, en buena medida, del papel que tengan el Ministro de Agricultura y las demás autoridades de la administración pública agropecuaria participantes en el sistema de planificación, en la aplicación de algunas medidas de movilización social.

□ La oficina de planificación agropecuaria deba compartir y coordinar con las oficinas de planificación de otras ramas de actividades, y básicamente con la del Trabajo,¹³¹ algunas de las actividades de esta política. La necesaria coordinación con otras oficinas de planificación, aunque se limita al caso de estas políticas, puede y suele adquirir una connotación particular en lo que se refiere a ellas. Una adecuada coordinación evitará los conflictos que provocan confusión y un clima de incertidumbre entre los agentes del sistema agropecuario y los miembros de las distintas fuerzas sociales y organizaciones en general.

Por la importancia que generalmente tiene la política de movilización social, resulta conveniente que como parte de las decisiones de la estrategia global y agropecuaria se fije con exactitud el papel que tendrán cada una de las oficinas de planificación de las ramas de actividades y el que corresponderá a las formas "paralelas"; asimismo deben fijarse las vías de concertación entre ellas. También corresponderá hacer una definición estratégica de la acción que en la conducción de las fuerzas sociales participantes en el desarrollo agropecuario se reservará el gobierno como autoridad nacional y aquella que estará bajo la responsabilidad del o de los partidos y organizaciones que lo apoyan. Esta definición, a menudo para uso interno de las autoridades, resulta básica para la correcta relación entre el partido y el gobierno en el seno de la administración pública agropecuaria, y sirve para minimizar los conflictos de poder entre los dirigentes del partido y los funcionarios públicos en las tareas del desarrollo agropecuario.

La estrategia nacional y agropecuaria deberá igualmente decidir, teniendo en cuenta los objetivos (democratización política, autonomía de decisiones locales y regionales, distribución del ingreso, paz social, etc.), qué apoyo se desea obtener y de quiénes, y qué se propone específicamente la movilización deseada (por ejemplo, destacar la nece-

¹³¹ Otros ejemplos también comunes aunque de importancia relativa menor en materia de coordinación se presentan con el Ministerio de Economía, en cuanto a la promoción y reglamentación de las cooperativas; y, con el Ministerio del Interior los gobiernos estatales, las gobernaciones en lo referente a la regulación y control de acciones colectivas.

sidad de organizar algunas fuerzas sociales particularmente difíciles o las creadas a partir de otras políticas, como la de colonización o la de reforma agraria).

2. Selección y formulación de los instrumentos

Para que los instrumentos puedan alcanzar un máximo de coherencia y eficacia, su selección y formulación deberán tener en cuenta un esquema de referencia sobre la modalidad de participación que se desea en el sistema de planificación agropecuaria y sobre la distribución de tareas entre la administración pública y los agentes privados en aquellos aspectos de la ejecución que exijan organización o iniciativa colectiva.¹³²

La modalidad de participación en el sistema de planificación ha sido mencionada al tratar el proceso de planificación del desarrollo agropecuario.¹³³ Estas modalidades deberán, sin embargo, ser adaptadas en función de la política de desarrollo que se está diseñando, y se deberán señalar aquellas actividades de diagnóstico, formulación, control de la ejecución y evaluación y reformulación en que sea necesaria la participación. En función de dichas actividades se seleccionarán los instrumentos más adecuados para lograrla. Estos instrumentos serán básicamente la información, la consulta y la concertación. En la selección y formulación de ellos deberán tenerse en cuenta algunos criterios y reglas básicas, entre las que cabe señalar:

El aumento de la participación no puede ser llevado a extremos en que las organizaciones y sus dirigentes se transformen en partes de una correa o banda transmisora del sistema de planificación, sin ingerencia efectiva en la política de desarrollo. Esto puede suceder porque la participación es excesivamente frecuente, o porque participan siempre los mismos dirigentes, o porque se les exige incondicionalidad.

El esquema de participación deberá tener exigencias mínimas en materia de organización de las fuerzas sociales. En efecto, tendría que apoyarse en las organizaciones surgidas de intereses específicos que puedan incentivarse. También podrían estas organizaciones tener acceso a las decisiones sobre aspectos más generales de las políticas de desarrollo, sea a nivel nacional, a nivel regional o a nivel de políticas específicas (precios, comercialización, reforma de la estructura empresarial, etc.).

La eficacia de los instrumentos llamados a hacer viable un esquema de participación depende tanto de las relaciones establecidas dentro del sistema de planificación con los dirigentes de las organizaciones y los demás representantes de las fuerzas sociales, como de las relaciones entre éstos y sus bases. Puede así hablarse de un sistema meramente formal de participación cuando no se considera, por ejemplo, la programación de las instancias regulares de información, consulta o concertación entre los dirigentes y los adherentes.

En complementación a la regla anterior, los instrumentos deben ser diseñados considerando las limitaciones derivadas del nivel educacional, de las costumbres, tradiciones y demás características básicas de los dirigentes y de los adherentes. Esto es especialmente importante: en otras políticas, todos los que están sometidos a su regulación deben conocerlas o bien atenerse a las consecuencias; en el caso de la participación, son las autoridades las que dejan de recibir el posible apoyo de quienes no son informados o no comprenden lo que se les propone.

La selección y formulación de instrumentos de movilización social vinculados a las

¹³² Éste es el caso, entre otros, del manejo del riego por parte de asociaciones de canalistas, la promoción de cooperativas para extender el radio de distribución de fertilizantes, la responsabilidad de los sindicatos en la contratación de trabajadores estacionales, etc.

¹³³ Véase el capítulo segundo de la Primera Parte.

actividades de ejecución y cumplimiento de las demás políticas posee una especificidad que deriva del carácter multifuncional o poco especializado de las organizaciones de las fuerzas sociales en el medio rural y de la diversidad de significaciones que encierra cada acción colectiva para sus miembros.

La dificultad para organizarse, unida a la necesidad de alcanzar un número de adherentes suficiente para asegurar eficacia, hace que quienes desean organizarse como fuerza social u organizar una fuerza social deban multiplicar las funciones y tareas de la organización para lograr la adhesión estable de los interesados potenciales. Además, cuando se dispone de una organización, resulta para muchos más fácil adherir a ella o exigir que atienda también las nuevas finalidades, en lugar de iniciar la lenta y a veces difícil creación de una nueva organización. Por estas razones, en el caso agropecuario, la selección y formulación de los instrumentos de promoción y regulación de organizaciones deberá hacerse sobre la base de un número relativamente pequeño de organizaciones, aunque a menudo las necesidades de la política de desarrollo exigirían un número mayor. En estas circunstancias, la labor de promoción y regulación vinculada a lo laboral se centrará en los sindicatos y gremios empresariales, en la creación de nuevas empresas cooperativas o en el impulso de los movimientos cooperativos existentes, etc.

Una mención y análisis especial merecen las llamadas "organizaciones comunitarias rurales", en las que se ha centrado la acción de algunos gobiernos en materia de movilización social. La experiencia acumulada y la reflexión a que ella dio origen permiten sacar algunas conclusiones.¹³⁴

Primero, la comunidad rural local dista de ser una realidad generalizada en el medio rural de los diferentes países de la región; su generalización es más lenta y compleja que la de otros tipos de organización, como los sindicatos y cooperativas.¹³⁵ Segundo, los vínculos de solidaridad en las comunidades apuntan a la afirmación de una particularidad étnica o local, y con frecuencia no es fácil reorientarlos para reforzar acciones de organizaciones más en consonancia con las tareas exigidas por el desarrollo agropecuario. Finalmente, la acción comunal debe ser impulsada y reactivada en sí misma si se desea conservar el pluralismo en cuanto elemento motor de la integración nacional y fuente potencial inagotable de creatividad, y por ello uno de los elementos capaces de multiplicar la contribución personal y la eficiencia de acciones tales como las encaminadas a extender las redes de vías y caminos y el alcance de los servicios de mejoramiento de las condiciones de vida rural.

Por su parte, las acciones colectivas (en particular las de carácter conflictivo) tienen su origen, por lo general, en una acumulación de situaciones, por lo que pueden resultar inmanejables hasta para los propios dirigentes o gestores. Si a ello se suma que su periodicidad es poco predecible, resulta fácil comprender la dificultad de elaborar instrumentos formales eficaces, sean éstos reglamentos, campañas de promoción de determinadas acciones colectivas en circunstancias oportunas, o fórmulas de arbitraje relativamente institucionalizadas.

Para resolver éstos y otros problemas similares en la selección y formulación de los instrumentos se ha optado por una solución fácil pero comprobadamente errónea: ésta consiste en aplicar, con leves adaptaciones, los instrumentos utilizados en el medio

¹³⁴ La revista *América Indígena* (México) constituye, sin duda, la fuente bibliográfica más rica para seguir y juzgar tanto las experiencias como la reflexión acerca de la movilización social a partir de las comunidades rurales locales.

¹³⁵ La mayor perdurabilidad de las comunidades con respecto a los sindicatos y cooperativas ha sido en muchos casos innegable, sin embargo, parece menos probable que persistan en las condiciones creadas por las actuales migraciones masivas campo-ciudad.

urbano y en las actividades industriales.¹³⁶ Otra salida ha consistido en recurrir a un excesivo apoyo o a un paternalismo estatal, el cual multiplica los incentivos a la movilización hasta caer en excesos que pueden provocar la corrupción de los interesados, obteniendo sólo resultados efímeros y comprometiendo por años las posibilidades sólidas que existían. Sin negar el uso selectivo que pueda hacerse de elementos como los antes señalados, las experiencias de dentro y fuera de la región indican la necesidad de concebir la formulación de los instrumentos como un esfuerzo por ir formalizando y generalizando los modelos organizacionales, las reglamentaciones, etc., a partir de formas más rudimentarias o tradicionales, surgidas en el propio proceso de desarrollo agropecuario en cada país. ¿Por qué, por ejemplo, exigir un funcionamiento democrático formal en los sindicatos agropecuarios, o bien, entorpecer el desarrollo del movimiento cooperativo atándolo a los principios clásicos: adhesión voluntaria, libertad de retirarse, etc.?

Para no reforzar, so pretexto de eficacia, algunas prácticas normativamente inaceptables que pueda tener un camino o procedimiento de formulación como el antes propuesto, podrá intensificarse el uso de instrumentos como la capacitación de dirigentes y adherentes, la difusión de planteamientos llamados a suscitar el concurso de determinadas categorías sociales o a combatir los sustentados por organizaciones y partidos políticos opuestos a la política de desarrollo; asimismo, se podrá incrementar la frecuencia de los contactos directos de las máximas autoridades de gobierno con aquellos cuyo apoyo se desea contar y favorecer algunos modelos organizacionales o fórmulas de acción colectiva a fin de propagarlos, etc.

C. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE MOVILIZACIÓN SOCIAL ¹³⁷

Como se ha hecho en el caso de algunas de las políticas anteriores, la descripción y breve análisis de los principales instrumentos de la política de movilización social se hará agrupándolos en función de la variable que afectan. Si son varias, se considerará aquella en que su influencia es usualmente mayor.

1. *Instrumentos que afectan la constitución de fuerzas sociales*

El propósito de estos instrumentos consiste en lograr que las personas que forman parte de una o varias categorías sociales compartan intereses y orientaciones comunes y se movilicen en función de ellos; es decir, que constituyan una fuerza social.

a] *Difusión doctrinal y técnica*

Este instrumento sirve para crear o modificar la perspectiva¹³⁸ de las personas que ocupan una determinada posición en el sistema agropecuario y la sociedad ante un problema que exigiría su participación colectiva.

¹³⁶ Ésta ha sido la situación más frecuente en el caso de la sindicalización y conflictos laborales.

¹³⁷ Para la apreciación de conjunto de la clasificación utilizada, véase de nuevo el cuadro 104.

¹³⁸ O sea, "un conjunto coordinado de ideas y acciones que una persona utiliza al enfrentar un tipo de situación problemática ... las acciones son el fruto de un razonamiento hecho, desde el punto de vista de esa persona, a base de las ideas contenidas en su perspectiva". E. Ch. Hughes, H. S. Becker, B. Geer y A. Strauss, *Boys in white*, Chicago, University of Chicago Press, 1961, pp. 34-35.

En el instrumento cabe distinguir:

La identificación de la o las categorías sociales potencialmente interesadas, así como de las organizaciones, partidos, etc., interesados en ayudar o impedir la constitución de éstas como fuerza social.

La elaboración de un planteamiento o manera de ver el problema desde el punto de vista de la o las categorías de que se trate. Por ejemplo: "las tareas realizadas por los intermediarios en la comercialización agropecuaria podrían y deberían ser asumidas por los propios productores y los consumidores".

La proposición de una modalidad de organización y un curso de acción colectiva susceptible de ser adoptado por los interesados. Por ejemplo: los productores y consumidores pueden organizarse en cooperativas de producción y consumo respectivamente, y ejercer presión sobre los poderes públicos para que favorezcan su acción con medidas legislativas adecuadas.

La determinación del medio de difusión (radial, escritas, televisiva, a través de promotores, etc.) que se utilizará para hacer llegar el mensaje a los interesados, señalando el o los responsables de hacerlo.

En la formulación es conveniente seguir el orden antes descrito, a fin de minimizar, en la medida de lo posible y deseable, la responsabilidad que asuma el gobierno a través de la administración pública agropecuaria. Así, en el ejemplo anterior, la existencia de uno o varios movimientos cooperativos en el país podrá permitir que el sistema de planificación agropecuaria se limite a identificar las categorías sociales cuya organización resulte prioritaria en función de las orientaciones estratégicas o de otras políticas (los productores de granos, cereales y leche, por ejemplo, o los consumidores de las zonas metropolitanas). En este caso los responsables del o los movimientos cooperativos podrán participar en las decisiones acerca de las medidas de política diseñada para estimular la organización de esas categorías de productores y consumidores; se les proporcionarán fondos para agilizar sus trabajos de difusión, captación y capacitación de adherentes, etc.

En materia de constitución de fuerzas sociales es generalmente preferible utilizar el apoyo de organizaciones existentes, ya que esto significa recoger inquietudes ya sentidas en la comunidad y minimiza el peligro de dependencia paternalista. Sin embargo, puede no ser posible utilizar esas organizaciones, si ellas no existen o carecen de los atributos necesarios para realizar las tareas requeridas, o para impedir el riesgo de aumentar la influencia de organizaciones adversas en otros aspectos a la política de desarrollo o al equipo político gobernante.

b) *Capacitación de promotores*¹³⁹

Junto con la difusión doctrinal y técnica, la capacitación permite apoyar a quienes —en una o varias organizaciones ya existentes o en formación— desean cooperar a la constitución de una fuerza social, controlar el contenido del planteamiento que habrá de difundirse, e influir en la composición de las capas directivas que habrá de tener la fuerza social cuya constitución se impulsa.

En países donde existen Escuelas Nacionales de la Administración Pública, este tipo de capacitación se realiza permanentemente entre los funcionarios públicos encargados de la ejecución de la política de desarrollo agropecuario. En otros países, se han creado sistemas nacionales encargados de capacitar tanto a los agentes públicos como los privados, ya sea en relación a una política específica (por ejemplo, la Reforma

¹³⁹ Sobre los aspectos generales de la capacitación véase: "La política de capacitación" en este mismo capítulo.

Agraria en Venezuela y Chile) o para el conjunto de la política de desarrollo (por ejemplo, en Perú y Cuba). En otros, en fin, se ha apoyado o confiado la realización de estas tareas a organizaciones políticas o doctrinales y a organismos de la enseñanza pública o privada.

El uso de la capacitación se aconseja, sobre todo, en los casos en que se desea que la fuerza social constituida se haga permanente y se intenta favorecer la organización de sus miembros. Así, por ejemplo, la difusión puede bastar para movilizar apoyo para una determinada política de precios; en cambio, es necesario recurrir a la capacitación para apoyar políticas como las de reforma de la estructura empresarial, comercialización, colonización dirigida, etc. o cuando se impulsa un esquema de participación relativamente amplio en el sistema de planificación.

c] *Legitimación de reivindicaciones*

El uso de este instrumento supone la decisión del gobierno de hacer intervenir su autoridad legítima para reconocer la justicia de un punto de vista particular, o sea de una parte de los miembros de la sociedad, y por ende de algunas o de todas las acciones que puedan ser necesarias para hacerlo prevalecer. La legitimación puede tener diversos grados, desde el reconocimiento público del derecho a la existencia de esa posición, hasta la aceptación de la participación de sus voceros en el tratamiento de los problemas que les atañen, ya sea a través de la información, la consulta o la concertación.

El instrumento puede utilizarse también en sentido contrario, o sea, ejercer la autoridad de que goza el gobierno para rechazar una posición considerada como errónea o nociva al bien común y a la política de desarrollo propuesta para alcanzarlo. En algunas ocasiones, el rechazo o reconocimiento de la legitimidad de una posición es el preludio a la reglamentación y reconocimiento jurídico del derecho de quienes la detentan (por ejemplo, el derecho de inmovilidad de los empresarios en condiciones de tenencia precaria de sus explotaciones). En otros, en cambio, sólo se busca reforzar la movilización de quienes lo reivindican, dado que el gobierno carece en ese momento del poder suficiente para consagrar o respaldar legal o reglamentariamente sus acciones y derechos.

2. *Instrumentos relativos a la organización*

El uso de estos instrumentos (véase cuadro 105) ha sido impulsado en la mayoría de los países de la región en los últimos decenios. Ello se ha debido, en general, a las siguientes causas:

a] *La existencia de diferencias en la capacidad de organización y acción entre las diversas fuerzas sociales*

Aunque esta realidad se conocía a través de la práctica política cotidiana, quedó en evidencia a través de estudios realizados dentro y fuera de la región, cuyo propósito era explicarse la escasa movilización alcanzada por algunas fuerzas sociales. Entre otros aspectos, estos estudios han señalado como causales de este hecho la dispersión geográfica, el analfabetismo y los bajos niveles de escolaridad en la población rural; la inestabilidad del empleo y los bajos ingresos; la vulnerabilidad a las presiones de otras fuerzas sociales, y las limitaciones implícitas en la legislación vigente.¹⁴⁰ Para obtener el

¹⁴⁰ Véanse, por ejemplo: E. Feder, "Sobre la impotencia política de los campesinos", *Revista*

CUADRO 105. Principales componentes de un instrumento en materia de organización

-
1. Con respecto a los miembros
 - a) Determinación de las características personales.
 - Edad: mínima y máxima.
 - Posición social.
 - Antigüedad en la posición.^a
 - Nacionalidad.
 - Antecedentes penales (exclusión de quienes ...) etc.
 - b) Derechos y obligaciones de los miembros con respecto a la organización.
 - c) Derechos de los dirigentes (estabilidad ocupacional, concesiones para cumplir con sus tareas, etc.).

 2. Con respecto a la organización
 - Número mínimo de miembros (a veces también se fija el máximo).
 - Funcionamiento interno: forma de elección de dirigentes, composición de la directiva, periodicidad de reuniones, etc.
 - Tareas que puede realizar en representación de los miembros.
 - Derecho a aceptar o expulsar miembros: limitaciones y requisitos.
 - Alcance geográfico o funcional.
 - Cláusula de exclusividad o pluralismo.

 3. Relaciones con otras organizaciones
 - a) Derecho a concertar acuerdos.
 - b) Derecho a partidos o movimientos políticos.
 - c) Adhesión a partidos o movimientos políticos, etc.

^a Por ejemplo: "sólo podrán afiliarse al sindicato las personas que hayan trabajado más de 6 meses sin interrupción en esa empresa".

real ejercicio de los derechos de organización y acción colectiva, es necesario eliminar los obstáculos que éste enfrenta; por ende, es indispensable la acción consciente y decidida del estado para lograrlo.

b] *La asignación explícita al estado de la promoción del desarrollo*

Si bien siempre los gobiernos habían sido juzgados por la mayor o menor prosperidad económica alcanzada durante sus mandatos, la aceptación generalizada de ideologías desarrollistas y el uso de nuevas técnicas de medición de los resultados globales de la actividad económica y social —las Cuentas Nacionales, por ejemplo— acentuaron la responsabilidad gubernativa y las facilidades de control de parte de los gobiernos. El crecimiento económico, el nivel y las condiciones de empleo, la tasa inflacionaria, el volumen y ritmo de las inversiones, entre otros, se convirtieron en parámetros para juzgar el desempeño de los gobernantes. En capítulos precedentes,¹⁴¹ se ha visto cómo

Mexicana de Sociología, año xxxi, vol. 2, México, abril-junio de 1969, pp. 323-387, y en la misma revista y número, G. Huizer, "Movimientos campesinos y reforma agraria en América Latina. Algunas generalizaciones preliminares", pp. 387-417; A. Meister, *Participation, animation et développement. A partir d'une étude rurale en Argentine*, Editions Anthropos, París, 1969; R. H. Ebel, "Political change in Guatemalan indian communities", *Journal of Inter-American Studies*, Center for Advanced International Studies, Miami, vol. vi, enero de 1964, núm. 1, pp. 68-91, y A. Birou, *Fuerzas campesinas y políticas agrarias en América Latina*, IEPAL, Madrid, 1971; F. Julião, *Cambão. La cara oculta de Brasil*, México, Siglo XXI, 1969.

¹⁴¹ Véanse, en particular, el capítulo segundo de la Primera Parte y el capítulo primero de esta Tercera Parte.

estos cambios han transformado el funcionamiento del estado en los países de la región, aumentando el alcance, la complejidad y las contradicciones de la intervención estatal, y haciendo necesaria su planificación. Pero conviene precisar más específicamente sus consecuencias (esperadas o inesperadas) en materia de movilización social.

En primer término, los ofrecimientos gubernamentales en materia de desarrollo han constituido uno de los aportes más constantes y significativos en la aceleración de la llamada revolución de las expectativas crecientes. Con los anuncios o promesas de más créditos, mejores remuneraciones, vivienda, educación y salud para todos, industrias y nuevos empleos para cada región o localidad del país, etc., los intereses de las más diversas fuerzas sociales encuentran orientación e imágenes concretas. De la frustración o relativo éxito posterior de dichas expectativas dependerá la estabilidad o reelección del gobierno existente y la herencia que recibirán quienes aspiran a sucederlo. Estos anuncios o promesas tienden a quedar formalizados en políticas, programas y proyectos, los cuales señalan los organismos públicos responsables del éxito o fracaso de los mismos. Las diferentes fuerzas sociales pasan así a constituirse en clientelas de organismos especializados, organizándose para presionar ante ellos y las instancias superiores y vinculándose a los partidos o movimientos que abogan por sus intereses.

En segundo lugar, para cumplir con los objetivos generales del desarrollo el estado debe realizar un esfuerzo por obtener el apoyo de las más diversas fuerzas sociales. La complejidad de las tareas, el número creciente de personas que integran cada fuerza social,¹⁴² la dispersión espacial relativa de las mismas, son causas (entre otras) que obligan al estado a establecer fórmulas de relación con cada una de las fuerzas sociales en la realización de las tareas que les atañen y necesitan de su apoyo. El rechazo de ciertas modalidades de organización, la promoción, orientación y control de acciones colectivas y la materialización de la participación —a través de la información, de la consulta o de la adopción y concreción de decisiones— constituyen un imperativo para un proceso de desarrollo exitoso. Muchos países están aún en la etapa en que los nuevos objetivos y modalidades de acción en algunos campos de la promoción del desarrollo son identificados con el gobierno que los introduce. Esto les da una connotación partidaria, la cual va disminuyendo progresivamente hasta que se hacen consustanciales con la política pública. En algunas ocasiones, por ejemplo, el inicio de la concesión de créditos por parte del estado suscitó sospechas y ataques de la oposición al gobierno ante la posibilidad de que dichos créditos fueran utilizados con fines político-partidistas. Posteriormente, estos ataques y sospechas pueden perder fuerza o resolverse en la búsqueda de una mejor definición y mayor eficacia de las políticas de crédito.

c] *La defensa de las personas frente al uso arbitrario del poder que da la organización*

Según se avanza en la organización de las fuerzas sociales, lo que ya ocurre en muchos países de la región, estas organizaciones van adquiriendo un poder significativo sobre las acciones de gran número de ciudadanos. Esto puede ocurrir si las organizaciones están a cargo de cierto tipo de gestión —como sucede con algunos organismos de previsión— o si reglamentan la acción de sus miembros, como en el caso de los colegios profesionales. Las relaciones de poder dentro de las organizaciones, sobre todo cuando la filiación de hecho o de derecho es obligatoria, no pueden quedar, en esas circunstancias, simplemente enmarcadas dentro de una reglamentación; es necesario además que el estado pueda ejercer su control e intervenir activamente en ellas cada vez que sea necesario.

¹⁴² Piénsese, por ejemplo, en los migrantes del campo a la ciudad y los jóvenes que llegan a la edad de trabajo.

Si el estado ha permitido o promovido la creación de las distintas organizaciones y la fijación de sus atribuciones, las autoridades adquieren la responsabilidad irrenunciable de velar por los derechos de sus miembros como ciudadanos. Deben lograr que las organizaciones sean representativas, que sus dirigentes no sobrepasen las atribuciones que el estado o sus miembros les han conferido y que su acción no beneficie solamente a una parte de sus miembros. Para ello, las autoridades deben utilizar los instrumentos necesarios (fiscalización de fondos y actividades, revisión de estatutos, control de los expedientes de expulsión, etc.).

Todos reconocen la dificultad de esta misión, en vista de que el proceso de desarrollo produce o exige continuos cambios en las relaciones y las tareas de las organizaciones, y también en vista de la correspondiente inestabilidad política. La legitimidad de la intervención estatal puede comprometerse muy seriamente si dicha intervención sirve de pretexto para perseguir opositores, o bien si se convierte en mero formalismo o en obstáculo para el eficaz funcionamiento de las organizaciones.

Resumiendo, la necesidad de la intervención estatal en la organización de las fuerzas sociales se fundamenta en la suplencia o cooperación que algunas de ellas necesitan para organizarse, para actuar colectivamente y para participar en las decisiones y en su puesta en práctica; en la necesidad imperativa de lograr dicha organización en las actividades de las que depende la materialización de los objetivos de desarrollo; y en la protección de los derechos de las personas frente al uso arbitrario del poder de la organización por parte de sus dirigentes o de parte de sus miembros.

3. *Instrumentos relativos a la participación de las fuerzas sociales*

Las finalidades de la política planificada de desarrollo, junto con la modalidad de participación de las diversas fuerzas sociales, orientarán el uso de los instrumentos ya descritos a fin de dar organización a dichas fuerzas. La importancia otorgada a la organización de sindicatos, por ejemplo, puede responder a la necesidad de reducir los efectos negativos que ciertos movimientos huelguísticos tienen sobre la producción, y al interés de favorecer un sistema de negociaciones colectivas.

Existen también instrumentos que permiten actuar directamente sobre la modalidad de participación, determinando la oportunidad, materia e instancia de la misma (esquemas de participación); o delimitando la amplitud y carácter mismo de las acciones que se emprendan (reglamentación de huelgas, paros, etc.); o bien, regulando la función (de promoción, de arbitraje, etc.) que deben cumplir en esas acciones las autoridades y los partidos u organizaciones, sean éstos afines al gobierno o a la oposición.

Los esquemas de participación pueden utilizarse en los aspectos más permanentes y en acciones altamente formalizables. No se establece un esquema de participación para resolver incidentes ocasionales entre fuerzas sociales o entre éstas y el gobierno,¹⁴³ sino para orientar la acción en provecho de los intereses más permanentes y más vinculados a los objetivos y la estrategia de desarrollo (por ejemplo, relaciones entre ramas de actividad en materia de distribución del ingreso, ritmo y orientación de la modernización agropecuaria, etc.). El esquema de participación hace posible contar con la presencia y opinión de las fuerzas sociales significativas para las decisiones de la política de desarrollo, como también conocer su apoyo o su oposición frente a estas decisiones. Por ello, estas acciones deben estar muy formalizadas, ya que los dirigentes de fuerzas sociales deben tener el máximo de representatividad, las organizaciones un

¹⁴³ Aunque la existencia de tal esquema puede favorecer su rápida y adecuada solución.

mínimo de estabilidad, las oportunidades de participación deben ceñirse a una programación temporal y también de contenido, etc.

Otras acciones colectivas que, ya sea por su carácter único, por su imprevisibilidad o por la diversidad de propósitos que pueden tener, no pueden enmarcarse en esquemas de participación; pueden, en cambio, ser reglamentadas de acuerdo con sus propias características. La reglamentación más conocida es la de las huelgas obreras y los paros patronales, destinada a preservar la continuidad de muchos de los procesos productivos agropecuarios; en ella se exige dar a conocer —a la parte afectada y a las autoridades— los motivos y el período de ocurrencia de la huelga o paro, se estipula su duración máxima, etc. Esta modalidad puede también utilizarse para ordenar y orientar manifestaciones masivas no repetitivas, como se ha hecho en algunas experiencias de reforma agraria. En estos casos, se han establecido fórmulas para regularizar la ocupación ilegal de predios,¹⁴⁴ para evitar su propagación mediante la demora en la asignación de tierras que hubiesen sido ocupadas, etc.

En lo que se refiere a los instrumentos utilizados por los gobiernos para favorecer la conducción de las fuerzas sociales, pueden dividirse según el carácter de los contactos que establecen. Así, algunos gobiernos recurren a la participación directa y frecuente de sus miembros en las reuniones (asambleas, consejos, etc.), fomentan manifestaciones de masas para poner de manifiesto el apoyo con que cuentan o responden públicamente a las críticas que se hacen a su gestión, etc. Otros, en cambio, se expresan en instancias más formales (audiencias ministeriales, respuestas en el Congreso, mensajes a la Nación, etc.).

La posibilidad de seleccionar y formular planificadamente estos instrumentos¹⁴⁵ dependerá, en buena medida, del grado de avance de otros más formalizados, tales como los esquemas de participación. En situaciones como las que atraviesan la mayoría de los países de la región, puede ser conveniente comenzar esta tarea a través del control y la evaluación de ciertas prácticas gubernativas, orientando éstas paulatinamente de acuerdo a los criterios emanados de esa evaluación y control. Así, por ejemplo, al evaluarse los contactos y conversaciones con los interesados en la política de precios agropecuarios, pueden determinarse posibles errores, como, por ejemplo, haber anunciado un determinado precio sin consultar previamente las organizaciones de empresarios; confiar excesivamente en el apoyo del consumidor, etc., de lo cual pueden simultáneamente deducirse medidas correctivas apropiadas.

Un grado aún mayor de particularismo se manifiesta en la selección y formulación de los instrumentos destinados a influir en las relaciones de los partidos políticos con las fuerzas sociales y con sus organizaciones. Cuando los gobiernos se sustentan y operan en el marco de un sistema de partidos, las medidas serán de tipo indirecto, a fin de no provocar críticas por favorecer u obstaculizar la acción partidaria. Los gobiernos que operan fuera de un sistema de partidos, en cambio, son propensos a intervenciones más directas, ya sea mediante la dictación de reglas genéricas (prohibición de las manifestaciones públicas de un corte ideológico dado, por ejemplo) o mediante decisiones *ad hoc* frente a acciones específicas (represión o aliento de una huelga o paro de repercusión nacional, por ejemplo).

¹⁴⁴ En Honduras, por ejemplo, se indicaron las causales legítimas de ocupación y se estipuló un canon de arriendo para el período en que las tierras fuesen ocupadas antes de su asignación definitiva.

¹⁴⁵ Existiría la conveniencia de llamarlos "guías de acción" en estos casos, ya que sólo se limitan a marcar preferencias: qué tipos de autoridades deben participar, en cuáles eventos, mediante el recurso de qué tipos de medidas de difusión, etc.

Los programas y los proyectos

INTRODUCCIÓN

Los programas y los proyectos son los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone o acuerda, o se ordena a los agentes públicos y privados realizar un conjunto de acciones complementarias con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados.

Los programas constituyen una etapa más detallada de la estrategia en lo que atañe a la producción de un producto o grupo de productos, a la realización de una o varias actividades de apoyo, al mejoramiento de las condiciones de vida rural y a los campos o áreas de acción. Cada programa, a su vez, se apoya y complementa con la o las políticas que se formulan para conducir y regular las actividades que se desean organizar.

Por otra parte, las políticas permiten prohibir, estimular o desalentar los comportamientos de ciertos agentes agropecuarios en una actividad, lugar y período determinados, lo cual hace posible la coordinación propuesta u ordenada mediante un determinado programa. El programa representa, en este sentido, un paso más hacia el cumplimiento de algunas metas establecidas para el proceso planificado de desarrollo.

Desde el punto de vista de un gobierno, los programas constituyen además un instrumento para dar a conocer con precisión la coherencia de sus proposiciones y comportamiento para un conjunto específico de actividades, así como para coordinar las actividades de los distintos agentes públicos entre sí y las de éstos con los agentes privados, ya sea a través de la concertación o mediante otros mecanismos. A los agentes privados, la existencia de programas les da acceso a una información específica y sistematizada sobre el efecto de los diversos mecanismos de la política en algunos campos en los cuales puedan tener un interés especial, tales como un producto o grupo de productos, la colonización de nuevas tierras, la asistencia crediticia, la comercialización, etc., permitiéndoles incrementar así el marco de seguridad en que toman sus decisiones. Igualmente, los programas favorecen una mejor estimación y distribución del presupuesto asignado a la administración pública por parte del gobierno, y además contribuyen a facilitar el control del cumplimiento de las responsabilidades que asumen tanto el gobierno como los particulares en el proceso de desarrollo agropecuario.

Los proyectos, en relación a los programas, representan un esfuerzo más acabado e integral de organización de actividades con respecto a una obra (embalse, agroindustria, camino de penetración, etc.) o actividad (capacitación, investigación, asistencia técnica, etc.), y asociado a una inversión considerable. Las políticas, los programas de crédito y los proyectos constituyen los instrumentos básicos utilizables para racionalizar el proceso de inversión agropecuaria, conforme a las orientaciones dadas por los objetivos y la estrategia de desarrollo.

Dado este papel que tienen los programas y proyectos de organizar actividades para racionalizar y optimizar la asignación de recursos, a menudo puede resultar arbitrario distinguir entre unos y otros sólo a partir de estos criterios. Ello no sucede, sin embargo, con otros criterios que es posible emplear para diferenciar ambos mecanismos: el carácter de la actividad que se organiza y el tipo de gestión que para ello se requiere.

Los programas sirven para organizar actividades permanentes, o por lo menos, actividades cuya extensión y frecuencia puedan ser determinadas con relativa precisión. Esto es usual en materias tales como el crédito, la comercialización, las prestaciones sociales (atención médica y hospitalaria, educación), el control sanitario, etc. Los proyectos, en cambio, organizan actividades cuya duración puede ser establecida y su realización distribuida durante ese período, de acuerdo con los recursos de que se disponga, las necesidades que se deban satisfacer, etc. Como ejemplos podrían citarse la construcción de una planta procesadora de frutas o un matadero frigorífico, el drenaje o puesta bajo riego de una determinada área para uso agrícola, etc.

La gestión, en el caso de los programas, es dispersa y normalmente requiere un esfuerzo de coordinación. En el caso de los proyectos, en cambio, es unitaria y concentrada. La coordinación de los programas puede establecerse entre departamentos de un mismo organismo o empresa; entre varios organismos o empresas; entre organismos, empresas y agentes individuales, etc. En los proyectos, en cambio, la gestión es responsabilidad de un solo agente, quien responde del total de los resultados, aun cuando pueda subcontratar parte de las actividades que le han sido confiadas.

Estos criterios para establecer las diferencias entre programas y proyectos facilitan la selección del instrumento que debe utilizarse en cada situación, permiten establecer el carácter que ha de dársele a su formulación y determinar la modalidad de control y evaluación que puede ser aplicada.

La formulación de los programas y la identificación y selección de proyectos deben ser realizadas a través de una coordinación muy estrecha entre los correspondientes equipos del sistema de planificación y, en general, constituyen una unidad en el proceso de formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario. Esta unidad es necesaria primeramente porque algunos programas individuales o la integración de varios de ellos pueden dar origen a proyectos, como sucede con los programas de investigación, de comercialización, etc.; segundo, porque puede ser conveniente manejar el control de la ejecución de un conjunto de proyectos a través de un programa. Finalmente, los subsistemas de programas y proyectos constituyen unidades en el proceso de planificación, las que pueden y deben ser evaluadas con vistas a la mejor asignación de recursos.¹

La formulación de los programas y los proyectos forman parte de un mismo capítulo en este texto, lo cual permite una mejor comprensión de la interdependencia a que se ha venido haciendo referencia.

I. LOS PROGRAMAS

A. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *El concepto de programa*²

En su acepción más general, los programas constituyen los medios de acción utilizables por los diversos agentes del sistema agropecuario y la generalización de su uso, además

¹ Sobre este particular, véase por ejemplo M. Borus (comp.), "Designing an evaluation system", *Evaluating the impact of manpower programs*, D. C. Heath and Co., Mass., 1972.

² Para una introducción general al concepto de programas pueden consultarse: D. Novick,

de contribuir al éxito de la política planificada de desarrollo, es una condición para el perfeccionamiento del sistema y proceso de planificación.

El éxito de la política planificada se ve favorecido cuando los organismos, las empresas, las organizaciones de fuerzas sociales y los agentes individuales incorporan el contenido de los objetivos, la estrategia y las políticas al diseñar los programas que orientan actividades tales como compras de insumos, ventas de productos, siembras, entrega de servicios, etc. La tradición y capacidad de los empresarios prediales para operar con programas es menor que en otras actividades del sistema agropecuario y que en otras ramas de actividad. Ello explica que deba promoverse su uso mediante diversos instrumentos orientadores, como por ejemplo, los programas de producción (de trigo, maíz, leche, etc.).

En cualquier modalidad de planificación, ya sea imperativa, activa o indicativa, el perfeccionamiento de los correspondientes sistemas y procesos dependerá, en buena medida, de la generalización del uso de programas entre los agentes encargados de la ejecución de la política de desarrollo. En las modalidades de planificación imperativa, la capacidad de formular programas hace posible descentralizar el proceso de toma de decisiones y alienta la iniciativa de los responsables de la ejecución, con lo que el proceso de planificación en general y la ejecución de la política en particular ganan en flexibilidad y eficiencia.³ En las modalidades de planificación indicativa y activa, los programas son generalmente de uso obligatorio para los organismos públicos. De esta manera se favorece la coordinación del esfuerzo estatal y una más eficiente asignación de los recursos presupuestarios. Por otra parte, se hace posible una mejor coordinación y concertación con los agentes privados, con lo cual se amplía el área de influencia de la política planificada, la eficiencia de su ejecución y se logra disponer de un volumen mayor de informaciones imprescindibles para conocer, con antelación y más precisión, las intenciones y compromisos que orientan el comportamiento de los diferentes agentes ejecutores.⁴

Desde otro punto de vista, los programas permiten que los agentes del sistema agropecuario accedan a los beneficios de la información, ya para tomar sus decisiones y ejecutar sus actividades, ya para concertar su acción con otros agentes, dentro del marco establecido por la política planificada de desarrollo.

En los países de América Latina, tiene especial importancia considerar las características de los programas utilizables en modalidades de planificación activa o indicativa para realidades en las que las actividades productivas a nivel predial son mayoritariamente de responsabilidad de agentes privados. El papel del estado, en cambio, es importante en las actividades de apoyo, de mejoramiento de las condiciones de vida rural y de conducción y regulación. En estas circunstancias, los programas encaminados a suscitar la acción de los agentes privados han de ser formulados con una flexibilidad

"Long range planning through program budgeting", en E. Santsch (comp.), *Perspectives of Planning*, OECD, París, 1969, pp. 257-287; L. V. Kantorovich, *La asignación óptima de los recursos*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968; A. J. Kahn, *op. cit.*, capítulos VIII, IX y X; Ch. Bettelheim, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Tecnos, Madrid, 1971; y G. Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI, México, 1967.

³ Véase, por ejemplo: Taveev, Liberman, Nemtchinov y otros, *Planificación del socialismo*, Oikos-tau, Barcelona, 1968; O. Lange, *La economía de las sociedades modernas*, Grijalbo, México, 1966, y S. Aranda, *La revolución agraria en Cuba*, Siglo XXI, México, 1969.

⁴ Acerca de los requisitos que deben reunir los organismos y empresas para programar sus actividades y la necesidad de hacerlo en sociedades sin planificación imperativa, véase, por ejemplo: J. K. Galbraith, *The new industrial state*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1967; B. Mottez, *Systèmes de salaire et politique patronales. Essai sur l'évolution des pratiques et idéologies patronales*, CNRS, París, 1966.

tal, que sea posible ir ajustándolos a las reacciones de los interesados, usar alternativamente los diversos estímulos y sanciones de que se disponga en virtud de las políticas establecidas y manifestar claramente, cuando proceda, el carácter provisional o definitivo de las actividades que asume el estado o de las garantías de excepción que se concedan a los particulares.

a] *Tipo de actividades que deben ser organizadas*

Para preparar un programa, es indispensable individualizar y analizar todas las actividades necesarias para lograr los resultados previstos. Sin embargo, el programa solamente incluirá, en forma explícita, aquellas actividades que durante su realización sean susceptibles de control y, en consecuencia, objeto de alguna acción correctiva.

De allí que un programa incluya y organice aquellas actividades de responsabilidad de los agentes públicos y privados que puedan ser afectadas por la acción del estado, sea a través de vías directas, indirectas o por medio de la concertación. Los programas pueden incluir actividades que son realizadas a nivel extrapredial, multipredial, así como del tipo de las que cada productor lleva a cabo dentro de su propia empresa.⁵

Los programas que organizan actividades asignadas fundamentalmente a organismos de la administración pública son imperativos para estos organismos y suelen ser, además, en su forma final, más detallados que aquéllos cuyas actividades son mayoritariamente de responsabilidad de agentes privados. Estos últimos son formalmente más simples, tienen un carácter indicativo y están más preocupados de dar a conocer las reglas de juego y facilitar la coordinación entre todos los agentes del sistema agropecuario: productores, investigadores, agentes encargados del crédito, los poderes compradores, etc. Por otra parte, sus resultados pueden ser más difíciles de predecir.

b] *Profundidad y grado de detalle*

Los programas pueden ser formulados con diversos grados de detalle y profundidad. Algunos pueden ser muy completos y detallados, en el sentido de que se consideren todas sus actividades, se designe a los responsables de su ejecución y control, y se especifiquen y asignen los recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios. La formulación de un programa de esta naturaleza requiere personal técnico y estudios específicos que sólo podrían justificarse por los beneficios que de él se pueden derivar.

No siempre es posible o necesario formular un programa de esta naturaleza. En algunos casos, bastará con bosquejar el desarrollo temporal de las acciones más importantes, asignando sólo algunas responsabilidades, en forma general, a los agentes públicos o privados. En otros, será suficiente, o sólo posible, preparar un programa incompleto o parcial, que organice y regule aquellos elementos y actividades esenciales para la obtención de los objetivos, y deje el resto a la orientación contenida en las políticas. En muchas ocasiones, se podrán preparar programas que cubran simultáneamente un grupo de productos relativamente afines, tales como ganadería, frutales, granos de consumo básico, etc., o dos o tres actividades de apoyo o bien, campos o áreas de acción interrelacionados, como la asistencia técnica, la comercialización, la colonización, la capacitación, etc., cuyos contenidos serán, en general, menos detallados que los de los programas para cada uno de estos productos, actividades de apoyo o campos de acción, considerados individualmente.

⁵ Estas son orientadas o limitadas en los programas a través de las políticas agropecuarias definidas en el Plan. Los programas no organizan en detalle las actividades prediales, aun las que realizan las empresas estatales. Estas preparan sus propios programas de desarrollo predial, tomando como punto de referencia el conjunto de orientaciones y postulados de la política planificada de desarrollo.

En el otro extremo, un programa muy simple sólo cubrirá un aspecto o materia dentro de su posible campo de acción, dejando liberado el resto a los incentivos, sanciones y mecanismos de manejo y control diseñados para el conjunto de la política planificada de desarrollo.

c] *Expresión espacial y temporal*

Los programas pueden adoptar diversas formas según sea el ámbito geográfico que cubran. Lo habitual, en la mayoría de los países de la región, es la preparación de programas de alcance nacional que tengan regionalizadas sus metas y actividades, lo cual facilita tanto su diseño como el seguimiento y control de su ejecución.

Es posible que, en ciertas circunstancias, resulte conveniente formular programas que organicen las actividades relativas a un producto, actividades de apoyo o campo de acción para una o más regiones determinadas. Esta situación podría darse respecto de programas que tuvieran importancia regional particular o cuya inserción en el marco nacional requiriera una consideración previa al mencionado nivel. Tal podría ser el caso, en algunas ocasiones, de la colonización, el riego, o de algunos problemas específicos de sanidad vegetal o animal. También podría ser necesario formular programas regionales si se produjera una importante descentralización administrativa o se concediera suficiente autonomía a algunas regiones.⁶

En etapas más avanzadas del proceso de planificación podrían llegarse a formular regularmente programas para las diferentes regiones del país, que constituirían una desagregación de los respectivos programas nacionales y darían mayor operatividad al correspondiente plan regional.

Por lo general, las actividades incluidas en los programas están referidas a un período específico, aun cuando muchas de ellas tengan un carácter permanente en el proceso de desarrollo agropecuario, como la asistencia técnica, el otorgamiento de créditos, las campañas sanitarias, etc. En cambio, otras actividades son discontinuas, por lo que corresponde decidir el momento en que se iniciarán y estimar, dentro de ciertos márgenes, su duración. Piénsese, por ejemplo, en las expropiaciones para una reforma en la estructura empresarial, en la construcción de obras matrices de riego, en la promoción de la organización sindical, etc.

Mientras las actividades de corto plazo son realizadas dentro del plan anual, los programas organizan las actividades que deben llevarse a cabo en el mediano y largo plazo, para lograr un conjunto de metas en términos de la estrategia. Algunas de estas metas, por ejemplo, la producción de cultivos, podrán alcanzarse en el corto plazo. En este caso, el programa debe organizar el conjunto de actividades que deberán ser desarrolladas en forma relativamente regular en cada oportunidad, estación, año, ciclo productivo, etc., para obtener los resultados deseados. Otras metas o resultados pueden obtenerse mediante una gran variedad de acciones que se van desarrollando en el transcurso de un período de gobierno o en el plazo establecido por el propio programa. Ejemplos de este tipo de metas son la construcción de un matadero, la formación de líderes sindicales, etc. Finalmente, algunos programas pueden organizar, en el mediano plazo, actividades que sólo solucionarán problemas y podrán producir efectos en plazos mayores. Tal es el caso de los programas de desarrollo ganadero y frutícola, los estudios básicos de recursos naturales para identificar ideas de proyectos de riego, las investigaciones para el desarrollo de nuevas razas bovinas, etc.

Así como la organización de una parte de las actividades incluidas en un programa puede dar origen a un subprograma, la de aquellas que se repiten periódicamente

⁶ Véase el capítulo octavo de la Tercera Parte: "La planificación agropecuaria regional".

durante el lapso cubierto por un programa puede dar origen a "campañas". A este respecto son típicas las campañas de vacunación, de sindicalización, de alfabetización, de recaudación tributaria y otras. Igualmente, puede darse el nombre de "campaña" a las actividades que conforman alguna de las etapas de un programa, particularmente aquellas etapas críticas que exigen una concentración del esfuerzo.⁷

2. *Diversos tipos de programa*

Para los fines de este texto, podrían considerarse diversos tipos de programas, todos ellos vinculados a los objetivos, y a la materialización de aspectos básicos de la estrategia de desarrollo y complementarios con el resto de los mecanismos instrumentales, en especial con las políticas y los proyectos.

Dadas las modalidades más comunes de participación de los agentes públicos y privados en el desarrollo agropecuario de los países de la región, cabría distinguir dos grandes grupos de programas. El primero estaría constituido por aquéllos que se derivarían de cada uno de los subsistemas de actividades del sistema agropecuario, y entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Programas de producción
- Programas de apoyo y
- Programas de mejoramiento de las condiciones del medio rural (véase la gráfica 38).

El segundo grupo de programas estaría constituido por aquéllos que se originarían en ciertos campos o áreas de acción sobre los cuales es posible influir a través de los mecanismos instrumentales (véase el cuadro 106).

Por razones conceptuales, así como por comodidad de manejo, hemos clasificado el conjunto de programas en dos categorías:

- Programas de producción
- Programas de apoyo

Los primeros se refieren a cada uno o a un grupo de los más importantes bienes que se producen en la agricultura y ganadería. Los segundos son programas derivados del subsistema de actividades de apoyo, del subsistema de actividades de mejoramiento de las condiciones del medio rural y del conjunto de campos o áreas de acción. Ambos grupos de programas, aun cuando cubran sistemas de distinta naturaleza, están vinculados entre sí (véase nuevamente la gráfica 38). Si bien los programas mencionados constituyen los tipos más generales y usuales, no debe por ello entenderse que son los únicos posibles de identificar y formular. Los programas pueden también utilizarse para orientar y favorecer los esfuerzos de los diversos tipos de agentes que realizan actividades en uno, varios o todos los subsistemas de actividades agropecuarias, o de éstos con los de otras ramas de actividad (industria, comercio, transporte, etc.). Son comunes, por ejemplo, los programas que orientan los esfuerzos de coordinación entre las diversas ramas de actividad, tales como los programas de empleo.

a] *Características de ambos tipos de programa*

Un programa de producción está destinado a coordinar las actividades necesarias

⁷ Es posible también diseñar campañas para lograr un resultado más o menos inmediato, sin que ellas formen parte de un programa. Este procedimiento es recomendable en aquellos casos en que se estime que una acción breve e intensa para resolver un problema puede proporcionar resultados positivos.

CUADRO 106. *Mecanismos instrumentales más corrientemente utilizables en los países de América Latina*

<i>Campos o áreas de acción</i>	<i>Variables principalmente afectables</i>	<i>Mecanismos instrumentales; políticas, programas, proyectos</i>
A. <i>Recursos y técnicas</i>	Cantidad y calidad de recursos naturales.	1. Colonización. 2. Riego y drenaje.
	Capital.	3. Conservación. 4. Regulación en el abastecimiento de insumos y bienes de capital.
	Técnicas.	5. Creación nacional de nuevas técnicas. 6. Importación de técnicas. 7. Difusión tecnológica. 8. Control sanitario animal y vegetal.
	Recursos humanos.	9. Migración. 10. Delimitación de la fuerza de trabajo y de su calidad. 11. Capacitación. 12. Salubridad. 13. Asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda.
B. <i>Económicos</i>	Rentabilidad de la inversión e ingreso de empresarios y trabajadores.	14. Precios de los productos, insumos y bienes de capital deseables.
		15. Comercialización de los productos.
		16. Tributación.
		17. Crédito.
		18. Seguros.
C. <i>Estructura empresarial</i>	Empresarios.	19. Laboral (costo y remuneración de la mano de obra, régimen laboral, seguridad social y facilidades a la búsqueda de trabajo).
	Explotación.	20. Modalidades empresariales y selección de empresarios.
	Forma de producción.	21. Características de las explotaciones.
	Relaciones inter-empresariales.	22. Régimen de propiedad, tenencia de las empresas. 23. Reglamentación de las relaciones interprediales y prediales-extraprediales.
D. <i>Movilización social</i>	Capacitación y organización de fuerzas sociales.	24. Difusión y capacitación. 25. Reglamentación y fomento de organizaciones.
	Acciones colectivas.	26. Promoción y regulación de acciones colectivas.
E. <i>Administración pública</i>	Participación.	27. Esquemas de participación.

para la obtención, a nivel predial, de un determinado volumen de un bien (programa de trigo, de maíz, etc.) o de varios bienes con características similares, tales como un programa de producción de lácteos, de oleaginosas, de granos básicos, etc. Estos niveles de producción deben lograrse de acuerdo con la estrategia que se haya definido y ser compatibles con el resto de los objetivos que se hayan formulado para el desarrollo del sistema agropecuario. De allí que un programa de producción incluya actividades que son realizadas en los predios por los empresarios agrícolas, así como muchas otras que son llevadas a cabo fuera del predio por diversas empresas y otros agentes. Todo esto supone organizar actividades que son de responsabilidad de agentes públicos y privados, los que al suministrar insumos, dar a conocer determinadas técnicas productivas, otorgar créditos, etc., permiten lograr determinados volúmenes de uno o más productos, en condiciones que a su vez, van permitiendo alcanzar los resultados esperados para el resto de los objetivos. Habría algunas actividades dirigidas a crear los incentivos económicos para inducir a los productores a cultivar o criar la cantidad necesaria, en las regiones estimadas más convenientes y con una tecnología definida o a alterar las formas de organización o de gestión de las empresas, si ello fuera necesario. Estos programas contendrán un conjunto de metas relacionadas con la producción, la productividad, la ocupación, la distribución espacial de las actividades productivas, etc.

Estas actividades son realizadas por una diversidad de agentes, una parte importante de los cuales son privados. Por ello, los programas de producción, en lo que se refiere al comportamiento de los agentes privados, tienen un carácter indicativo y recogen los estímulos y sanciones establecidos en el conjunto de las políticas. Por otra parte, estos programas también contienen las actividades que deben realizar los agentes públicos, pero éstas tienen un carácter imperativo.

Los programas de apoyo incluyen actividades que son complementarias con las de los programas de producción, para el cumplimiento de los objetivos del sistema agropecuario. (Véase nuevamente la gráfica 38.)

Por ejemplo, un programa de riego puede incluir la construcción de obras hidráulicas a nivel extrapredial, la construcción de pequeñas obras prediales de regulación, la construcción de pozos profundos, y actividades de otra naturaleza, como la investigación meteorológica, el manejo y uso del agua, etc. También puede comprender el estudio de las posibilidades de uso agrícola de los terrenos que vayan a ser regados, la construcción de infraestructura de comunicaciones, comercialización, servicios, etc.

En los países latinoamericanos, una parte importante de las actividades incluidas en los programas de apoyo son desarrolladas por el estado. Aun cuando el grado de la intervención estatal pueda variar de un país a otro, la mayoría cuenta, en su administración pública agropecuaria, con organismos especializados en investigación, riego, crédito, asistencia técnica, comercialización, etc. De ahí que los programas de apoyo suelen ser de naturaleza más directa e imperativa que los programas de producción.

b] *Relaciones entre ambos tipos de programa*

Cada programa de producción contiene parte de sus actividades incorporadas a los programas de apoyo. Un programa de producción formulado detalladamente incluirá actividades correspondientes a la mayoría de las actividades de apoyo y campos de acción que se han enumerado: riego, abastecimiento de insumos, investigación, capacitación, comercialización, régimen laboral, características de la explotación, relaciones interempresariales, acciones colectivas, etc. Por su parte, un programa de apoyo incluirá actividades que influirán en varios programas de producción. Se produce así una complementariedad y cruce entre los programas de producción y los programas de apoyo. Por ejemplo, para alcanzar las metas de producción, productividad, ocupación y deter-

minados niveles de remuneración de la mano de obra en maíz, podrá ser necesario regar, disponer de semillas mejoradas y fertilizantes, realizar ciertas investigaciones, definir aspectos específicos de una política de precios, de créditos, de comercialización, etc. Cada una de estas actividades, a su vez, puede formar parte del conjunto de actividades similares que deberán ser desarrolladas para otros productos y cuya organización puede corresponder a un programa de apoyo. Luego, una misma actividad puede aparecer simultáneamente en un programa de producción y en un programa de apoyo. Si se preparan programas de producción para diversos bienes y varios programas de apoyo, existirán múltiples puntos de intersección de este tipo (véase el cuadro 107).

Debe tenerse presente que aunque la actividad incluida en ambos programas sea la misma, su naturaleza y marco de referencia son distintos. Por ejemplo, un programa de riego está destinado a incrementar el área regada para lograr las metas de producción propuestas para diversos productos, en el marco de un conjunto de otros objetivos.⁸ En el caso de un programa para un determinado producto, el riego será sólo una de las actividades que se realicen para alcanzar la producción deseada y para contribuir a la obtención del resto de los objetivos del desarrollo agropecuario. Otras serán, por ejemplo, el crédito, la asistencia técnica, los niveles de precios, etc.

Por otra parte, la misma actividad se integrará de diferente manera en los dos programas: el programa de riego incluirá toda la secuencia de actividades necesarias para obtener el área regada, en tanto que el programa de producción tomará como "insumo" dicho resultado y lo relacionará en términos espaciales y temporales con las demás actividades del programa (véase la gráfica 39).

Ahora bien, un gobierno recurre a los programas para organizar sólo algunas producciones y actividades de apoyo, descansando en las políticas y demás mecanismos instrumentales para materializar la estrategia y lograr el conjunto de los objetivos del desarrollo. En consecuencia, al formular algunos programas de producción, puede surgir la necesidad de organizar actividades esenciales para ellos, las que corresponderán a programas parciales de apoyo. En todo caso, y frente a cada realidad, siempre habrá que pronunciarse con respecto a alternativas que exigirán que, en forma relativa, se acentúe en uno u otro tipo de programa.

3. Relación de los programas con los demás mecanismos de planificación

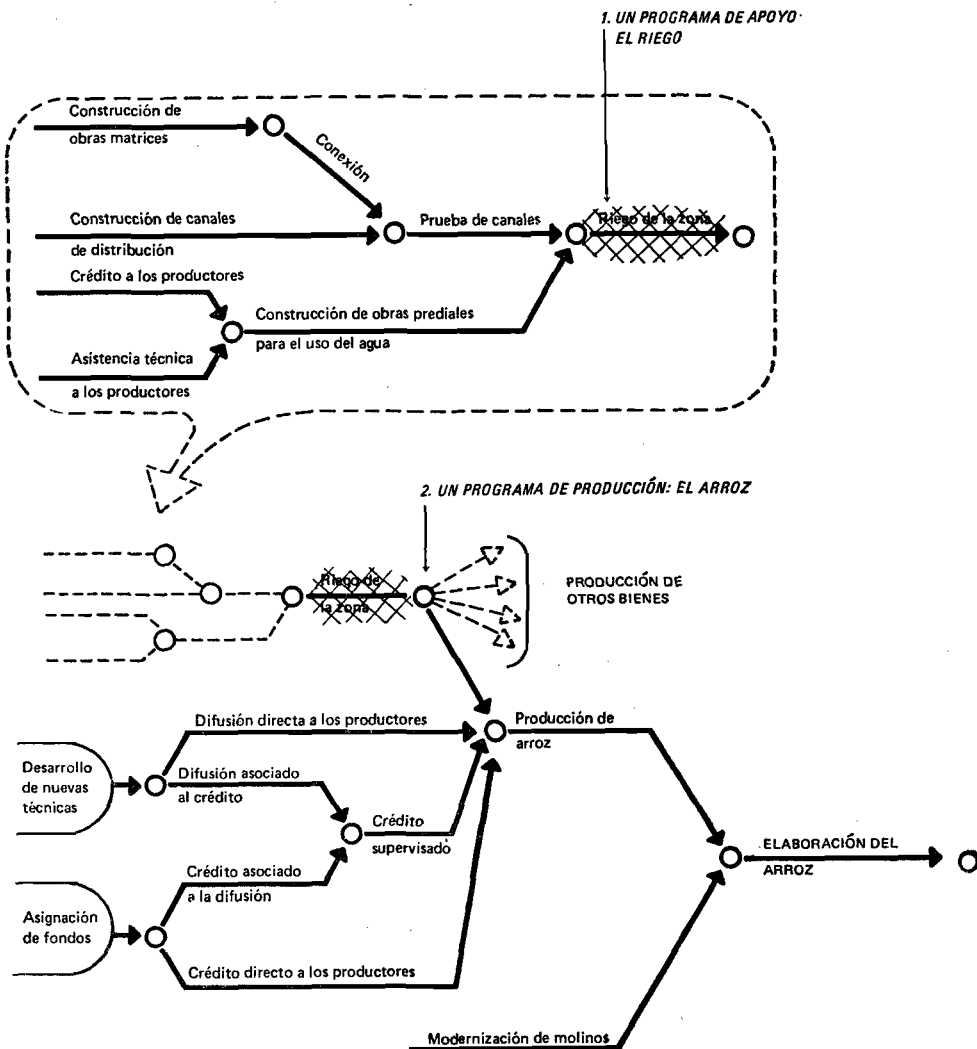
Los programas han sido definidos como mecanismos destinados a organizar actividades para contribuir a materializar la estrategia elegida para alcanzar los objetivos del sistema agropecuario.

Su formulación tiene como punto de partida las políticas que se están diseñando. El proceso de formulación de los programas, a su vez, permite avanzar en el diseño de las mencionadas políticas e ir identificando conjuntos de proyectos interdependientes y estimando con mayor precisión las necesidades financieras y administrativas para la ejecución de la política planificada de desarrollo. En efecto, los programas, al definir y organizar mejor el conjunto de actividades del sistema agropecuario, aportan las siguientes ventajas.

a] Contribuyen a dar unidad y coherencia a la identificación y ejecución del con-

⁸ Esto no excluye la posibilidad de que algunas actividades de apoyo se realicen exclusivamente para un solo producto. Por ejemplo, puede decidirse alterar la estructura empresarial de los predios especializados en una determinada producción (v. gr. nacionalización de ingenios azucareros). En casos como éste, estas actividades pueden estar incluidas sólo dentro del programa de este producto.

GRÁFICA 39. *Articulación entre dos programas*



junto integrado de proyectos, pues permiten relacionarlos sistemáticamente con las tareas y las metas específicas de la política planificada de desarrollo. Por ejemplo, un programa ganadero hace posible definir una red nacional o regional de mataderos, de plantas lecheras o de postas de inseminación, cuyos proyectos son individualizados, formulados y ejecutados en función del conjunto al cual pertenecen y de las metas que se postulan. La posibilidad de establecer esos subsistemas de inversiones es también factible, aunque en un grado menor, en aquellas actividades de apoyo y de producción que no sean objeto de formulación detallada. Este hecho facilita identificar, con un

alto grado de racionalidad, la mayor parte de los proyectos de inversión que se necesitan en un proceso planificado de desarrollo del sistema agropecuario.⁹

b) Contribuyen a identificar las necesidades en materia de organización administrativa para la ejecución de la política planificada de desarrollo.

c) Crean una base más sólida para la programación del gasto público, especialmente para el empleo de la modalidad conocida como presupuesto por programa.

d) Facilitan y contribuyen a hacer más preciso el financiamiento de la política planificada de desarrollo agropecuario, tanto en la determinación y cuantificación de los respectivos usos —inversión, gastos de operación, etc.— como en la identificación, elección y cuantificación de las fuentes a las que puede recurrirse para financiarlos.

e) Finalmente, son de gran utilidad para la formulación, ejecución y control y evaluación de los planes anuales.

B. SELECCIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE SERÁN UTILIZADOS EN UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN

1. Necesidad de la selección

La formulación de cada programa exige la dedicación de considerables recursos humanos y materiales, habitualmente escasos en los sistemas de planificación de los países de América Latina. Su ejecución compromete buena parte de la capacidad de dirección con que se cuenta en uno o varios organismos públicos, y su control y evaluación exigen un esfuerzo suplementario en materia de selección y análisis de la información, de toma de decisiones y de medidas correctivas. Por otra parte, los programas deben articularse entre sí y con los restantes mecanismos, por lo que el número de elementos que deben ser compatibilizados no puede exceder la capacidad del sistema de planificación. De ahí que no es posible formular programas para todas las actividades de apoyo, campos de acción o para todos los productos principales, ni es necesario hacerlo para aquellas actividades cuya coordinación pueda producirse entre los agentes ejecutores, gracias a la orientación que se les proporcione mediante otros mecanismos instrumentales.

Por otra parte, el sistema de planificación actúa sobre un sistema agropecuario en marcha, en que todos los agentes se encuentran en un proceso permanente de toma de decisiones. Es probable que muchas de sus decisiones sean coincidentes o aproximadas con la estrategia establecida, y que por lo tanto, baste con reforzar esa tendencia con precisiones más detalladas y operativas en las políticas. En otros casos, bastará con adicionar algún recurso, corregir algunas deficiencias en las actividades de apoyo, modificar la organización administrativa de algunos organismos o llevar a cabo una acción limitada, para lograr que la situación relativa a algún producto o actividad de apoyo evolucione en el sentido y magnitud propuestos.

En consecuencia, es aplicable aquí el concepto de progresividad que se ha venido señalando en este texto respecto al conjunto de las actividades del sistema de planificación y en particular a las de formulación de los mecanismos instrumentales.¹⁰ Du-

⁹ Esta tarea se ve facilitada por el hecho de que la cantidad de productos y de actividades de apoyo y campos de acción es relativamente limitada y conocida. En los países de América Latina, los principales productos que requerirán la formulación de un programa no suelen pasar de 10 o 15, ni de 30 las actividades de apoyo y campos de acción más habituales.

¹⁰ Véase, especialmente, el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario", y el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación".

rante la formulación de los programas, debe manejarse, progresivamente, tanto su número como la profundidad y grado de desarrollo de los mismos. Inicialmente, sólo cabría programar las actividades necesarias para la obtención de las metas más estratégicas y aumentar su número, alcance y complejidad, en la medida en que ello se haga indispensable para gobernar planificadamente y se cuente con la capacidad técnica y la información necesarias para hacerlo. Se comienza generalmente con pocos programas; algunos formulados en forma completa y otros con un contenido parcial o mínimo, cubriendo con ellos unos cuantos productos, actividades de apoyo o campos de acción.¹¹ Sólo en etapas más avanzadas del proceso de planificación, y en el caso de que la capacidad de programar de los agentes ejecutores se haya desarrollado adecuadamente, será factible abordar, mediante programas, una porción mayor de las actividades de la política planificada de desarrollo. (Véase un ejemplo de progresividad en el cuadro 108.) En este último caso, sin embargo, es probable que el incremento en el número de programas conlleve una menor complejidad y grado de detalle de los mismos.

CUADRO 108. *Ejemplo de progresividad en el uso de programas*

<i>Programas</i>	<i>Desarrollo en el tiempo</i>		
Maíz	completo	completo	completo
Caña de azúcar	mínimo	parcial	completo
Semillas oleaginosas	—	—	parcial
Carne de vacuno	—	mínimo	completo
Riego	parcial	completo	completo
Crédito	parcial	parcial	parcial
Capacitación	mínimo	completo	completo
Comercialización	—	parcial	parcial
Abastecimiento de insumos	—	completo	completo
Creación y difusión de nuevas técnicas	mínimo	parcial	completo
Sanidad vegetal	mínimo	mínimo	mínimo
...			
...			
...			
...			

En consecuencia, al iniciar o revitalizar un proceso de planificación, es necesario definir aquellos productos, actividades de apoyo y campos de acción que serán programados prioritariamente, y decidir el grado de profundidad con que serán desarrollados. Al tomarse estas decisiones, se debe considerar expresamente la situación de los programas ya existentes, los que pueden ser ratificados, rectificadas, suspendidos o definitivamente suprimidos.

2. *Criterios para la toma de decisiones sobre formulación de programas*

Las decisiones que se van adoptando al analizar los principales productos, las activida-

¹¹ Es posible, que en una primera etapa, no se diseñe ningún programa, pasando directamente de las definiciones de estrategia y de las políticas generales a la reorientación del trabajo de algunos organismos y a la racionalización de la asignación de recursos dentro de la administración pública agropecuaria, especialmente a través de la identificación de ideas de inversión y la correspondiente formulación de proyectos. Sin embargo, en las actuales condiciones de la mayor parte de los países de la región, una situación como ésta sería la excepción.

des de apoyo y campos de acción existentes o necesarios se fundan en dos criterios principales: la prioridad o importancia relativa de los objetivos que se pretende alcanzar y la necesidad o urgencia de contar con programas para realizar las correspondientes actividades.

En efecto, resulta lógico que los programas se utilicen primeramente en aquellas actividades de producción, de apoyo y en los campos de acción que sean esenciales para materializar la estrategia y para que se alcancen los objetivos y en que, a la vez, se presenten dificultades de coordinación importantes entre los agentes ejecutores. Por ejemplo, si se postula una expansión del área cultivada, la colonización, el riego y el drenaje tendrán una alta importancia y requerirán el diseño de programas que indiquen claramente la temporalidad, el monto y la distribución espacial entre los agentes públicos y privados de las correspondientes actividades.

En algunos casos, las actividades pueden ser simples o evidentes, o pueden estarse desarrollando con fluidez y eficacia, lo que hace innecesario formular y ejecutar programas para atenderlas. En otros casos, en cambio, será indispensable recurrir a los programas, para que puedan alcanzarse las metas propuestas. Esto se produce, por ejemplo, cuando las actividades necesarias para ello son muy complejas o deben realizarse en condiciones muy difíciles, que exigen una coordinación muy precisa; o cuando varias metas o actividades compiten por el uso de algún recurso muy escaso.

Existen también otros antecedentes cuya consideración puede ser importante, ya sea por razones coyunturales o por estarse iniciando o revitalizando un proceso de planificación. Entre ellos cabría señalar los siguientes:

a] *La existencia de algunos programas.* Ciertos programas en preparación, ya formulados o en operación pueden ser útiles, siempre que su orientación y contenido pueda hacerse coincidir con la nueva política de desarrollo. Estos programas pueden ser mantenidos, aunque ello signifique postergar temporalmente otras materias que tengan mayor prioridad pero que aún no han sido programadas.

b] *La participación que se le asigne a los organismos públicos agropecuarios.* Éste sería el caso de los programas que organizan actividades en las cuales la administración pública tiene una participación activa y para cuya realización cuenta con organismos especializados.

c] *Simplicidad de las actividades que serán programadas.* En muchos casos, puede ser conveniente comenzar por la formulación de los programas más simples, con el fin de ir probando metodologías y entrenando personal. Éste es un criterio coyuntural importante en las primeras etapas del proceso de planificación, pero marginal en etapas más avanzadas.

d] *Las actividades que fueron manejadas a través de programas en el pasado.* Este criterio es de suma importancia para la determinación de prioridades, pues la experiencia alcanzada favorecerá la formulación y ejecución de nuevos programas. Por el contrario, convendría evitar en un primer momento aquellos aspectos no esenciales, en los cuales se registraron fracasos, a lo menos mientras se detecten y solucionen los problemas que los originaron.

e] *La coordinación entre las diversas ramas de actividad.* Este tipo de coordinación adquiere una importancia creciente, debido a la interdependencia entre los subsistemas de actividades del sistema agropecuario. Como ejemplos, tomemos las agroindustrias, los transportes, la salud, la capacitación, etc.

f] *La incorporación de nuevos agentes al proceso de desarrollo agropecuario.* Éste es el caso en que, a través del uso de programas, se puede favorecer una mayor y mejor participación de las universidades, de los centros privados de investigación, de las cooperativas, etc. en el proceso de desarrollo.

3. Programas de uso más corriente

El conjunto de programas que en un período dado utilice un gobierno dependerá del contenido y objetivos de su política de desarrollo, de la estrategia seleccionada y del grado de desarrollo de su sistema de planificación. En general, se puede comenzar con algunos programas de producción y ciertos programas de apoyo. Entre los primeros, no necesariamente habrán de formularse los correspondientes a los productos más importantes; su elección puede caer sobre aquellos que requieran un esfuerzo especial, ya sea por los problemas que plantea su escaso desarrollo o por sus posibilidades futuras. Entre los programas de apoyo, los que se seleccionan más frecuentemente son los relativos a algunos factores y técnicas productivas, tales como riego y drenaje, investigación, asistencia técnica y abastecimiento de algún insumo importante, como los fertilizantes. También suelen seleccionarse los vinculados al crédito, a la comercialización, a la capacitación, etc. Los sistemas de planificación de la mayoría de los países latinoamericanos pueden formular y manejar con facilidad conjuntos de seis a ocho programas que podrían contribuir sensiblemente al logro de las metas postuladas (véase el cuadro 109). Sólo algunos países de mayor desarrollo relativo y con sistemas de planificación más consolidados podrán abordar un conjunto mayor e incluir programas cuya preparación y manejo son más complejos.

C. LA FORMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS

La formulación de algunos programas puede ser extraordinariamente compleja —como suele ser la de los programas de desarrollo ganadero o frutícola y la de los de cambio de estructura— en tanto que la de otros puede ser muy simple, como la de algunos cultivos anuales, recursos o insumos. Algunos programas requieren de estudios detallados de suelos, de tecnología disponible, de mercado, de inversiones, etc., para establecer las acciones más convenientes y los agentes que deben realizarlos, en tanto que otros sólo requieren de algunos antecedentes para lograr una adecuada coordinación de actividades que ya están siendo realizadas por los agentes más directos.

Sin embargo, y pese a su diferente naturaleza y complejidad, la metodología para formular distintos tipos de programas tiene algunas características comunes. En todos los casos es necesario definir las metas que se pretende alcanzar, las acciones básicas que se han de realizar, la distribución y la organización espacial y temporal de esas acciones y los responsables de su realización; los costos, las fuentes y el monto de financiamiento que provendrán de cada una de las acciones, la evaluación *a priori* y el sistema de información y control que se utilizará para manejar su ejecución.

1. Conceptos generales sobre la formulación de programas

En esta sección se realiza un análisis¹² de los elementos que conforman un programa, se presentan los aspectos metodológicos y los criterios fundamentales para su definición y se discuten las limitaciones que normalmente surgen en su diseño. Estos elementos están estrechamente relacionados, de tal forma que la definición de uno de ellos influirá necesariamente en los demás. El mejor método para abordar la formulación de

¹² Como ya se explicó, un programa puede ser formulado a un nivel mínimo, medio o detallado y en forma parcial o completa. Aquí se presenta una metodología requerida para formular de modo más bien detallado un programa.

CUADRO 109. *Conjunto de programas que puede resultar adecuado para distintas etapas de desarrollo del sistema de planificación agropecuario*

<i>Tipo de programa</i>	<i>Etapla inicial del proceso de planificación</i>	<i>Etapla intermedia</i>	<i>Etapla más avanzada</i>
1. Programas de producción	Dos o tres programas de entre los siguientes: ^a a] Los cultivos o productos ganaderos de importancia para el mercado interno (trigo, maíz, frijol, papa, carne vacuna, leche, carne de aves, etc.). b] Los cultivos o productos ganaderos de importancia en las exportaciones (banano, azúcar, algodón, café, carne bovina, etc.). c] Productos agrícolas o pecuarios con posibilidades de desarrollo futuro.	Varios	Para los diez o doce productos principales.
2. Programas de apoyo	Dos o tres programas de entre los siguientes:	Varios	Para la mayor parte de estos campos de intervención.
a] Relativos a recursos y técnicas productivas.	a] La disponibilidad de tierra (colonización, riego y drenaje). b] Abastecimiento de insumos (fertilizantes, semillas mejoradas). c] Las técnicas productivas (creación e importación, difusión, sanidad animal o vegetal).	Tres o cuatro	Para la mayor parte de estos campos de intervención.
b] Económicos.	Uno o dos programas generalmente vinculados al crédito y a la comercialización.	Una o más	Varios.
c] Relativos a las estructuras empresariales.	Un programa cuya complejidad dependerá de la estrategia seleccionada.	Una o más	Todos.
d] De movilización social.	Un programa en el que la estrategia seleccionada esté en relación con las fuerzas y organizaciones sociales (locales, regionales y nacionales).	Una o más	Varios.
e] Relacionado con el mejoramiento de las condiciones del medio rural.	Uno o dos programas vinculados a asistencia hospitalaria y educación.	Una o más	Varios.

^a Generalmente, al menos uno de estos programas corresponde a productos cuya producción o comercialización es regulada o controlada por algún organismo estatal especializado (café, algodón, azúcar, etc.).

programas lo constituye, por lo general, el de las aproximaciones sucesivas, ya que los resultados obtenidos en cada etapa permiten revisar y definir con mayor realismo y precisión las variables consideradas anteriormente. Ello sin perjuicio de que, en ciertas etapas de la formulación, se recurra al empleo de modelos cuantitativos, ya sean de consistencia o de optimización.

Dado que en lo principal se utiliza la misma metodología empleada para los demás mecanismos de planificación, son aplicables aquí los conceptos ya expuestos anteriormente, de eficiencia, coherencia (consistencia y viabilidad), nivel aceptable de riesgo, control de la ejecución, evaluación y reformulación, etc.¹³

Con los programas, al igual que con otros mecanismos, muchas veces no es posible esperar que se complete su formulación para iniciar su ejecución. En estas circunstancias, es necesario comenzarla sobre la base de una formulación provisional que contenga la definición de los principales lineamientos, continuando, más adelante, con la formulación detallada. Este hecho es especialmente importante en el caso de programas que, por su complejidad o extensión, requieren de un largo período para su formulación.

Aspectos importantes en la formulación de los programas son la conformación de los equipos, la especificación de lo que se espera de ellos y de cómo operen, así como, también la dirección y el control adecuados.

a) *La conformación de los equipos*

La preparación de programas exige un conocimiento profundo de los recursos y actividades que deben ser organizados, de las múltiples peculiaridades vinculadas a la materia de que se trata, así como del conjunto de agentes que se verán comprometidos. Como por lo general, muchos de ellos influyen en las acciones de los organismos del estado, resulta importante la participación de éstos en el proceso de formulación. Por otra parte, los programas, como los demás mecanismos instrumentales, deben ser factibles y consistentes, lo que exige un conocimiento detallado de la capacidad de los agentes ejecutores a quienes se les están asignando tareas.

Si bien la responsabilidad principal de la formulación de los programas corresponde al sistema de planificación, es imprescindible la participación, en un grado mucho mayor que en el caso de los mecanismos de orientación general, de expertos en las disciplinas específicas del programa, sean ellos de la administración pública, de las universidades o del sector privado, así como de los directivos profesionales y técnicos de los organismos estatales que, presumiblemente, serán los responsables de llevar a cabo una parte importante de sus actividades.

La integración al sistema de planificación de este personal técnico y operativo para los efectos de formular los programas puede adoptar diversas formas. La formulación de algunos programas puede quedar a cargo de la propia oficina de planificación agropecuaria, ya sea que ésta se refuerce con los especialistas o que se establezcan mecanismos de consulta con dichos especialistas. Otros programas pueden ser formulados por el principal organismo ejecutor, con la asesoría y los lineamientos de la oficina de planificación agropecuaria. Finalmente, es posible constituir grupos especiales, formados con personal del sistema de planificación regional o nacional y con profesionales y técnicos de los organismos ejecutores, de las universidades y del sector privado.¹⁴

¹³ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación", y el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

¹⁴ En algunos casos, puede ser posible contratar la formulación de un programa con firmas consultoras. Igualmente, cuando la totalidad o una parte muy importante de las actividades programadas deban ser utilizadas por agentes del sector privado y éste se encuentre, además,

Para elegir entre este conjunto de posibilidades, es necesario considerar varios criterios. El primero se refiere al grado de complejidad de las orientaciones básicas de la política planificada de desarrollo, así como al grado de complejidad de los aspectos técnicos del mismo y a las posibilidades para transmitir adecuada y fidedignamente unas y otros. En aquellos casos en que sea relativamente fácil transmitir las orientaciones pertinentes de la política planificada de desarrollo, pero simultáneamente deban organizarse actividades técnicamente complejas que requieran la participación de equipos completos de profesionales, será recomendable encomendar la formulación a alguno de los organismos que se encargarán posteriormente de su ejecución, con la necesaria asesoría de los equipos centrales de planificación. Cuando la situación sea a la inversa, será más conveniente formular los programas en la propia oficina de planificación, y en los casos intermedios podrá intentarse la formación de equipos *ad hoc*.

El segundo criterio es el relativo a la complejidad absoluta de la materia programada. La formulación de los programas más simples, cuyas actividades son detectadas casi en su totalidad al cuantificar las metas, puede ser hecha por la propia oficina de planificación. Para otros programas, en cambio, como para aquellos que se refieren a los cultivos permanentes, a algunas explotaciones ganaderas, a determinados recursos, a la reforma de las estructuras, etc., es decir, programas que requieren de la definición de un gran número de variables y que son muy complejos, es necesario recurrir a técnicas más avanzadas de programación. La solución más eficiente consistirá, probablemente, en encargar su formulación al organismo ejecutor principal o a una comisión conjunta de las principales agencias ejecutoras.

El tercer criterio apunta a las relaciones de continuidad que pueden exigirse al equipo que formula el programa y al que estará encargado de aplicarlo. En estas circunstancias, cuanto mayor vinculación logre establecerse, mayor será la eficacia del programa, pues los encargados de su ejecución estarán aprovechando el material recogido y la experiencia adquirida en la formulación. De ahí que la formulación de aquellos programas cuyo ejecutor principal es el estado deberá estar a cargo, en lo posible, del organismo responsable. En cambio, es preferible que el sistema de planificación agropecuaria centralice la formulación de aquellos programas cuya responsabilidad de ejecución esté muy repartida y cuya principal actividad sea la coordinación de los diversos organismos públicos y privados que intervengan en él.

Un cuarto criterio son las rigideces administrativas que puedan presentarse para llevar adelante determinadas soluciones. Este criterio es fundamentalmente coyuntural, pero en algunos casos, puede ser definitorio.

b) *Especificaciones que deben orientar la formulación de los programas*

Quienes asumen las tareas específicas de formulación de un programa no tienen por qué disponer necesariamente de la visión de conjunto de la política planificada de desarrollo agropecuario. Por otro lado, cada programa forma parte de un conjunto de mecanismos instrumentales que permitirán ejecutar dicha política, debiendo lograrse la adecuada complementación entre todos ellos. Si a esto se suman los problemas relativos a la naturaleza y características de las personas que integran los equipos que deben formular los programas, es fácil concluir que es necesario dar a éstos una clara especificación de lo que se espera de ellos y de cómo se desea que operen. Estas espe-

suficientemente organizado y familiarizado con los lineamientos de la política planificadora de desarrollo, se podrá formular el respectivo programa a través de alguna empresa consultora o de alguna asociación de productores, importadores o procesadores de un producto, asociación de distribuidores de insumos o de maquinaria, etc., con la debida orientación general del sistema de planificación.

cificaciones, a veces denominadas "términos de referencia", deben guiar el trabajo de los formuladores de cada programa en particular.¹⁵

Tres son los elementos que habrán de ser especificados: el problema que deberá ser resuelto, los lineamientos que deberán orientar la formulación, con indicación especial de las posibilidades y limitaciones vigentes y finalmente, las normas de procedimiento a que deberán atenerse quienes formulen los programas. El primero de estos puntos, es decir, la exacta definición del problema que se deberá enfrentar, tiene el propósito de evitar que los formuladores dupliquen tareas ya realizadas, exploren temas o áreas que no interesan, o señalen soluciones para problemas distintos del que se desea resolver. Para ello es necesario especificar claramente las orientaciones de la estrategia que son más pertinentes, los propósitos que se persiguen con la formulación del programa en cuestión, los resultados que del mismo se esperan y los elementos que harán posible que el programa sea coherente con el conjunto de mecanismos que van a conformar la política planificada de desarrollo agropecuario. A este respecto, es indispensable señalar los programas existentes, aquéllos que se preparan paralelamente y los que se formularán en el futuro inmediato o aquéllos que no se formularán. La existencia de ciertos programas o la preparación de otros puede evitar realizar algunos estudios y exigir la coordinación correspondiente. Por el contrario, la inexistencia de otros programas puede obligar a abordar, por suplencia, temas o aspectos que en un sentido estricto no deberían ser motivo de preocupación.¹⁶

En las especificaciones aludidas, es necesario incluir un diseño preliminar de los principales elementos, agentes y grupos de actividades relativos a la producción de ese bien y a las respectivas actividades de apoyo. Esto permite señalar las principales vinculaciones del programa con otros programas, el contenido de las principales políticas que le competen, lo cual contribuye a precisar mejor las materias que deberán ser cubiertas por el programa.¹⁷

Por último, es necesario especificar el tipo de programa que se formulará, su extensión y profundidad, la forma en que será finalmente presentado y el "público" al que estará dirigido. Cabrá, además, señalar, provisionalmente, el tipo de personas que podrían encargarse de su ejecución y dirección, así como los mecanismos previstos para su control.

¹⁵ No es indispensable que estos términos de referencia tengan igual grado de detalle para todos los programas. Cuando el programa va a ser formulado dentro de la propia oficina de planificación agropecuaria y por personas que han venido participando en el diseño del conjunto de la política de desarrollo o de algunas de sus partes, los términos de referencia pueden consistir en breves memoranda.

¹⁶ Por ejemplo, si al formularse un programa del maíz se tiene conocimiento de que paralelamente se están estableciendo programas de riego y de comercialización y que no se va a formular el programa de semillas y de sanidad, los encargados del programa del maíz deberán asumir estas dos materias, cubriendo incluso aspectos de naturaleza general, que no son exclusivos para el maíz, pues atañen también a otros cultivos anuales. Deberán, además, establecer contacto con los equipos encargados de los programas de riego y comercialización, con el propósito de conocer la aptitud que para la producción de maíz tienen los suelos que van a ser regados, la posibilidad de regar ciertas áreas que tengan suelos especialmente aptos para el maíz y dar a conocer a su vez las demandas de almacenamiento y elaboración que originará el programa del maíz.

¹⁷ Por ejemplo, en las especificaciones de un programa de trigo se establecen aspectos relativos no sólo a la producción del cereal, sino también, a su almacenamiento, incluyendo la red de molinos. Un programa de desarrollo de ganadería vacuna deberá señalar si incluye sólo las actividades del predio o también las de las plantas de alimentos concentrados, las de los mataderos frigoríficos, las de las plantas lecheras, la red de transporte y almacenamiento, etc.

En segundo lugar, es necesario dar a conocer a los formuladores los objetivos de la política planificada de desarrollo, señalándose los motivos y criterios que condujeron a su selección y a la estrategia para alcanzarlos.¹⁸ Igualmente, habrá que informarlos acerca de las definiciones de las políticas y del contenido de otros mecanismos que pudieran afectar las actividades que se programarán. Suponiendo que se trata de un programa de producción, se especificarán las metas que deberán ser alcanzadas en aspectos tales como producción y distribución espacial, empleo e ingreso y requisitos y limitaciones existentes en materia de recursos naturales, humanos y financieros, así como, también, de organización administrativa y de autorizaciones y prohibiciones legales. Además, se deberá especificar el grado de libertad de los formuladores para sobrepasar estos límites o para proponer modificaciones.¹⁹

Finalmente, se deberá especificar la metodología que habrá de utilizarse para la formulación, incluyendo, cuando sea necesario, aspectos técnicos, instrucciones detalladas de procedimiento, indicaciones acerca del análisis, el tipo de presentación adecuado, etc. Igualmente, se deberán especificar los mecanismos que se utilizarán para controlar la formulación del programa. Esto implica señalar una fórmula de consulta y decisión que permita un conocimiento permanente, por parte de las autoridades del sistema de planificación agrícola, del estado de avance del trabajo y de los problemas que se van presentando. Asimismo, es necesario establecer las etapas que constituirán el proceso de formulación, señalándose el calendario de presentaciones preliminares, parciales y totales, para su discusión, revisión y aprobación.²⁰ Deberán señalarse, igualmente, las materias que quedan a discreción de los formuladores y aquéllas que exigen ser aprobadas por los directivos del sistema de planificación o, incluso, por los directivos máximos del sistema agropecuario o nacional de planificación.

c] *La dirección del proceso de formulación*

Es conveniente centralizar la dirección y control del proceso de formulación de los programas, pues así se asegura una mayor oportunidad y eficiencia del mismo. La dirección debe ser responsabilidad de la propia oficina de planificación agropecuaria y además —salvo excepciones— indelegable. En efecto, la oficina de planificación debe encargarse de gestionar la formación de los equipos o de seleccionar la firma consultora, de efectuar las especificaciones pertinentes y de controlar el proceso de formulación. El aspecto técnico del diseño, sin embargo, puede ser delegado o contratado.

2. *El conocimiento de la realidad que será programada*

Para iniciar la formulación de un programa, se debe conocer, lo más exactamente

¹⁸ Esta etapa suele ser generalmente pasada por alto u omitida. Sin embargo, es indispensable orientar adecuadamente a los equipos formuladores, que incluyen normalmente profesionales y técnicos que desconocen el proceso que condujo a estas decisiones.

¹⁹ Esta consecuencia no es necesariamente lineal, ya que el método utilizado es el de las aproximaciones sucesivas. Cuando el equipo formulador concluye que las directrices y restricciones que han recibido limitan seriamente o impiden el diseño de un programa, o que alguna modificación de las especificaciones aumentaría la eficacia del programa, simplificando además su formulación, ejecución y control, debe señalarlo a los directivos del sistema de planificación. Estos deberán considerar las sugerencias y decidir sobre la conveniencia de rectificar las normas y disponibilidad de recursos, si ello fuere conveniente para el conjunto de la política planificada de desarrollo.

²⁰ Se propone que la formulación de cada programa se lleve a cabo por etapas, a través de un procedimiento relativamente similar al que, en forma más elaborada, se presenta en el subcapítulo siguiente, respecto de los proyectos de inversión.

posible, la situación actual del subsistema que se pretende organizar y dirigir. Así, por ejemplo, al prepararse un programa para un producto, se debe conocer la evolución de su producción en el pasado, los recursos naturales de que se dispone, así como la localización de éstos, las técnicas más actuales y la orientación y estado de las investigaciones en curso; la estructura, capacidad, elasticidad y otras características del mercado; los precios y su evolución; los principales organismos públicos y privados que participan directa o indirectamente en su producción, distribución y consumo, y muchas otras variables específicas no sólo para cada producto, sino para el grado de desarrollo relativo correspondiente. En el caso de los programas ganaderos, será necesario conocer, además, los parámetros vitales que caracterizan la masa animal: sus tasas de natalidad, fecundidad, mortalidad y extracción; el peso medio —tanto vivo como en canal— de las diversas categorías según edades; el índice de frecuencia de las principales enfermedades; las diversas modalidades más habituales de manejo, etc. En relación a un programa de riego, sería necesario conocer la cantidad, calidad, aptitud y ubicación de las tierras susceptibles de ser regadas; la cantidad y calidad de las aguas disponibles; el uso probable que se dará a las tierras una vez regadas, un cálculo aproximado de los rendimientos unitarios, costos y beneficios; las diversas técnicas para captar y utilizar el agua, etc. Especificaciones muy similares exigirán los demás programas. En ciertos casos, la preparación del diagnóstico global puede recoger una parte importante de las informaciones necesarias para formular adecuadamente un programa. Sin embargo, habitualmente el diagnóstico global no analiza cada materia con el detalle necesario, lo cual obliga a realizar un diagnóstico detallado y específico de la situación que se desea programar.²¹ Éstos, a su vez, permiten perfeccionar el diagnóstico global y contribuir a interpretar el desarrollo histórico del sistema agropecuario.

También será preciso evaluar los programas ejecutados o en elaboración, como asimismo, aquéllos que correspondan a productos, actividades de apoyo o campos de acción que originalmente no se consideraron como objetos de programación posibles, con el fin de ratificar esta decisión o rectificarla. (Véase el cuadro 110.)

- a) *El diagnóstico específico de las actividades que serán organizadas mediante programas*
La metodología general de diagnosis se analizó en detalle en el capítulo segundo

CUADRO 110. *Formulación de programas: decisiones preliminares*

<i>Situación actual</i>	<i>Decisiones preliminares</i>	
	Se formularán programas.	No se formularán programas.
No hay programas.	Se formulan diagnósticos específicos.	Ninguna.
Hubo programas.	Se formulan diagnósticos específicos para evaluar los programas actuales y pasados.	Ninguna.
Hay programas.		Se evalúa para decidir su continuación, rectificación o paralización.

²¹ Véase el capítulo segundo de la Segunda Parte, "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico".

de la Segunda Parte, donde también se explicó cómo dicha metodología se aplica a los diagnósticos específicos.

Ahora bien, el diagnóstico específico para la elaboración de un programa de producción, de una actividad de apoyo o de un campo de acción persigue los siguientes objetivos: describir y caracterizar la situación existente en el área estudiada; descubrir los principales procesos que se desarrollan en ella y los procesos externos que afectan su desarrollo; detectar los principales factores que puedan explicar tanto los aciertos como los defectos encontrados, e identificar las variables o actividades que puedan resultar estratégicas o especialmente importantes para la obtención de las metas propuestas. Debe además detectar y evaluar las principales políticas, los organismos públicos y privados que tuvieron la responsabilidad de realizar actividades o de definir políticas relativas al programa, evaluando su acción, la disponibilidad de recursos, y el sistema de información y control existentes. Tendrá que conducir también a la determinación del grado de compromiso del estado en dicho campo o producto, poniendo de manifiesto la importancia que tiene éste en la planificación de estas actividades y su capacidad para modificar la situación existente en el sentido propuesto en la política planificada de desarrollo.

La profundidad de la diagnosis específica dependerá —entre otros factores— del grado de detalle que se desee dar a la formulación del programa.²²

b] *La evaluación de los programas ejecutados o en curso*

La diagnosis permitirá detectar los programas que se han llevado a cabo y aquéllos que se están desarrollando y que afectan o han afectado parcial o totalmente el área en estudio.

Esta evaluación es de gran importancia para ratificar, modificar o suspender los programas en actual ejecución²³ y para capitalizar la experiencia acumulada en la formulación de programas que se están iniciando.

El análisis o evaluación de los programas detectados debe contemplar, a lo menos, los siguientes aspectos:

i] El alcance, forma y contenido de cada uno de los programas;

ii] Su vinculación con los objetivos de la política anterior y con otros programas. De especial interés son las vinculaciones que puedan haber tenido con el manejo presupuestario, con el financiamiento externo y con la generación de proyectos de inversión;

iii] La importancia relativa que el programa tuvo respecto de los resultados del producto o campo de acción programado. En algunos casos, se comprobará que los programas constituían un mecanismo operativo importante; sin embargo, en otros casos, se descubrirá que tuvieron una existencia formal, ya para intentar algún financiamiento especial, ya para satisfacer las demandas o exigencias de ciertos grupos de presión o de fuerzas sociales importantes;

²² Es posible que en un programa la profundidad de la diagnosis deba intensificarse, para hacer frente a las exigencias derivadas del perfeccionamiento del programa. Así, si originalmente se hizo un diagnóstico poco detallado para servir de base a la formulación de un programa de desarrollo mínimo, y luego se decide completar este programa, también será necesario profundizar y completar el respectivo diagnóstico.

²³ Es posible que en algunos casos, la evaluación de programas ya ejecutados o en curso lleve a la conclusión de que no es factible o conveniente formular un nuevo programa similar, por haberse descubierto obstáculos difícilmente superables en los plazos disponibles, o porque las medidas que se pueden tomar no producen los efectos que de ellas se esperan, porque la receptividad de los productores es baja o nula, etc.

iv] Un análisis de las metas postuladas y de las que efectivamente se alcanzaron. Las metas formuladas deben analizarse en el marco de las demás metas del sistema agropecuario, de acuerdo a su grado de desagregación, precisión, factibilidad, etc.;

v] Los mecanismos instrumentales elegidos para alcanzar las metas propuestas, la capacidad para operarlos y controlarlos y su consistencia con los del resto de la política agropecuaria;

vi] La gestión adoptada para la ejecución del programa, especialmente la asignación de responsabilidad entre los organismos públicos y los agentes del sector privado.²⁴ Este análisis deberá incluir el sistema de información y control diseñado y aplicado para el seguimiento de la ejecución;

vii] El financiamiento del programa. Especial atención merece la relación entre el financiamiento propuesto y el que efectivamente se logró, así como el conocimiento de las causas que explican el fenómeno;

viii] La información que permita establecer si los programas condujeron a la identificación de ideas de proyectos y a su posterior formulación y ejecución, y si se emplearon los mecanismos existentes o se creó algún mecanismo o procedimiento más eficiente para la formulación sistemática de estos proyectos.

3. *Especificación y cuantificación detallada de las metas de un programa y del modo de alcanzarlas*

a] *La especificación de las metas*

En el capítulo tercero de la Tercera Parte, se explicó la metodología que debe emplearse para traducir los objetivos y la estrategia en metas. Sin embargo, muchas de las metas así definidas son más bien de carácter indicativo y no tienen el grado de desagregación y especificidad necesario para programar las correspondientes actividades. Esto es, permiten compatibilizarlas con los recursos disponibles, tanto en el sistema agropecuario como en el resto de la economía, pero son insuficientes para instar a los distintos agentes del sistema agropecuario a realizar acciones concretas para lograrlas.

La formulación de programas se presenta como el paso necesario para llenar este vacío. En esta forma, en la preparación de un programa que se inicia a partir de metas de carácter indicativo se irán precisando progresivamente las condiciones reales —favorables y restrictivas, reales y potenciales— que harán posible traducir las metas iniciales en metas desagregadas, a fin de darle operatividad al programa. Con el propósito de mantener la coherencia definida en la formulación de la estrategia y de las metas más agregadas, es necesario que éstas, más desagregadas y especificadas, sean revisadas y compatibilizadas por los responsables del sistema de planificación, de modo que éstos puedan reasignar recursos, reajustar metas, establecer prioridades entre programas, cancelar o postergar programas, etc. Se presenta aquí, nuevamente, un caso típico de decisiones basadas en el método de aproximaciones sucesivas.

Ahora bien, a fin de que se pueda lograr una especificación suficiente de las metas de un programa, se debería poder estipular, para los productos, servicios o acciones que se van a desarrollar, las siguientes variables: la calidad, los mercados o usuarios a los

²⁴ En la mayor parte de los países de la región, la organización de la administración pública no es adecuada para la ejecución de ciertos programas ni resulta fácil reformarla. En respuesta a ello, para asegurar el éxito de algunos programas, ha sido corriente recurrir a la creación de instituciones *ad hoc* que, si bien han constituido una respuesta a las necesidades de dichos programas, han contribuido a incrementar el caos administrativo existente.

que estarán dirigidos, los tipos de productores con que se trabajará o a quienes se asistirá, las regiones y épocas del año que se consideren más propicias, etc., y además, la forma en que se pretende alcanzar las metas. Por ejemplo, en el caso de muchos cultivos anuales y, especialmente, en el de las plantaciones permanentes, es necesario desagregar las metas globales de áreas que van a ser sembradas o plantadas por regiones y por variedades. En el caso de los programas pecuarios será necesario estipular, entre otras cosas, qué proporción de las metas de producción serán obtenidas por incrementos del área dedicada a la ganadería, por mejoramiento de las praderas que permita elevar la carga por unidad de suelo, por mejores condiciones sanitarias y de alimentación, etc. En un programa de fertilizantes, habrá que traducir las metas con respecto al consumo total de nutrientes —generalmente nitrógeno, anhídrido fosfórico y óxido de potasio— en metas específicas de cada uno de los distintos fertilizantes que puedan utilizarse.²⁵

En forma similar, un programa de mecanización deberá estipular los tipos y cantidades de máquinas que deberán ser fabricadas en el país o importadas, el grado de desarrollo técnico y potencia de los equipos, etc. El programa de creación de nuevas técnicas deberá explicitar las materias que deben ser objeto de investigación en cada uno de los principales productos y disciplinas científicas básicas, así como especificar su prioridad relativa, regionalización, etc. El programa de reforma agraria deberá estipular la superficie que será afectada, según regiones o tipos de productores, así como también la cantidad de beneficiarios y su origen. El programa de capacitación deberá mencionar la cantidad de personas que serán atendidas por año en cada una de las especialidades que sean necesarias, los lugares en que se realizará la atención, la duración de los diferentes cursos de capacitación, etc. Y así podríamos seguir dando ejemplos de lo que significa la desagregación y cuantificación detallada de las metas de cada programa específico.

Esta desagregación cuantificada de las metas exige normalmente realizar estudios especiales. Así, por ejemplo, las metas de exportación requieren un conocimiento de los mercados externos para cada producto y variedad, en aspectos tales como transportes, calendarios de entrega, calidades, embalaje, presentación, modalidades de venta, nivel y estructura de precios, etc.

En otros casos, será necesario realizar investigaciones tendientes a crear o a importar y adaptar a las condiciones del país, ciertas técnicas que permitan obtener un producto de aceptación en los mercados externos, para lo cual pudiera ser necesario adoptar una clasificación normalizada de tipos, clases, calidades o variedades para determinados productos.

En forma similar, para desagregar las metas establecidas respecto de algunos productos, será necesario contar con estudios detallados de la capacidad potencial de producción de los suelos disponibles en el país y evaluar la disponibilidad de técnicos o expertos en determinadas especialidades que sean esenciales para su expansión.

En el caso de un nuevo cultivo que se intente introducir en el país, habría que establecer en qué medida será aceptado por los productores, a qué incentivos se tendría que apelar, etc.

Algunos de estos conocimientos son igualmente necesarios en la fase de definición de los objetivos y de la estrategia de desarrollo agropecuario. Sin embargo, otros son más específicos y sólo son necesarios en el momento de preparar el respectivo programa.

Es fundamental considerar el tiempo y recursos necesarios para realizar las investi-

²⁵ Como, por ejemplo, nitrato de sodio, nitrato de potasio, sulfato de amonio, amoniaco anhidro, urea, etc., en el caso del nitrógeno; superfosfato normal y triple, fosfatos cálcico o bicálcico, harina de huesos, cloruro y sulfato de potasio, en el caso del anhídrido fosfórico.

gaciones que puedan proporcionar esta información. Es posible que, en algunos casos, sean de gran envergadura y requieran mucho tiempo y recursos. En estos casos, no será posible llegar a una desagregación y especificación detallada y confiable de las metas desde un comienzo, y habrá que limitarse, en una fase preliminar, a trabajar con ciertos órdenes de magnitud, mientras simultáneamente se especifican las investigaciones que será preciso realizar. Estas investigaciones, por otro lado, integran la formulación de un programa y pueden llegar a constituir un proyecto específico. De ahí que es posible que la formulación de ciertos programas lleve algunos años de trabajo.

Por ejemplo, un programa de riego puede requerir una primera fase destinada a la prospección de los suelos regables y a la disponibilidad de agua, si no se contara con esta información previamente.

b) *El modo de alcanzar las metas*

Cada vez que se establece una meta, deben indicarse los posibles modos o caminos para alcanzarla. De ahí que cuando se determinan y detallan las metas de un programa, es necesario especificar y, si es posible, cuantificar los medios propuestos para lograrlas. Ello implica definir diversos elementos, algunos de los cuales son similares en muchos programas y otros más específicos, según se trate de programas de producción o de programas de apoyo.

i) *Programas de producción.* En el caso de los programas de producción, es necesario especificar, a lo menos, dos conjuntos de elementos estrechamente interrelacionados. Uno se refiere a los factores y técnicas de producción y el otro, a la definición del conjunto de políticas y otros mecanismos instrumentales para lograr que los productores actúen en el sentido postulado por el programa.

Los programas de producción deben especificar en qué medida se lograrán los nuevos niveles de producción, mediante una expansión del área cultivada o una elevación de los rendimientos por unidad de superficie. Ello supone un conocimiento mínimo de los recursos y de las tecnologías en uso disponibles y potenciales, así como de la función de producción más conveniente y que mejor concilie las motivaciones de los empresarios con los intereses generales del país. Además, en los programas pecuarios se deberá programar la estructura y la evolución de la masa ganadera, lo que implica poder establecer los cambios que deberán producirse en los principales parámetros vitales y zootécnicos que la caracterizan.

No basta, sin embargo, determinar la función de producción teóricamente más conveniente y cuantificar los recursos necesarios para esta operación. Es preciso, además, garantizar su factibilidad en un medio en que otros cultivos o explotaciones pecuarias no programados pueden competir por el uso de los mismos recursos y servicios existentes o disponibles en el futuro previsible. Por lo tanto, será necesario establecer una compatibilización racional de los recursos y servicios, la cual, en una primera aproximación, ya ha sido efectuada a través de la formulación de la estrategia, la cuantificación de las metas, la determinación de las políticas y otros mecanismos instrumentales. Sin embargo, al formularse el programa, esta compatibilización debe ser reiterada a fin de realizar los ajustes pertinentes.

En la formulación de todo programa de producción, tiene especial importancia establecer el conjunto de inversiones que hagan factibles las metas establecidas. Así, por ejemplo, un programa de desarrollo frutícola deberá asegurar que estén disponibles, en las respectivas zonas o regiones y con la debida oportunidad, la cantidad de plántulas de las distintas especies, para cubrir las áreas que se ha programado plantar. Esto implica asegurarse de que las inversiones correspondientes para ampliar los viveros existentes o para instalar nuevos establecimientos serán realizadas con la anticipación

correspondiente. Un programa avícola deberá igualmente considerar las inversiones necesarias para la producción de huevos fértiles para incubación o de pollitos de un día en las cantidades adecuadas para cumplir las metas propuestas.

Normalmente, los programas de producción implican demandas de insumos o servicios, que a su vez pueden dar origen a uno o más programas de apoyo. Así, por ejemplo, un programa de producción de maíz cuantificará las semillas certificadas que requiera; igual cuantificación será necesaria al formular un programa de producción de frijol, por ejemplo. Como estas demandas de semillas constituyen una de las preocupaciones más importantes de todo plan de desarrollo agropecuario, aun cuando no se hubieren formulado los respectivos programas de producción, en muchas ocasiones puede resultar más conveniente definir un programa que se preocupe específicamente del abastecimiento de las semillas necesarias para la mayor parte de los cultivos o para los más importantes. (Véase el cuadro 111.)

Finalmente, los programas de producción deben incluir un conjunto de estímulos y sanciones orientados a inducir a los productores a adoptar las medidas necesarias para alcanzar los volúmenes de producción que se hubieran determinado y en las condiciones señaladas. Estas medidas han sido definidas al diseñar las políticas agropecuarias,²⁶ pero los programas deben darle una especificidad mayor en el caso particular de un producto determinado.

ii] *Programas de apoyo.* En el sistema agropecuario, los programas de apoyo constituyen un mecanismo instrumental imprescindible para incrementar la eficiencia de la acción administrativa de organizaciones complejas, como los servicios de asistencia técnica, de carácter público o privado, los centros de investigación, las corporaciones

CUADRO 111. Vinculación entre los programas de producción y los programas de apoyo
Ejemplo: Un programa de semillas

Producto	Variiedad	Zona	Superficie (hectáreas)	Semilla requerida (toneladas)	
Trigo	A	1	150 000	20 000	
		2	50 000	7 000	
		3	50 000	6 500	
	B	1	3 000	500	
		C	2	18 000	2 000
			3	320 000	8 000
Maíz	L	3	81 000	2 000	
		4	3 200	100	
		M	1	25 000	1 000
	M	2	73 000	2 000	
		4	2 300	80	
		Frijol	R	1	3 200	150
1	4 500			200	
S	3		83 000	4 000	
	4		77 000	4 000	

²⁶ Considerando que el proceso de planificación está sujeto a un ajuste permanente, mediante el método de aproximaciones sucesivas, la definición de las políticas no antecede estrictamente a los programas sino que tiene una relación recíproca con ellos. En efecto, las políticas se definen teniendo en cuenta su influencia en la obtención del conjunto de metas de cada programa de producción. Por lo general, el diseño de políticas, definición de metas y formulación de programas y otros mecanismos instrumentales constituyen un solo proceso.

de desarrollo regional, las asociaciones o juntas de regadío, los organismos de seguridad social, etc. Normalmente, la participación estatal en la ejecución de estos programas es directa y, cuantitativa o cualitativamente, decisiva para la obtención de las metas anticipadas. Estas dos características de los programas de apoyo determinan la especificidad de su formulación.

En primer término, y a diferencia de los programas de producción, los agentes responsables de la ejecución de un programa de apoyo están ya comprometidos en la realización de las acciones que se programan. Por ende, los agentes, por lo general, no tienen que ser incentivados ni orientados en materia de "¿qué hacer?", sino de "¿cómo hacerlo?" Es decir, "¿cuándo?" "¿en qué cuantía?" "¿en qué zonas?" "¿con qué tipo de empresarios y trabajadores?", etc. Aún en el caso de nuevas actividades, éstas vendrán a complementar la especialización de los respectivos organismos o a crear un campo de especialización.

En segundo lugar, por tratarse de agentes colectivos que necesariamente tienen que operar organizadamente, y que poseen una mayor capacidad de dirección, no es necesario ni conveniente detenerse en los aspectos directos de la ejecución. Lo que se deberá subrayar será, más bien, la adecuada distribución de las tareas y de los recursos entre los diferentes agentes y la institucionalización de la coordinación de sus actividades. Así, por ejemplo, en un programa de asistencia técnica se delegará a cada organismo responsable, la tarea de ajustar su contenido en función del aspecto, zona o clientela que atiende. En efecto, se deberá fijar claramente, para cada organismo, el número de prestaciones por unidad de tiempo, el alcance espacial, el tipo de productos, empresa u organización (cooperativa, sindicato, etc.) que atenderá, el monto de los recursos que deberán ser puestos a su disposición, etc.

En tercer lugar, en razón de que las tareas de control implican un número reducido de agentes organizados, éstas se verán facilitadas y podrá recurrirse a evaluaciones más frecuentes. De este modo, las metas establecidas al iniciarse el programa pueden ser ajustadas oportunamente durante todo el transcurso de la ejecución.

Finalmente, como su cumplimiento descansa en buena medida en la sujeción administrativa de los organismos públicos ejecutores de los centros de decisión (ministro, consejos de desarrollo agropecuario, etc.) y en los acuerdos y reglamentaciones administrativas de la actividad de las empresas y de los organismos privados, puede comúnmente caerse en el error de confundir la formulación de los programas de apoyo con la simple redacción de extensos y detallados documentos que justifiquen la asignación de los recursos del presupuesto fiscal, bajo el supuesto de que existe una adecuada y permanente concertación entre los responsables de la toma de decisiones y los organismos ejecutivos. Un buen programa de apoyo no puede basarse en el supuesto de la existencia de una coordinación interagencial. Por el contrario, esta coordinación sólo puede obtenerse si los centros de decisión ordenan y orientan sus actividades, tomando ese programa como guía, y hacen valer su autoridad oportunamente durante todo el transcurso de la ejecución, sea para revisar o para confirmar las instrucciones y metas establecidas.

iii] *Identificación de proyectos de inversión.* Para ambos tipos de programas es fundamental individualizar las actividades que, para su adecuado desarrollo, precisarán una infraestructura que se traducirá en proyectos de inversión. Por ejemplo, un programa de comercialización de los productos agropecuarios puede requerir silos, bodegas, frigoríficos y agroindustrias; un programa de investigaciones agrícolas o pecuarias puede precisar nuevos laboratorios, estaciones experimentales, ampliación de las existencias, etc. En cada uno de estos casos, deben especificarse, con precisión, los proyectos necesarios, así como, también, su capacidad, calidad y localización. Las necesidades de inversión

así especificadas constituyen lo que en este texto se ha llamado "situación-problema" o "áreas potenciales de proyecto", que son la base del procedimiento que se propone para identificar los proyectos de inversión que van a formar parte de la política planificada de desarrollo.²⁷

iv] *Factibilidad y flexibilidad del diseño y cumplimiento de los programas.* El detalle y desagregación de las metas que suponen la formulación de los programas es el resultado de un proceso de aproximaciones sucesivas. Las metas de los programas están sujetas a revisiones y a ajustes permanentes, que permiten, por una parte, informar oportunamente a los responsables del sistema de planificación a fin de poder compatibilizar y reasignar recursos y, por la otra, evitar el gasto excesivo de recursos y tiempo empleados en afinar metas que luego pueden resultar imposibles de alcanzar. No puede omitirse, además, que el éxito de determinados programas va a estar condicionado por la oportuna disponibilidad de cierta infraestructura. De ahí la importancia de iniciar la formulación de algunos proyectos, aun cuando no estén definitivamente cuantificadas ciertas metas del programa.

Ahora bien, es perfectamente posible y, más aún frecuente, que en etapas relativamente avanzadas de la formulación de un programa, e incluso de su ejecución, se compruebe que no es posible obtener algunos de los recursos en la cantidad, calidad, oportunidad o ubicación necesarias, o que tampoco se cuente, en el debido tiempo, con alguna infraestructura esencial (proyectos ejecutados). Por ejemplo, puede constatarse la insuficiente disponibilidad de semilla de fundación para difundir algunas nuevas variedades, al ritmo, en el período y en el área previstos; que las estaciones cuarentenarias y barreras de control sanitario no pueden ser construidas u operadas en las fechas previamente determinadas; que no es posible capacitar el número establecido de trabajadores en nuevas técnicas de ordeña, de esquila o de siembra necesarias para alcanzar ciertas metas previstas, etc. En estos casos podrá ser preciso, primero, intentar reajustar o rediseñar la manera cómo, originalmente, pensaban alcanzarse las metas: uso de otras razas, variedades o técnicas productivas, cambio en la combinación de recursos, reajuste de la localización, uso de otros estímulos y sanciones, concentración de la asistencia técnica o del crédito, etc. en otros grupos empresariales. Si esta primera acción de reajuste fuera insuficiente, cabría reducir dichas metas en la proporción que impusieran las limitaciones encontradas. (Véase la gráfica 40.)

4. *Determinación y organización de las principales actividades de un programa*

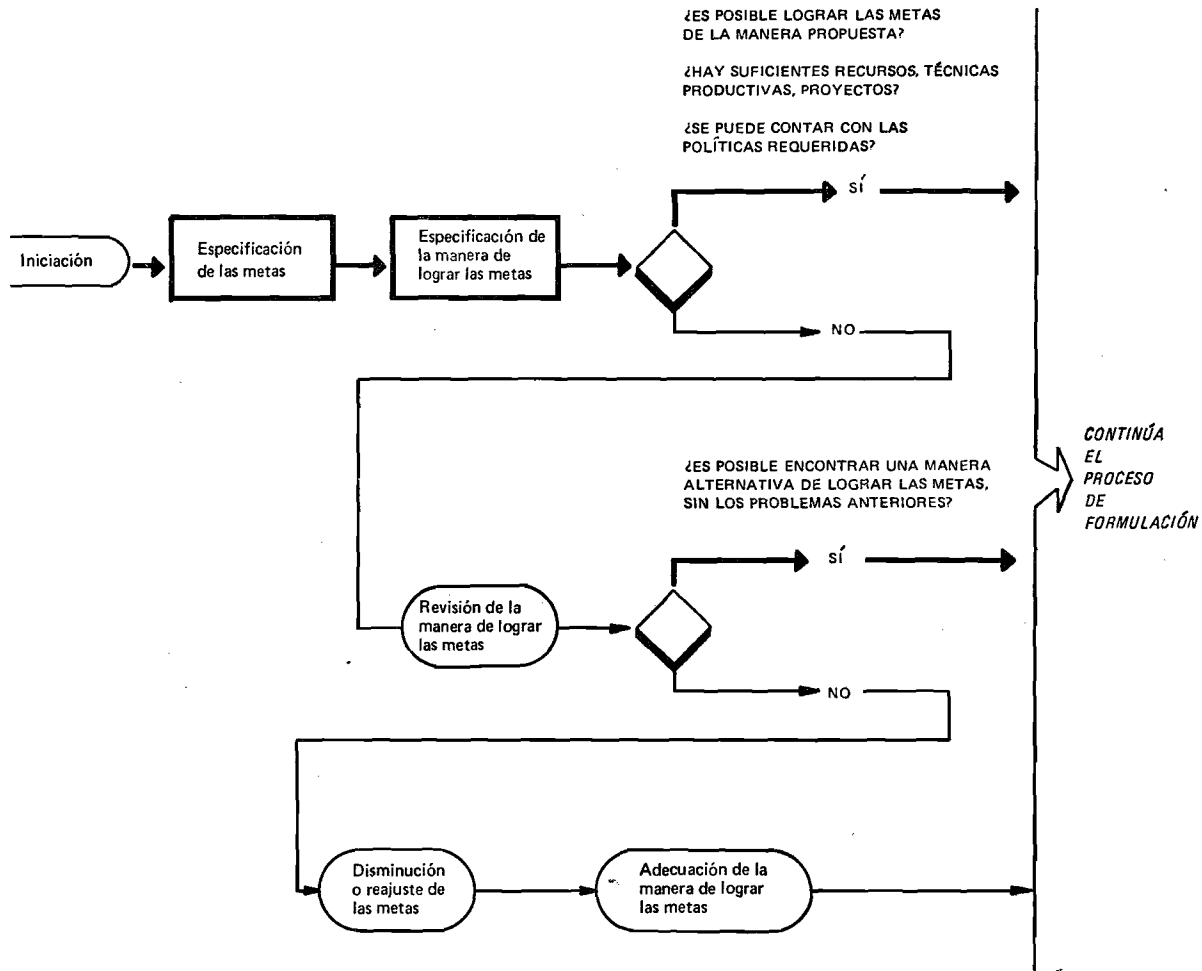
a] *La individualización de actividades*

Esta tarea, que es común a la formulación de todos los mecanismos de planificación, constituye una etapa especialmente importante en la formulación de los programas. La individualización tiene como objetivo organizar la ejecución de dichas actividades; sin embargo, puede ser realizada con diverso grado de detalle y profundidad.

Al desagregar y especificar las metas, así como al establecer la manera de alcanzarlas, es necesario hacer explícito el o los principales procesos que conducirán a la obtención del producto.²⁸

²⁷ La metodología para definir estas "situaciones-problema" o "áreas potenciales de proyecto" y para individualizar las principales ideas de proyecto que satisfagan sus exigencias se presentan en la segunda parte de este capítulo.

²⁸ Cuando la política planificada de desarrollo postula cambios tecnológicos o estructurales que alterarán fundamentalmente la naturaleza o la secuencia del proceso que hoy día conduce a la obtención del producto o resultado de que se trate, será necesario especificar el proceso



Esta explicitación debe ser suficientemente clara y detallada para mostrar a todos, o a los principales participantes en el proceso, las operaciones esenciales que lo integran. Cada una de estas operaciones debe ser luego desagregada con el fin de detectar todas las actividades individuales que la componen.²⁹ Son estas actividades las que luego serán organizadas espacial y temporalmente y asignadas para su realización, a personas, categorías sociales, empresas u organismos.

Supóngase un programa de semillas oleaginosas destinadas a la producción de aceites comestibles. En los estudios preliminares, se ha decidido cuáles especies se cultivarán y estimado las posibilidades de lograr determinados rendimientos unitarios, especialmente a través del uso de fertilizantes. En una primera etapa, el proceso productivo puede representarse como una "caja negra", a la cual entran algunos factores de producción y de la cual sale el aceite comestible. (Véase la gráfica 41.) Sin embargo, en una segunda etapa debe procederse a desagregar los factores que entran al proceso, los productos resultantes y el proceso productivo mismo. El criterio de desagregación, tanto de factores y resultados como del proceso, estará dado por la importancia relativa de sus componentes y por la posibilidad de utilizar estos componentes como parámetros para el desarrollo del programa. En el ejemplo examinado, se destacan los fertilizantes y los procesos de producción agrícola, de acopio y de elaboración industrial, esto es el aceite, la torta y las oleaginosas. (Véase la gráfica 41.)

Si el principal elemento dinamizador de la producción de oleaginosas lo constituye el mayor uso de fertilizantes, esa entrada deberá ser desagregada aún más. (Véase la gráfica 41.) Por otra parte, los nuevos niveles de producción postulados por el programa puede exigir una ampliación de la capacidad de almacenamiento y de elaboración existentes, lo que pondría de manifiesto las "áreas potenciales de proyecto". Éstas deben ser tenidas en cuenta, con el objeto de individualizar las ideas de proyectos de inversión, los que una vez ejecutados, resolverían el problema planteado. (Véase la gráfica 41.)

Al completar este proceso de desagregación,³⁰ se tendrán identificadas todas o las principales operaciones necesarias para alcanzar las metas. Cada una de estas operaciones deberán ser luego analizadas en detalle, con el objeto de descubrir las actividades que deberán desarrollarse efectivamente. Para ello es necesario determinar:

- i] La alternativa técnica —proceso unitario o agregado— más conveniente para obtener el producto o servicio que se postula;
- ii] Las principales restricciones y necesidades de recursos y de organización que permitan detectar las actividades adicionales necesarias para superarlas; y
- iii] Las posibilidades de alterar la forma, lugar o momento en que son realizadas las actividades anteriores, escogiendo las opciones más convenientes y definiendo las acciones que deberá desarrollar el estado para promoverlas.

Es necesario, también, determinar las interrelaciones y secuencias entre las diversas actividades que conforman el proceso. Para ello será útil preparar gráficamente una actual, el proceso modificado y los pasos o acciones que se requieren para transformar el uno en el otro.

²⁹ No es fácil definir rigurosamente lo que debe entenderse por "actividad". En forma un tanto arbitraria, en el presente texto se ha llamado "actividad" a la menor subdivisión o desagregación posible de un proceso o función, que consume tiempo y recursos y que produce un resultado, efecto o transformación simple, perfectamente perceptible y que es esencial para el proceso o función que se está analizando.

³⁰ No está de más reiterar que la profundidad y grado de detalle de este proceso de desagregación dependerá del carácter del programa en preparación. Cuando se esté formulando un programa simple, sólo se prepararán aquellos bloques o unidades más importantes. Sin embargo, será necesario descomponer estos últimos si se está preparando un programa complejo.

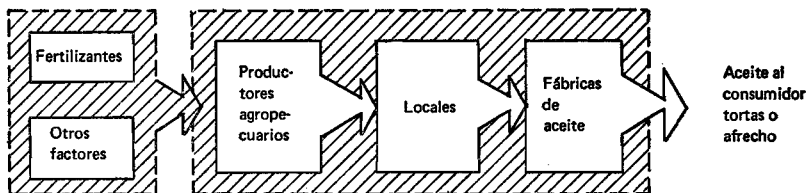
red de actividades. Para construir este diagrama, es preciso estudiar en detalle cada actividad y formularse tres preguntas respecto de cada una de ellas: ¿Qué otras actividades deben ser realizadas, o al menos iniciadas, antes de que ésta pueda comenzar? ¿Qué otras actividades no pueden ser iniciadas mientras ésta no haya sido terminada? ¿Qué otras actividades pueden ser realizadas al mismo tiempo que ésta? En la gráfica 42 se presenta el desarrollo hipotético de las actividades que deberían desarrollarse,

GRÁFICA 41. Ejemplo de desagregación analítica del proceso de producción de un producto para los efectos de la preparación del respectivo programa

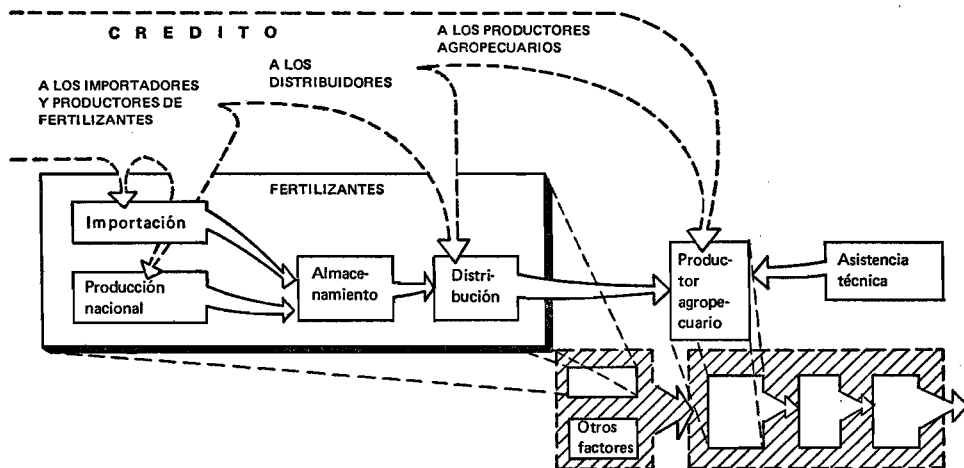
Ejemplo: Programa de producción de girasol
PRESENTACIÓN AGREGADA



PRIMERA APERTURA, AUN BASTANTE AGREGADA

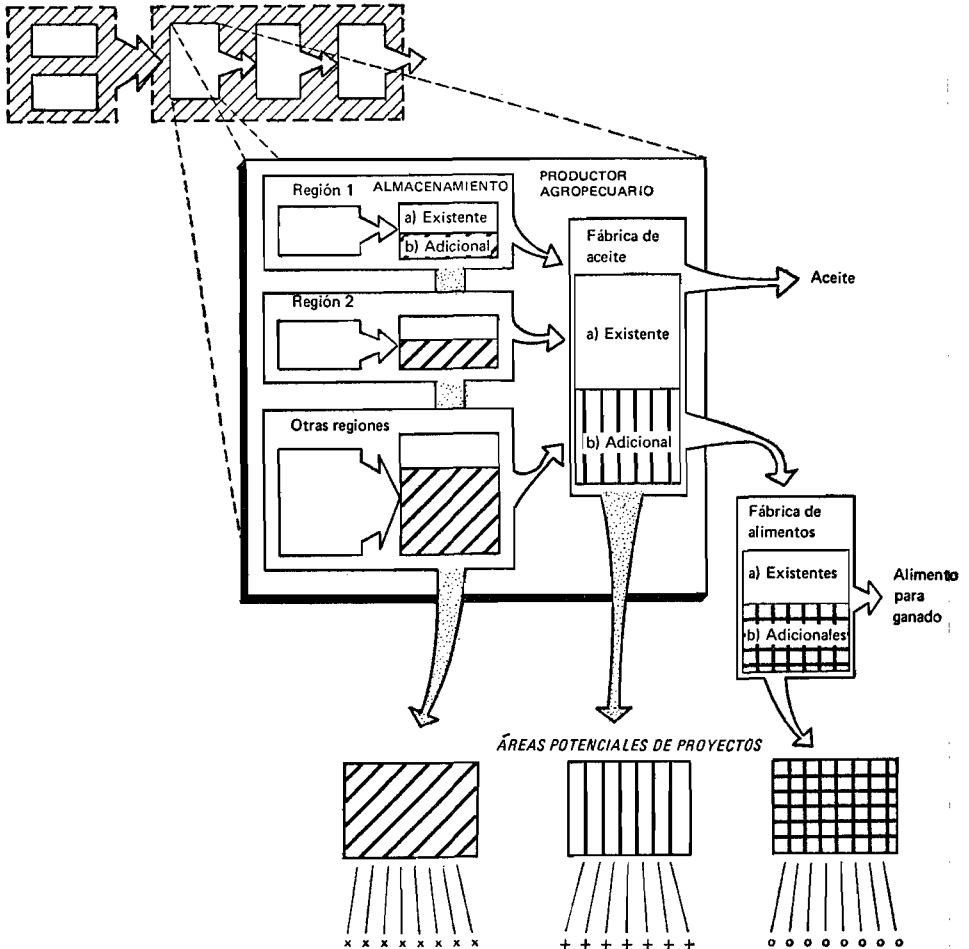


DESAGREGACIÓN DE UNA ENTRADA: LOS FERTILIZANTES



GRÁFICA 41. (Conclusión).

DESAGREGACION DE LAS SALIDAS, PARA DETECTAR LAS ÁREAS POTENCIALES DE PROYECTOS



^a No sólo las salidas del subsistema en análisis pueden dar origen a proyectos. Debe hacerse un análisis similar con las entradas y con las unidades procesadoras.

para llevar a cabo una de las operaciones incluidas en el diagrama del proceso sobre importación de fertilizantes desarrollado en el ejemplo anterior.³¹ No deberá extrañar que durante la construcción de la red se descubran actividades que habían pasado

³¹ Para una presentación elemental de los conceptos teóricos y de la técnica necesaria para preparar diagramas reticulares, véase J. R. Turcan, "Empleo del método de la planificación reticular en la planificación del desarrollo", *Curso de planificación del desarrollo agrícola*, 1967, Estudio de Planificación Agrícola núm. 9, FAO, 1968, pp. 112-122.

desapercibidas en el análisis anterior y que ahora surgen a raíz de las interrelaciones que se van estableciendo.

Las actividades sistemáticamente individualizadas a través de este procedimiento deben ser confrontadas con las que están realizando efectivamente los participantes del sector privado y los organismos del estado.³² De ello surge, como conclusión, qué actividades deben continuar desarrollándose normalmente, cuáles otras deben continuar, pero con modificaciones o rectificaciones, qué actividades deben iniciarse y cuáles suprimirse o suspenderse, por no corresponder a las exigencias del programa.

Gran parte de los programas agropecuarios pueden ser analizados mediante redes relativamente simples, que incluyen no más de 30 o 40 actividades y métodos sencillos como el descrito. Ahora bien, si del análisis realizado se obtienen redes más complejas, es conveniente, a lo menos en las primeras etapas del proceso de formulación del programa, agrupar aquéllas que puedan conformar subconjuntos de actividades interdependientes.³³ Como se señaló inicialmente, la organización de las actividades agrupadas en uno de estos subconjuntos puede, posteriormente, dar origen a un subprograma.

b) Organización temporal de las actividades

En la formulación de programas simples, como en programas más complejos, es necesario avanzar un paso más. La etapa siguiente consiste en estimar el rango de tiempo que tomará cada una de las actividades incluidas en la red, lo que permite establecer dos elementos fundamentales. En primer lugar, el momento en que debe lograrse el evento final: en el ejemplo anterior, la fecha en que deben estar los fertilizantes a disposición de los productores de girasol, de modo que se pueda determinar la última fecha posible para el inicio de cada una de las actividades incluidas en la red. En segundo lugar, el conjunto de actividades y hechos que limita en forma crítica la obtención oportuna del evento final, lo cual hace que éstas constituyan el camino crítico del programa o de la operación en cuestión y que deban ser objeto de una atención especial.³⁴

En estas condiciones, es posible organizar temporalmente las actividades de un programa, establecer las fechas en que se debe disponer de ciertos documentos, tomar determinadas decisiones o realizar algunas inversiones, organizándose así el programa de trabajo de quienes están encargados de la formulación y de la ejecución. Simultáneamente, permitirá jerarquizar las distintas actividades, dando más prioridad a las que

³² Además está decir que la lista de actividades en ejecución que se obtiene del diagnóstico es una valiosa ayuda para esta individualización.

³³ En etapas más avanzadas del proceso de planificación o en casos muy complejos, puede ser más conveniente no agrupar las actividades y manejar todo el sistema con técnicas avanzadas de organización de actividades. Para una presentación simplificada de estos métodos, véase el artículo de Turcan, recién citado. Para la aplicación de técnicas conceptuales simples a casos complejos, se han desarrollado diversos procedimientos, cuyo manejo requiere personal especializado y computadoras. Sin embargo, gran parte de los problemas que plantea el desarrollo agropecuario en los países en desarrollo pueden ser abordados con procedimientos simplificados. Para el diseño de los programas, lo importante es establecer la forma de ir descubriendo la red de actividades. Cuando fuere necesario establecer una red compleja, será indispensable recurrir a expertos en la materia. Para mayores detalles, véase A. Baltar, *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, Cuadernos del ILPES, Serie I, Apuntes de clase núm. 4, 1968.

³⁴ El camino crítico de una red es aquella secuencia de actividades y eventos que tienen la duración más larga y que, por lo tanto, determinan el mínimo lapso que debe transcurrir desde que se inicia la primera operación, el evento inicial, hasta que se concluye la última, el evento final.

conforman el camino crítico y menos a las que están menos presionadas por el tiempo o a las que, de acuerdo al análisis realizado, han resultado ser accesorias, complementarias e incluso prescindibles. Este análisis es fundamental para establecer el calendario del programa.

Ahora bien, al preparar este calendario, puede ocurrir que, en algunos casos, se constate que no es posible desarrollar ciertas acciones o contar con ciertos resultados en los plazos originalmente previstos. Cuando se presenta una situación de este tipo, es necesario revisar la secuencia de actividades que se han diseñado, examinando la posibilidad de adelantar o acortar algunas actividades para disminuir la duración del camino. El acortamiento del tiempo necesario para una actividad bien diseñada suele ser difícil. Sin embargo, en algunos casos es posible revisar su diseño, cambiar las técnicas seleccionadas, o alterar la dotación de recursos humanos, materiales o financieros, tanto en cantidad como en calidad y calendario. También es posible estudiar el adelanto de la fecha de iniciación de una actividad. Esto supone analizar la posibilidad de acortar el tiempo o adelantar la iniciación de las actividades que la preceden y examinar también los efectos a futuro en el resto de la red.³⁵ Si esta revisión resultara infructuosa o insuficiente y no fuese posible acortar la duración o adelantar la iniciación de las actividades temporalmente conflictivas, se deberá reajustar la meta inicialmente fijada, por ser demasiado ambiciosa. (Véase la gráfica 43.)

c] *Organización espacial de las actividades*

Además de organizar temporalmente la secuencia de actividades que conforman un programa, es necesario organizarlas espacialmente. Para ello es preciso separar las actividades que han de desarrollarse a nivel central de aquéllas que lo serán en terreno, clasificando éstas según las distintas zonas o regiones en que deberán ser realizadas. En el caso de regiones para las cuales se esté formulando un plan de desarrollo agropecuario, éste constituirá el marco en el cual se insertarán dichas actividades. Este aspecto es tratado con mayores detalles en otra sección del texto.³⁶

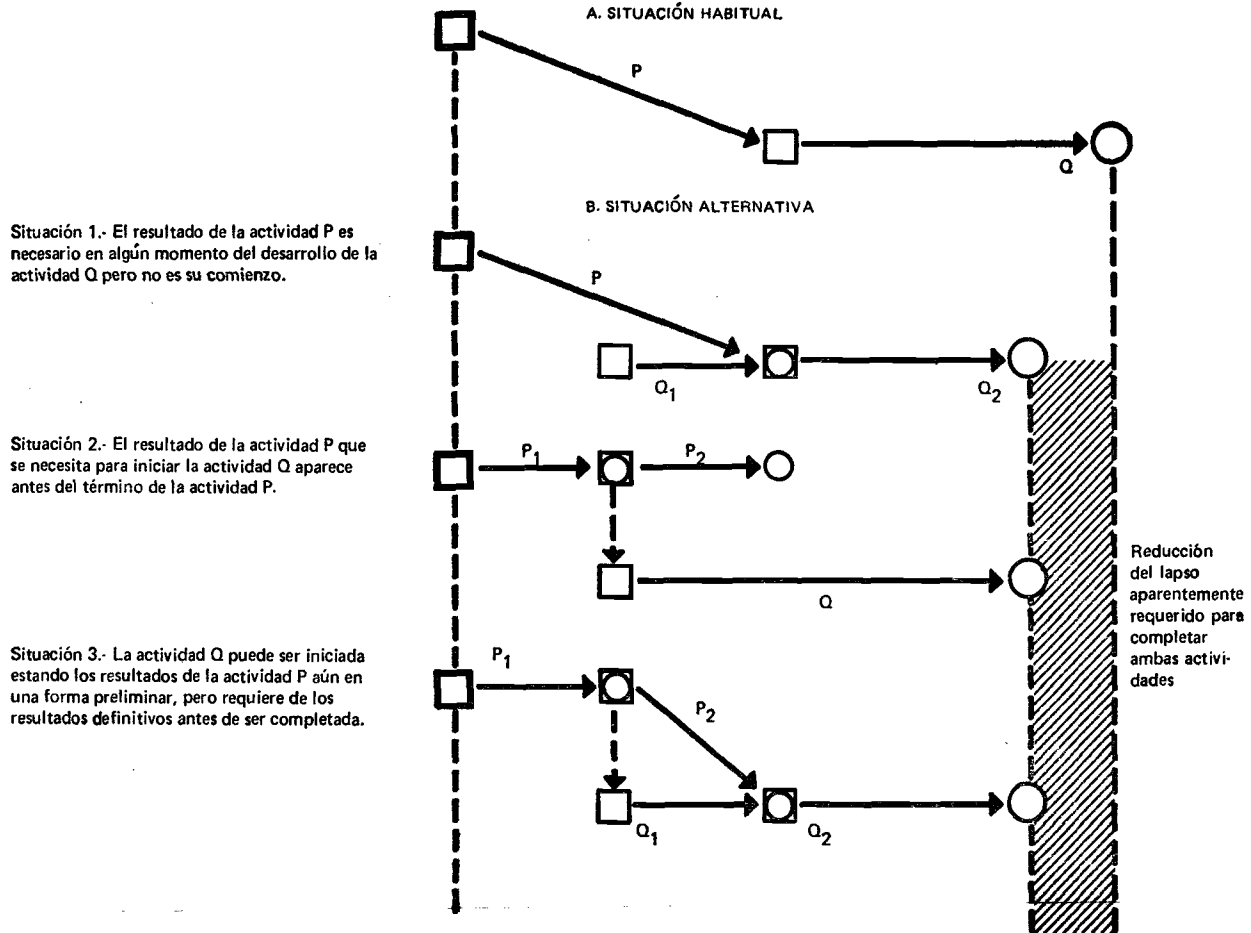
d] *Asignación de las actividades a agentes, organizaciones, empresas u organismos públicos o privados*

Un aspecto de gran importancia lo constituye la definición de los responsables de la ejecución de un programa y de cada una de sus actividades. Habrá que decidir entre agentes públicos y privados y dentro de esta primera opción, entre categorías sociales, grupos o tipos de empresas o de empresarios, organizaciones específicas, organismos, consejos, asambleas o autoridades que se estimen los más adecuados. En muchos casos, no habrá posibilidad de opción si dentro del marco constitucional vigente se trata de actividades de exclusiva responsabilidad estatal, tales como dictación de leyes y decretos, autorizaciones y controles, fijación de precios, etc., o de otras que han sido reservadas a los agentes privados, como la producción agropecuaria a nivel predial, en casi todos los países de la región. En otros casos, se deberá escoger entre ambos y sobre la base de una extensa gama de situaciones intermedias: responsabilidad conjunta, empresas mixtas, etc. Estas decisiones deberán ser tomadas, en cada caso particular y para cada

³⁵ Es posible que una desagregación más cuidadosa de estas actividades permita reestructurar la red. Habitualmente, se considera como iniciación de una actividad la fecha de terminación de la actividad precedente. Sin embargo, en algunos casos, el resultado de la actividad previa es, en realidad, el término de dos actividades consecutivas que no se han hecho explícitas. Lo mismo puede suceder con la actividad siguiente. Esta situación se ilustra en la gráfica 43.

³⁶ Véase el capítulo octavo de la Tercera Parte: "La planificación agropecuaria regional".

CASO EN ANÁLISIS: LA ACTIVIDAD P ES PREVIA A LA ACTIVIDAD Q



actividad, teniendo presente el esquema político imperante y la responsabilidad relativa de ambos sectores en el desarrollo agropecuario, la que habrá sido decidida durante la formulación de la estrategia. En algunos casos, ello implicará mantener la situación vigente. Sin embargo, en otros podrá significar transferir algunas actividades desde el área pública a la privada, o viceversa. Sobre este particular, se pueden formular las siguientes observaciones:

i] No existe un procedimiento particular para decidir quién deberá asumir la responsabilidad de llevar a cabo las actividades dejadas o asignadas a los agentes privados. Muchas veces no suele haber necesidad de tal decisión, pues, por su propia naturaleza, resultan obvias, por ejemplo, las actividades que deberán estar a cargo de los empresarios prediales, los importadores de maquinaria, los vendedores de semilla, los bancos privados, etc. Sin embargo, suele ser necesario y, habitualmente indispensable, adoptar una decisión cuando algunos grupos como los citados no son homogéneos y sus integrantes responden a intereses distintos, tienen diferente grado de eficiencia, o cuando la acción de cada uno de ellos genera diferentes efectos colaterales. Un ejemplo típico de una situación de esta naturaleza lo constituyen las formas productivas. Para lograr un mismo volumen de producción, las pequeñas y medianas explotaciones suelen requerir más empleo, mejor distribución del ingreso y creación de relaciones personales más igualitarias que las plantaciones o grandes propiedades, pero suelen ser menos receptivas al cambio tecnológico y estar menos capitalizadas y menos vinculadas a los mercados de factores y de productos.

Como es evidente, los instrumentos que deberán utilizarse para reforzar la acción de los actuales responsables o para inducir la transferencia de estas responsabilidades a otros grupos, siempre dentro del sector privado, son seleccionados al definir las políticas agropecuarias. Como se vio oportunamente,³⁷ estos instrumentos pueden variar a lo largo de una extensa gama, que va desde la concertación de convenios, contratos u otro tipo de acuerdos con empresas, con grupos de empresas o con asociaciones de productores, hasta el otro extremo, en el cual solamente se menciona la necesidad de que esa tarea sea desarrollada por ciertos grupos o sectores, pero no se realiza ninguna acción específica destinada a lograr este objetivo, ya sea porque se confía en que los responsables realizarán la tarea exitosamente o porque no se tiene ninguna capacidad o posibilidad de influir sobre sus comportamientos. En los casos extremos, puede ser necesario llegar al cambio forzoso de la estructura preexistente (v. gr. nacionalización de las compañías comercializadoras y su posterior transferencia a las cooperativas de productores), para lograr que la actividad que antes desarrollaban ciertos grupos la puedan asumir otros agentes.

ii] La identificación de los requisitos de organización es sólo una etapa en el proceso de formulación de un programa y no un resultado final. Un programa ya formulado debe contener las respuestas y no las preguntas, es decir, debe presentar explícitamente cuál será la organización que permitirá ejecutarlo y cuáles los organismos que se harán responsables del desarrollo de las diversas actividades. En consecuencia, la asignación de actividades a los distintos organismos de la administración pública, en una primera etapa, se hace en forma provisional, donde se especifican los requisitos de organización del programa. Sólo cuando estos requisitos han sido explicitados, aceptados parcialmente o rechazados, se puede hacer la asignación definitiva.

Debe subrayarse que esta asignación corresponde a actividades individuales y no al programa en su conjunto. Por lo general, las distintas actividades de un programa deben ser asignadas a múltiples organismos o agentes individuales, resultando una eje-

³⁷ Véase nuevamente el capítulo cuarto de la Tercera Parte: "Formulación de las políticas".

cución dispersa que exige un gran esfuerzo de coordinación y un complejo sistema de control. En otros programas, la mayor parte de las actividades son asignadas a un solo organismo, el que debe asumir, entonces, la principal responsabilidad en su ejecución. Este caso, sin embargo, es excepcional, pues siempre existen algunas que deben ser desarrolladas por la dirección de la administración pública agropecuaria, por los ejecutivos máximos del país o por otros poderes del estado. Además, normalmente todos los programas incluyen, en cantidad variable, según su tipo y el modelo normativo del gobierno, actividades que deben ser asignadas o reservadas a ciertos agentes privados.

Habitualmente, es posible asignar todas las actividades públicas contempladas en el programa a los organismos existentes o propuestos.³⁸ Sin embargo, en algunos programas, se detectarán actividades que no pueden ser asignadas suficientemente a ninguno de ellos. La solución adecuada podría ser la creación de organismos especializados para realizarlas. Si el tipo, la magnitud o la heterogeneidad de estas actividades "sobrantes" no es suficiente para justificar esa creación sólo restarían las siguientes opciones: forzar a alguno de los organismos existentes a que las asuma, prescindir de esta actividad o transferirla, si es ello posible, al sector privado, ponderando debidamente, en cada caso, si con ello se arriesga el éxito de los resultados del programa. Nuevamente, aparece aquí un elemento restrictivo, que, de no ser resuelto, podría obligar a reducir alguna de las metas del programa.

La asignación de las actividades reservadas a la administración pública también puede significar la ratificación de la actual distribución de tareas entre organismos o su modificación. Pero a diferencia de lo que sucede con el sector privado, en la administración pública no cabe la inducción. La decisión de transferir una actividad de un organismo a otro, incluyendo a veces, los recursos humanos y financieros que aquél destinaba a realizarla, tiene un carácter imperativo y puede ser hecha, por la autoridad, por la vía administrativa. Ello no implica la eliminación de dificultades que una decisión de esta naturaleza normalmente trae aparejada.

iii] Si alguna actividad no puede ser desarrollada, o sólo puede serlo en forma deficiente o insuficiente, por no existir agentes públicos o privados adecuados, deberán revisarse, primero, la nómina de actividades y su organización temporal, luego, la manera en que se había decidido alcanzar las metas y, finalmente, las metas mismas, con el fin de ajustarlas a las posibilidades de ejecución que se hubieren comprobado.

e] *Definición de los principales procedimientos y reglas para la ejecución del programa*

En los programas normalmente no se especifican los procedimientos de detalle, pero sí deben incluir algunos de los principales procedimientos y reglas que regularán su ejecución. Por ejemplo, un programa de investigación agropecuaria especificará las fases y etapas por las que debería pasar un proyecto de investigación para ser aprobado y, posteriormente, ejecutado; un programa de abastecimiento de insumos deberá establecer las normas y condiciones que se exigirán a los interesados en producirlos, importarlos o distribuirlos, y uno de reforma agraria deberá explicitar el procedimiento expropiatorio y de reclamación, y la manera en que un campesino puede acceder a la tierra. No corresponde a este texto entrar en el detalle de su diseño, sino sólo destacar su necesidad.

³⁸ En algunos casos, este mismo análisis permitirá concluir que algunos de los organismos existentes, o partes de ellos, carecen de una justificación efectiva, o señalará la necesidad de restringirlos a la realización de unas pocas acciones, eliminando aquellas tareas que no se justifiquen en términos de la ejecución de la política planificada de desarrollo que se está formulando.

5. *La definición del sistema de control de la ejecución de cada programa*

a] *La dirección y control de la ejecución de los programas*

La ejecución de un programa no puede quedar librada al azar. No basta con tener individualizadas las actividades que deben desarrollarse, con haber asignado la ejecución de cada una de ellas a distintos organismos o empresas, ni con haber puesto a disposición de éstos los recursos para que dichas actividades sean oportuna y adecuadamente realizadas y para que se cumplan los objetivos del programa. Es posible que algunas nuevas actividades no sean iniciadas o que lo sean con retraso; también es posible que no sea modificada la manera en que otras eran realizadas o que sus propios ejecutores vayan dándole una distinta interpretación, ritmo o sentido, a medida que transcurre el tiempo, con lo que se van alejando de su finalidad original. Algunos agentes ejecutivos pueden avanzar más rápido en la realización de las actividades de que son responsables y otros quedar rezagados, introduciendo así distorsiones en su marcha. Igualmente, durante el transcurso del programa van surgiendo cambios no previstos en aspectos tales como precios o comportamientos, apareciendo contingencias, riesgos o accidentes, etc., que deben detectarse y que pueden obligar a rectificar, a readecuar o a reinterpretar las definiciones y asignaciones de tareas.

Por otra parte, las distintas actividades de un programa son normalmente interdependientes y deben realizarse conforme a un calendario y secuencia previamente establecidos. En consecuencia, el atraso en la realización de algunas actividades puede postergar el comienzo o el desarrollo de otras, obligando, muchas veces, a revisar parcial o totalmente el calendario del programa, sobre todo si estas actividades corresponden a su "camino crítico". Por otra parte, no está de más reiterar que ciertas tareas deben ajustarse estrictamente al calendario de las actividades productivas agropecuarias. El atraso de una actividad crítica podría llevar al extremo de alterar el calendario, en tal forma, que los eventos programados se produjeran cuando ya no tuvieran utilidad. Por ejemplo, un atraso con respecto a la importación, fabricación, distribución o venta de fertilizantes puede hacer fracasar una temporada de siembra o reducir fuertemente los rendimientos, pues éstos llegarían a manos de los productores pasado el momento de su aplicación.

En consecuencia, la ejecución de todo programa requiere una labor de dirección permanente, que supervise y coordine las distintas actividades que deben ser realizadas y lleve el correspondiente control de su avance, con el propósito de ir adoptando las correcciones necesarias para asegurar su adecuada y oportuna ejecución. Como los diversos organismos del estado que realizan las actividades que les han sido asignadas tienen su propia estructura de dirección, cualquier sistema de coordinación y control de actividades que se establezca para gestionar la ejecución del programa debe evitar la creación de dualidad de mando al interior de los organismos. Por otra parte, como el estado carece de facultades para influir en forma directa, sobre las decisiones de los agentes privados, no existe un jefe, director, gerente o ejecutor de un programa con mando directo sobre unidades administrativas pertenecientes a distintos organismos públicos ni, menos aún, con mando sobre los participantes del sector privado.

Por lo tanto, la dirección de la ejecución de los programas sólo puede ser ejercida por los ejecutivos máximos de la administración agropecuaria. Sólo ellos tienen autoridad para exigir la rectificación de la acción de los organismos de la administración pública y para definir políticas capaces de inducir o exigir cambios en el comportamiento de los agentes privados.

Los estudios previos para esta toma de decisiones implican la existencia de cuerpos asesores específicos, que variarán desde una persona hasta grupos interdisciplinarios, en

conformidad con la complejidad del programa. Estos grupos, llamados "encargados", "responsables" o "coordinadores" del programa y que forman parte del sistema de planificación, deben recibir información permanente respecto del grado de avance, fechas de iniciación o término de un conjunto de actividades previamente identificadas, gasto e inversión mensual, etc., la cual debe ser confrontada con las especificaciones establecidas en el programa, a fin de detectar discrepancias. Es posible desentenderse de ciertos desajustes menores, especialmente si éstos están dentro de los márgenes establecidos; pero cuando se superan estos límites, especialmente en el caso de las actividades del camino crítico, deben proponerse inmediatamente acciones correctivas.

b) *Diseño del sistema de información que se utilizará para el seguimiento y control de la ejecución de cada programa*

Los sistemas de control tienen como propósito principal diseñar acciones correctivas que permitan regular y reorientar las actividades programadas frente a alteraciones imprevistas que alteren el comportamiento regular del programa. Hay, fundamentalmente, tres tipos alternativos de control.³⁹ El primero consiste en aislar totalmente el sistema bajo control de las posibles "perturbaciones" externas; el segundo se basa en el conocimiento de la función "causa-efecto" y el tercero en el conocimiento de los "efectos finales", al margen de las "perturbaciones" que lo originan.

En el caso de los programas agropecuarios, sólo tienen aplicación los dos últimos,⁴⁰ los que, además, muchas veces se confunden en uno solo bajo el nombre genérico de retroalimentación.

La eficiencia y aun la posibilidad misma de establecer un sistema de control dependen de su diseño. Esta afirmación aparentemente obvia, tiene el propósito de llamar la atención sobre uno de los problemas más serios y generalizados que enfrenta el diseño de un sistema de control. Si éste pretendiera establecerse con posterioridad al diseño del programa o durante su puesta en marcha, lo más probable es que se enfrentara con tal número de rigideces que haría prácticamente irrealizable esta actividad. Un programa sólo será controlable en la medida en que sus diferentes componentes puedan responder a una acción correctiva, y esto sólo puede lograrse eficientemente, cuando al formularse el programa, se diseña su sistema de control. En otras palabras, cuando se formula el programa, queda definida su capacidad cuantitativa y cualitativa de respuesta a las posibles acciones de control. Sobre pasados los límites de esta capacidad de respuesta, es necesario rediseñar el sistema de control. Un sistema de control debe diseñarse de tal manera que asegure las siguientes condiciones: la circulación continua de información acerca de resultados y perturbaciones, si se conoce la relación causa-efecto entre ambos; la comparación de los resultados y de las perturbaciones con las normas, y finalmente, el diseño y puesta en práctica de las acciones correctivas aplicables en cada caso. (Véase la gráfica 44.)

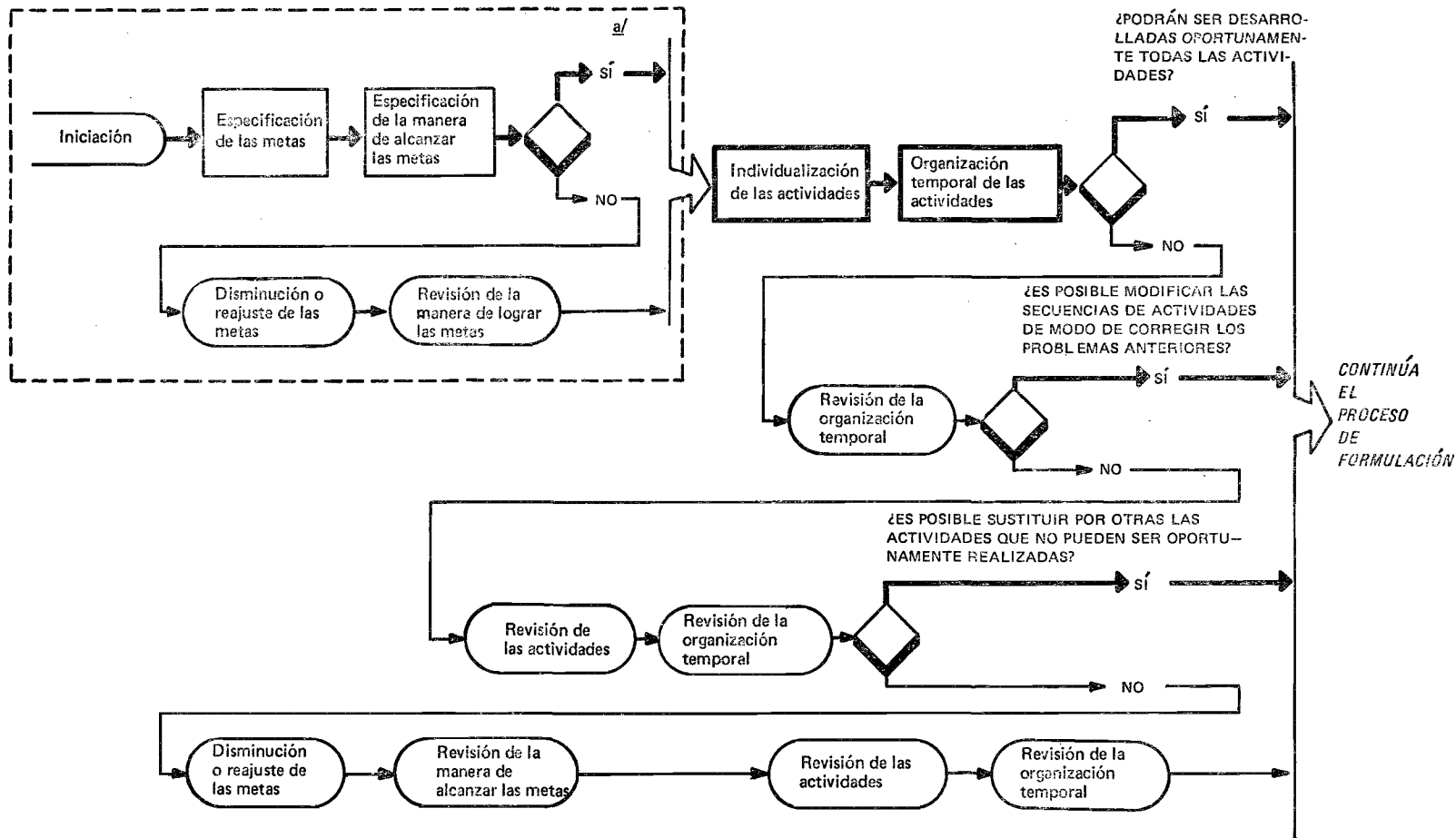
El sistema de control de un programa forma, a su vez, parte de aquél que se ha diseñado para el comportamiento de la política planificada de desarrollo del sistema agropecuario. Esto quiere decir que debe estar interrelacionado con los que se establezcan para otros programas y para otros mecanismos, tales como políticas, proyectos, planes anuales, etc.

El sistema de control específica el tipo de información que debe ser recogida, la definición del "comparador" y la determinación de los centros de decisión que deberán pronunciarse sobre la acción correctiva.

³⁹ Véase Oscar Lange, *Introducción a la economía cibernética*, Siglo XXI, México, 1969.

⁴⁰ Resulta obvia la imposibilidad de aislar un programa agropecuario de las "perturbaciones" externas.

GRÁFICA 44. Reiteración del proceso de formulación de un programa al comprobarse la imposibilidad de desarrollar oportunamente todas sus actividades



^a El desarrollo de la primera opción y la explicación de las dos etapas, en que se descompone la disminución de las metas, se presentó en la gráfica 40.

i] *Especificación de la información.* La recolección y procesamiento de información tiene un costo que dependerá de la cantidad, calidad y calendario. Por lo tanto, la captación de información no debe trascender el límite necesario para ejercer la capacidad de control que es posible desarrollar. Para ello, es preciso seleccionar las variables que serán utilizadas para el seguimiento del programa y determinar el tipo y las características de la información necesaria para cada una de ellas. En el caso de programas simples, en que una sola actividad es determinante de su éxito o fracaso, puede bastar con recoger información periódica sobre algunas variables que representen esta actividad. En el caso de programas más complejos, debe darse prioridad a las informaciones vinculadas a las actividades del camino crítico y a aquellas otras que podrían llegar a condicionarlo en cualquier momento.

También es necesario definir el método y la organización para recoger y procesar la información.⁴¹

ii] *Definición del "comparador".* La información recogida debe ser comparada con los valores o comportamientos originalmente programados para detectar, de este modo, las discrepancias producidas. Quien esté encargado del programa debe dar la voz de alerta cuando se sobrepasan ciertos márgenes previamente establecidos, así como, también, proponer, a los centros de decisión, las acciones correctivas correspondientes y exigirles una respuesta oportuna. (Véase la gráfica 45.)

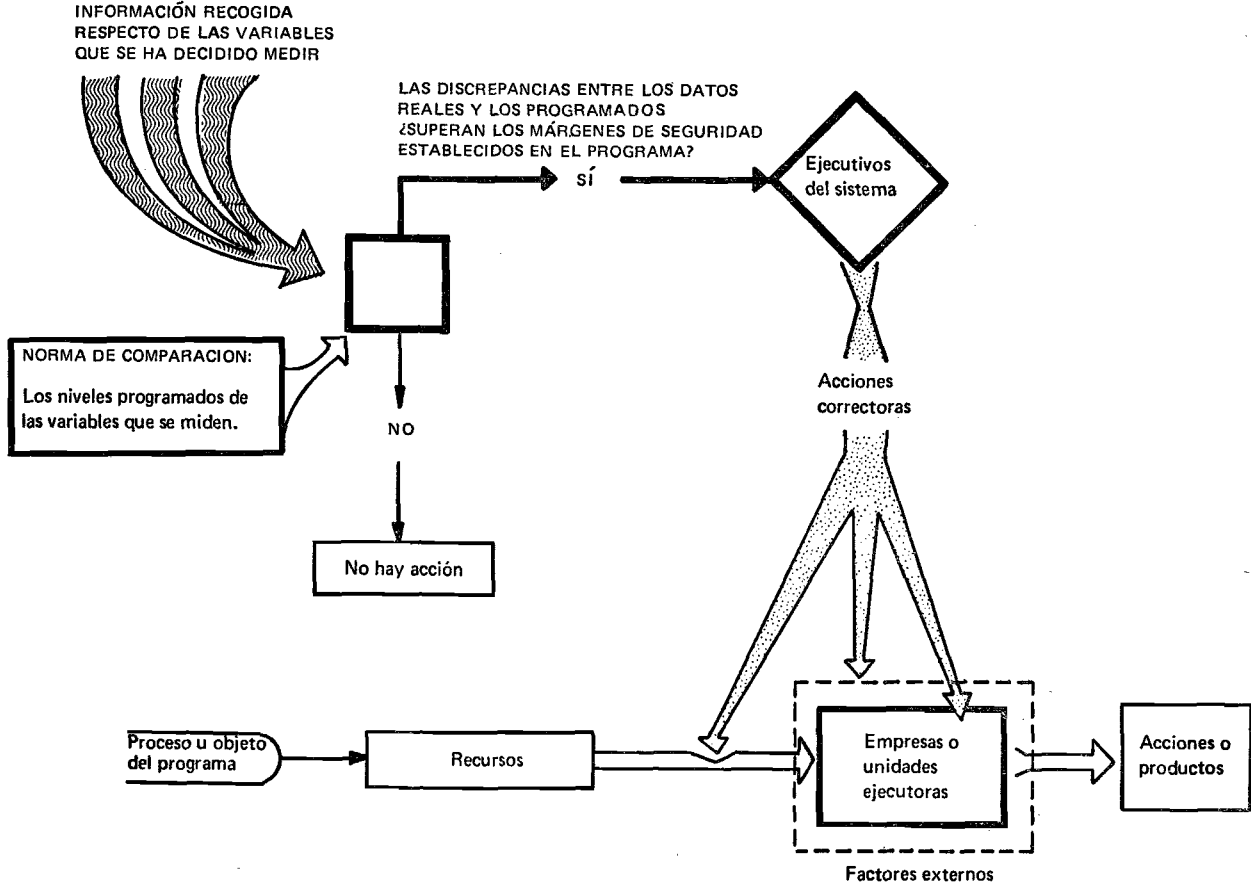
iii] *Determinación de los centros de decisión.* El gobierno, al formular la política planificada de desarrollo, define la estructura de dirección del sistema agropecuario y establece, dentro de ella, los centros de decisión para conducir y regular la ejecución de los programas. Ahora bien, los ejecutivos de la administración pública agropecuaria pueden delegar total o parcialmente sus atribuciones respecto de cada programa en algún consejo o funcionario especialmente escogido o designado para ello, el que actuará como centro de decisión, emitiendo las órdenes para que se realicen las correspondientes correcciones. Las decisiones que suelen ser delegadas son aquellas de menor trascendencia, pues los niveles superiores de autoridad se reservan a aquellas que implican asignaciones importantes de recursos, modificaciones en la estructura, funciones u organización de los organismos de la administración pública agropecuaria o de las empresas de agentes privados, cambios de las relaciones de poder u otros aspectos conflictivos. Ahora bien, la mayoría de los programas simples se hallarán en el primer caso, o sea, en aquél en que los encargados podrán asumir o ejercer las funciones de decisión. En el caso de programas más complejos y conflictivos, en cambio, el encargado o coordinador tendrá poco margen de decisión, limitándose a sus funciones de coordinación, recolección de información, comparador de la misma, pero sujeto a las decisiones de quien corresponda.

iv] *El resultado del proceso de control.* La unidad de decisión debe hacer uso de los mecanismos con que cuenta el estado para influir sobre el comportamiento de las unidades ejecutoras y de diversos otros agentes, de modo de permitirles o exigirles que modifiquen sus actividades a fin de aproximarlas al nivel en que habían sido originalmente programadas. Esta acción correctiva puede ser ejercida sobre: la cantidad, calidad, distribución y oportunidad en que se ponen a disposición de las empresas o unidades ejecutoras los correspondientes recursos; el medio que los rodea; y la naturaleza, estructura y funcionalidad de unas y otras (véase nuevamente la gráfica 45).

En aquellos casos en que las discrepancias producidas sean de tal magnitud o las

⁴¹ No corresponde discutir aquí estos métodos y mecanismos. En la generalidad de los casos, la información podrá obtenerse a través de los sistemas generales establecidos para el sistema agropecuario o del sistema nacional (Oficina Nacional de Estadística). Sin embargo, en algunos casos, será necesario diseñar mecanismos *ad hoc* para un programa en particular.

GRÁFICA 45. Diagrama del sistema de control de un programa



causas que las explican de tal naturaleza que hagan imposible alcanzar los niveles programados para un próximo año, será necesario revisar el plan de ese año, ajustando las variables afectadas por las dificultades del programa y estudiando la posibilidad de compensar los efectos negativos con acciones o medidas de otra índole. En otros casos, las discrepancias observadas pueden afectar todo el período cubierto por el programa, lo cual podría traducirse en su reformulación.⁴² Por ejemplo, el atraso en la construcción de una obra hidráulica matriz retrasará la puesta en riego de todas las localidades que van a ser beneficiadas y con ello, a su vez, las metas de producción, empleo, ingreso, ect., propuestas para las regiones que iban a ser beneficiadas.

c] *Determinación de la intensidad y del tipo de control de un programa*

El control de un programa complejo, compuesto por muchas actividades y centros de decisión, da lugar a un sistema de control también complejo, donde cada uno de los centros establece su propio subsistema de control. La forma más usual de simplificar las relaciones entre ellos es establecer jerarquías o reglas de subordinación, que determinan una dependencia piramidal de la cadena de decisiones. En la base de esta pirámide, se tomarán gran número de decisiones, ninguna de las cuales tendrá una influencia notoria en los resultados del sistema, aunque su efecto integrado los afectará sensiblemente. En la cúspide de la pirámide se toma un menor número de decisiones, pero de tal magnitud, que cada una de ellas alterará visiblemente el funcionamiento del sistema.

Frente a este planteamiento teórico, es posible establecer diversas alternativas de control, que no son siempre opciones, sino etapas de perfeccionamiento entre un sistema rudimentario y uno más perfeccionado. Es así como el control puede ser desarrollado con distinto grado de complejidad y destacando aspectos diferentes, desde los niveles más bajos, en que se sigue de cerca y con frecuencia el comportamiento de un gran número de variables específicas, hasta el control al más alto nivel, en que sólo se mantiene algún grado de vigilancia sobre el comportamiento de variables agregadas, generalmente de gran importancia para el desarrollo del programa.

Todos los programas deben estar sometidos a control, pero sólo algunos, a un control detallado. Ello dependerá de la prioridad relativa que tengan en el proceso de desarrollo agropecuario, de la probabilidad de que las medidas correctivas resulten conflictivas y de la capacidad que exista para afectar la conducta de los participantes en el programa. Como principio general, la calidad del control estará limitada por la capacidad de ejercer la regulación que se hubiera diseñado y que existiera en el sistema controlado. Si la posibilidad de afectar el comportamiento de algún proceso es limitada, sea porque se carece de la suficiente autoridad, capacidad administrativa y técnica, o recursos, no tiene sentido organizar un complejo sistema de control que va a ser ineficiente. Ahora bien, los ejecutivos de un gobierno tienen autoridad sobre los organismos que integran la administración pública y, con las limitaciones que se discuten más adelante,⁴³ tienen capacidad para influir sobre sus programas de trabajo y sobre el empleo de los recursos que se les asignan. En cambio, las posibilidades de afectar la conducta de los agentes privados son más limitadas. Por ello, dentro de cada programa, las actividades de responsabilidad de los agentes públicos son objeto de un

⁴² Esta situación puede tener dos orígenes. Es posible que se hayan presentado perturbaciones imprevisibles, como también que el programa haya sido mal diseñado, al haberse estimado inadecuadamente algunas variables, diseñado tareas imposibles de realizar, planteado metas incompatibles con los medios y recursos disponibles, etc.

⁴³ Véase el capítulo primero de la Tercera Parte: "Aspectos y métodos generales de la formulación".

control diferente de aquéllas correspondientes a los agentes privados. Las actividades de los agentes públicos serán objeto de un control encaminado a ordenar administrativamente ciertos cambios en su desarrollo. En cambio, el control de las actividades de los agentes privados se podrá ejercer a través de aquellos mecanismos instrumentales que influyen en sus decisiones.

Por esta misma razón, los encargados o responsables de los programas cuyas actividades son mayoritariamente públicas suelen tener el carácter de ejecutivos de gobierno, y muchas veces, se designa a uno de éstos o a uno de sus colaboradores más cercanos, como encargado de estos programas. En cambio, los encargados o responsables de los programas que son mayoritariamente de responsabilidad de los agentes privados tienen que asumir, más bien, el carácter de coordinadores y de canal de comunicación entre aquéllos y los organismos y autoridades de la administración pública.

II. LOS PROYECTOS

A. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROYECTOS, EL PROCESO DE INVERSIÓN Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

1. *Importancia de los proyectos de inversión en el desarrollo agropecuario planificado*

Muchas de las actividades que deben ser desarrolladas para materializar los objetivos y las metas de una política planificada de desarrollo requieren de obras físicas: bodegas para almacenar, estaciones experimentales para investigar, obras hidráulicas para regar, etc. Al pretender acelerar el ritmo y racionalizar el desarrollo del sistema agropecuario, estas necesidades aumentan, tanto por la mayor cantidad de productos o servicios como por la necesidad de mejorar o de sustituir parte de las obras actualmente disponibles. La obtención de las nuevas metas queda condicionada a la posibilidad de contar oportunamente con las unidades necesarias. Este condicionamiento se manifiesta en todos los niveles del proceso de desarrollo, comprometiendo no sólo las metas de mediano plazo, sino también los objetivos y las metas de largo plazo. Muchas veces la posibilidad de formular y ejecutar algunos proyectos de gran magnitud o trascendencia, como puede ser la colonización o el riego de un área muy vasta, condiciona la viabilidad de algún objetivo importante de largo plazo, así como, también, la de la estrategia.

Como consecuencia de este hecho, los objetivos, estrategia y metas del desarrollo agropecuario no pueden ser más ambiciosos que lo que permita la capacidad del país para controlar ciertos mecanismos instrumentales, tales como la realización de los proyectos de inversión que se hubieran identificado para el sistema agropecuario. Muchas veces los proyectos existentes, ya sea en ejecución o en avanzado estado de formulación, contribuyen a definir los objetivos y la estrategia, limitando ciertas metas y restringiendo la definición de algunas políticas. Asimismo, los recursos materiales y financieros comprometidos en proyectos en ejecución que deberían terminarse durante el período cubierto por la política planificada de desarrollo (mediano plazo preferentemente), hacen muy rígida la estructura de la inversión, especialmente durante los primeros años.

Los proyectos de inversión no son elementos aislados dentro del sistema agropecuario, sino que se encuentran interrelacionados con otros proyectos y actividades formando subsistemas. Dentro de estos subsistemas, algunos proyectos condicionan la exis-

tencia y funcionamiento de los demás o incluso de los resultados finales de todo el subsistema. Por este motivo, en muchas ocasiones la realización de ciertas inversiones, tales como el costo de una planta de elaboración, de una red de postas de inseminación, de una fábrica de vacunas, de una bodega, o mercado, y los efectos que provocan en sus respectivos subsistemas, los convierten en instrumentos eficaces para aumentar la producción de algún rubro determinado o para estimular el desarrollo de alguna región o localidad. Más aún, en algunos casos éstos pueden ser requisitos para que otros instrumentos puedan provocar el cambio deseado.

El sistema de planificación actúa sobre una economía en funcionamiento, en la cual se producen, en forma más o menos espontánea, diversas formas de inversión. Dada la estrecha vinculación existente entre los proyectos de inversión y los resultados del sistema agropecuario para alterar efectivamente en evolución espontánea, es necesario reorientar también su proceso de inversión.

Si se considera que los proyectos utilizan una parte importante de los recursos de inversión que un país emplea en su sistema agropecuario, es imprescindible contar con el marco orientador que provee la planificación, para lograr el aprovechamiento óptimo de estos recursos en la materialización de los objetivos del desarrollo. Un marco de orientación débil o mal concebido producirá inevitables duplicaciones, omisiones, desaprovechamiento de las posibilidades de inversión que emanan de la vinculación entre proyectos, mala elección de tamaños, procesos o localizaciones, desaprovechamiento de mercados, uso de criterios de evaluación inadecuados a las condiciones y necesidades del país, etc.

En consecuencia, los proyectos de inversión y, más específicamente, la programación del proceso de inversión, son un mecanismo instrumental indispensable para la ejecución de una política agropecuaria planificada, actividad impostergable y de la cual no puede prescindirse en ningún proceso de planificación, sea cual sea el mecanismo de orientación que se use: estrategia o plan de largo plazo, plan de mediano plazo, etc.

Por lo tanto, es necesario adecuar el sistema de inversiones de un país a las necesidades del desarrollo agropecuario planificado para poder contar con un flujo de proyectos continuo y oportuno que permitan materializar los objetivos que se estén postulando. La metodología que aquí se propone permite superar, en el caso particular del sistema agropecuario, la tradicional falta de vinculación entre la planificación del desarrollo y la generación de proyectos.⁴⁴

2. Algunos conceptos generales sobre los proyectos de inversión ⁴⁵

a] Individualización de los proyectos de inversión ligados al desarrollo agropecuario

La actividad agropecuaria constituye un sistema complejo, cuyo adecuado funcio-

⁴⁴ Este es un problema tan importante que ha parecido conveniente tratarlo con mayor profundidad en un texto especial, que se publica separadamente y del cual este subcapítulo es un extracto resumido. Véase ILPES, *La generación de proyectos de inversión en un proceso de planificación: el caso del sector agropecuario* (en versión previa a su publicación). Este texto complementa también el conjunto de trabajos que el ILPES ha venido publicando sobre proyectos: ILPES, *Gula para la presentación de proyectos*, Siglo XXI, México, 1973; H. Calderón y B. Roitman, *Notas sobre formulación de proyectos*, serie Cuadernos del ILPES, núm. 12, 1970, y H. Calderón y B. Roitman, *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y energéticos*, serie Cuadernos del ILPES, núm. 21, 1974.

⁴⁵ Se reproduce aquí la definición de proyectos adoptada en los trabajos del ILPES. "Proyecto es una unidad de actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización

namiento compromete el trabajo productivo que se realiza tanto a nivel predial como extrapredial, como también aquél que otras ramas de actividad desarrollan en el medio urbano o en el medio rural, como son la producción de insumos y maquinaria, el transporte, el almacenamiento y elaboración de productos, la creación y difusión de nuevas técnicas, etc. Como se explicó anteriormente,⁴⁶ los resultados del sistema agropecuario dependen, en diferente grado, de la adecuada realización de todas las actividades que lo componen. En consecuencia, al abordar planificadamente su desarrollo, se deben considerar todos aquellos proyectos que queden incluidos dentro de los límites que se haya decidido dar al sistema agropecuario. Estos límites se fijan arbitraria y pragmáticamente para cada realidad nacional,⁴⁷ pero en rasgos generales suelen incluir los siguientes tipos de proyectos (véase la gráfica 46):

Proyectos prediales, tales como pequeñas obras de riego, drenaje o mejoramiento de suelos, de preparación de praderas o de cultivos permanentes, construcciones, etc.;

Proyectos extraprediales ligados a la expansión de la capacidad productiva, principalmente proyectos de riego y drenaje y de colonización;

Proyectos ligados a la generación y prestación de servicios a los productores agropecuarios, tales como centros y postas de inseminación, laboratorios de diagnóstico, estaciones cuarentenarias y otras obras ligadas a la sanidad animal y vegetal, estaciones experimentales, centros de demostración, centros de capacitación, centrales de maquinaria, etc.;

Proyectos ligados a la producción, importación, almacenamiento, transporte y distribución de insumos y otros bienes de capital, tales como fábricas de fertilizantes, plantas procesadoras de semillas, laboratorios para producir artículos de uso veterinario, bodegas matrices y redes de bodegas de distribución, etc.;

Proyectos ligados al acopio, almacenamiento, transporte, elaboración y distribución de los productos agropecuarios: mercados mayoristas y minoristas, plantas elaboradoras, bodegas y silos, frigoríficos, etc.;

Proyectos ligados al abastecimiento de energía, generalmente proyectos de electrificación rural; y

Proyectos ligados al mejoramiento del medio rural: postas rurales, escuelas, casas, edificios para policía, correos y otros servicios públicos, etc.

La identificación de los mecanismos instrumentales, realizada independientemente de los campos o áreas de acción, constituye otra forma de ordenar o clasificar el universo posible de proyectos del sistema agropecuario. (Véase el cuadro 112.)

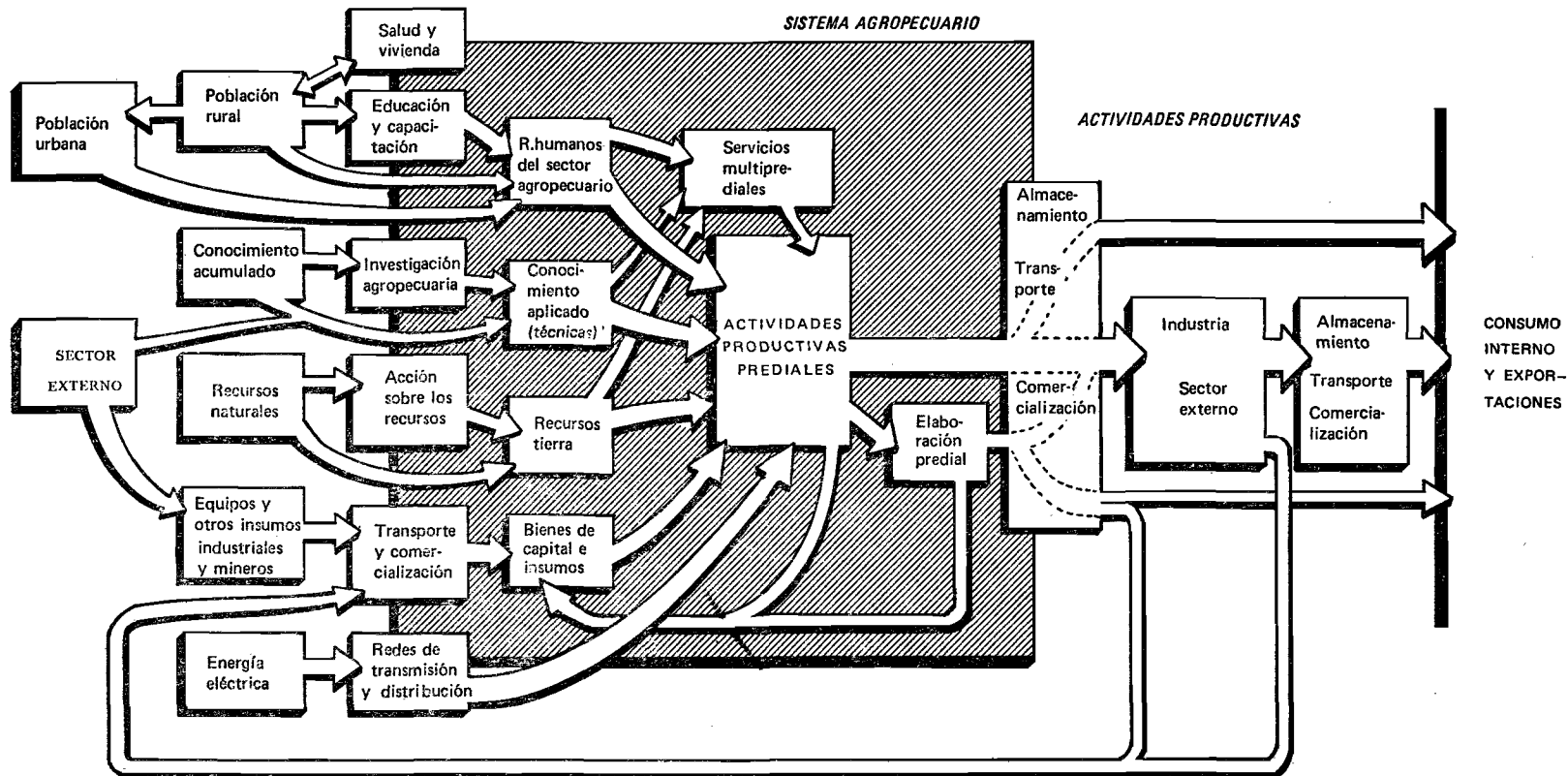
Los proyectos prediales se refieren a todas las inversiones que se realizan dentro de las empresas dedicadas a los cultivos y explotaciones ganaderas. Las decisiones de estas empresas las toman primordialmente sus empresarios, a quienes compete también su financiamiento, el que puede lograrse con recursos propios o mediante el crédito. Debido a la gran cantidad, dispersión y heterogeneidad de este tipo de empresas, y por no tener el estado capacidad de supervisión directa sobre ellas, estos proyectos son

el uso o consumo inmediato o a corto plazo de algunos recursos escasos o al menos limitados, aun sacrificando beneficios actuales y asegurados, con la esperanza de obtener, en un período de tiempo mayor, beneficios superiores a los que se obtienen con el empleo actual de dichos recursos, sean éstos nuevos beneficios financieros, económicos o sociales". (Véase *Notas sobre formulación de proyectos, op. cit.*)

⁴⁶ Véase nuevamente el capítulo primero de la Primera Parte: "Características de las actividades agropecuarias que influyen sobre la planificación de su desarrollo en América Latina".

⁴⁷ Véase, nuevamente, el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

GRÁFICA 46. Suministro de bienes a la función de producción del sistema agropecuario



CUADRO 112. *Mecanismos instrumentales utilizables en los países de América Latina*

<i>Campos o áreas de acción</i>	<i>Variables principalmente afectables</i>	<i>Mecanismos instrumentales: políticas, programas y proyectos</i>
A. Recursos y técnicas	Cantidad y calidad de recursos naturales.	1. Colonización.
	Capital.	2. Riego y drenaje.
	Técnicas.	3. Conservación.
	Recursos humanos.	4. Regulación en el abastecimiento de insumos y bienes de capital.
B. Factores económicos	Rentabilidad de la inversión e ingreso de empresarios y trabajadores.	5. Creación nacional de nuevas técnicas.
		6. Importación de técnicas.
		7. Difusión tecnológica.
		8. Control sanitario animal y vegetal.
		9. Migración.
		10. Delimitación de la fuerza de trabajo y de su cantidad.
		11. Capacitación.
		12. Salubridad.
		13. Asistencia médica y hospitalaria, educación y vivienda.
		14. Precios de los productos, insumos y bienes de capital.
C. Estructura empresarial	Empresarios. Explotación. Forma de producción. Relaciones interempresariales.	15. Comercialización de los productos.
		16. Tributación.
		17. Crédito.
		18. Seguros.
		19. Trabajo (costo y remuneración de la mano de obra, régimen laboral, seguridad social).
		20. Modalidades empresariales y selección de empresarios.
D. Movilización social	Capacitación y organización de fuerzas sociales. Acciones colectivas. Participación.	21. Características de las explotaciones.
		22. Régimen de propiedad y tenencia de las empresas.
		23. Reglamentación de las relaciones interprediales y prediales-extraprediales.
		24. Difusión y capacitación.
E. Administración pública agropecuaria		25. Reglamentación y fomento de organizaciones.
		26. Promoción y regulación de acciones colectivas.
		27. Esquemas de participación.

orientados, inducidos o controlados por otros mecanismos instrumentales, especialmente por las políticas y los programas diseñados para estimular el desarrollo agropecuario. Los proyectos prediales no forman parte, por lo tanto, de la materia que es objeto de este subcapítulo.

Los demás proyectos deben ser objeto de una atención preferente del sistema de planificación agropecuario.⁴⁸ De acuerdo a la definición de sistema agropecuario que

⁴⁸ Es conveniente recordar que el sistema de planificación no tiene capacidad de acción

se haya utilizado, algunos proyectos serán materia de responsabilidad directa del sistema; otros, de responsabilidad compartida con sistemas de planificación correspondientes a otras ramas de actividad. Finalmente, habrá proyectos que dependerán totalmente de otras ramas de actividad. No obstante, el sistema de planificación agropecuario deberá mantener siempre algún control del desarrollo de estos proyectos, pues la adecuada y oportuna realización de cada uno de ellos contribuirá a determinar, en alguna medida, el éxito o fracaso de la política planificada de desarrollo.

En resumen, de acuerdo al esquema de este texto, el sistema de planificación agropecuaria:

- Debe formular y controlar la ejecución de diversas políticas y programas para orientar la inversión predial hacia los objetivos del desarrollo agropecuario, pero no le compete atender en forma directa la generación y ejecución de proyectos prediales;
- Debe controlar directamente el desarrollo de los proyectos extraprediales que, en virtud de la definición del sistema agropecuario adoptada, queden incluidos en su área jurisdiccional, y
- Debe supervisar o seguir el desarrollo de los proyectos correspondientes a otras ramas de actividad que puedan incidir en forma más o menos directa en el desarrollo del sistema agropecuario.

b) *Las etapas de un proyecto de inversión*⁴⁹

Cada proyecto tiene un ciclo vital, con un origen o nacimiento y sucesivas etapas de desarrollo hasta llegar a la madurez y finalmente a su obsolescencia o desaparición. Un proyecto nace de una necesidad sentida por la comunidad, detectada por algún agente público o privado, o que surge por la aplicación de la política planificada de desarrollo. La satisfacción de dicha necesidad llevará al planteamiento del problema, a la identificación de las posibles soluciones, a la formulación de estudios, a la ejecución del proyecto, a su puesta en marcha y a su funcionamiento normal hasta satisfacer la necesidad que le dio origen. (Véase la gráfica 47.)

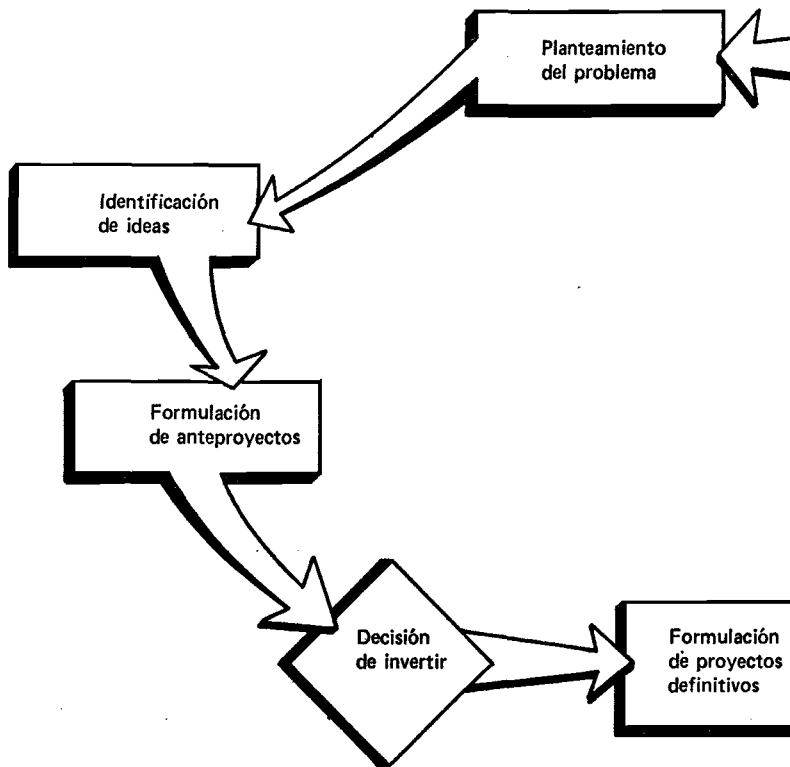
El desarrollo de un proyecto es consecuencia de una cadena de decisiones. En esta cadena se destacan algunas decisiones cuya individualización permite dividir el ciclo total de un proyecto en diferentes etapas. Así, por ejemplo, en términos muy gruesos, la toma de la decisión de invertir divide el desarrollo de un proyecto en dos grandes fases: la preinversión y la inversión propiamente tal.⁵⁰

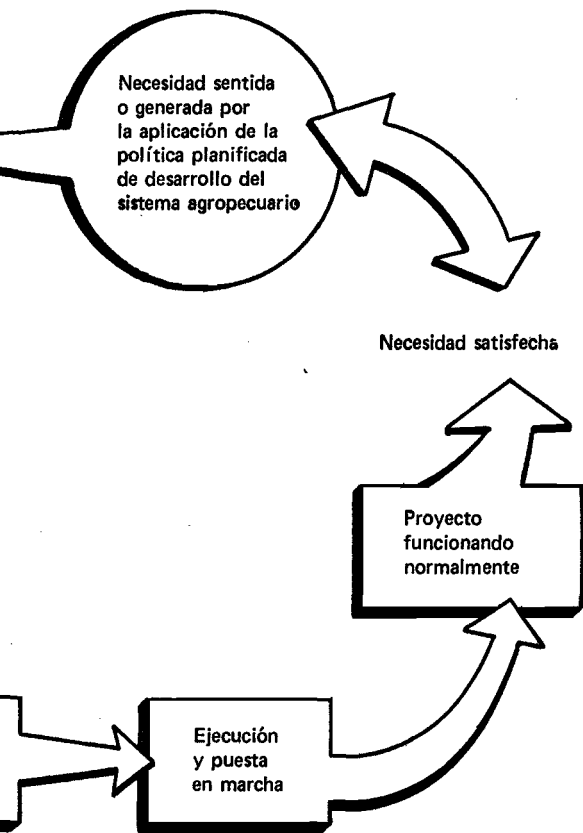
directa sobre el sistema agropecuario. Su capacidad de acción está limitada por la estructura y funcionamiento de la administración pública y de sus mecanismos respectivos.

⁴⁹ Este tema es tratado en detalle en H. Calderón y B. Roitman, *Notas sobre formulación de proyectos*, serie Cuadernos del ILPES, núm. 12, 1970. La única diferencia que aquí se introduce es la incorporación de la "situación-problema" como etapa explícita y específica, en sustitución de los "estudios básicos" como etapa genérica e implícita.

⁵⁰ El término preinversión es un tanto controvertido. En este texto se lo utiliza para denominar todas las tareas previas a la decisión de invertir (véase la gráfica 48). Esta definición tiene algunos problemas, ya que dicha decisión no siempre corresponde al mismo punto en la sucesión de etapas de un proyecto. Así, por ejemplo, en muchos proyectos del sector público, la decisión de invertir se toma solamente con los antecedentes proporcionados por un anteproyecto preliminar y, a veces, aun con menos que eso. En proyectos de producción, en cambio, típicos de agentes privados, nunca se toma antes de haber completado el anteproyecto definitivo o incluso, en algunas ocasiones, antes de que se haya completado el proyecto de ingeniería. Aun así, tanto desde el punto de vista operativo como del semántico, ha parecido adecuado el acortamiento de la preinversión previo a la decisión de invertir.

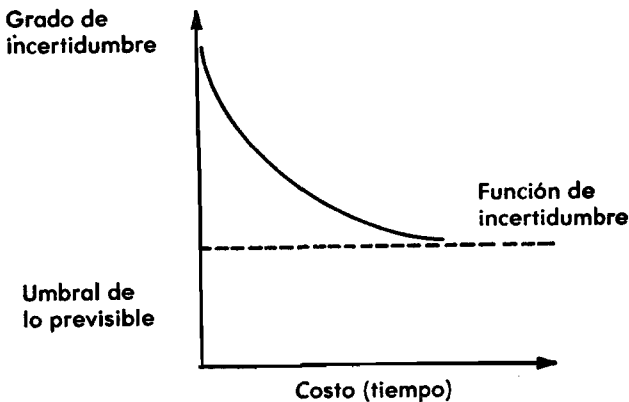
GRÁFICA 47. Evolución de un proyecto de inversión





La reinversión puede ser concebida como una lucha contra la incertidumbre en la asignación de recursos. Si se ha detectado una necesidad o deficiencia (problema actual),⁵¹ es necesario utilizar algunos recursos para realizar estudios que permitan configurar más precisamente el problema existente (problema identificado). Luego habrá que destinar nuevos recursos para determinar la mejor solución entre la gama de alternativas posibles y proseguir el estudio de la solución elegida con un grado creciente de profundidad y detalle hasta alcanzar un mínimo aceptable de incertidumbre que permita tomar con cierta confianza la decisión de realizar la inversión. Los recursos utilizados al preparar la decisión de invertir —fundamentalmente, el costo de la información y el personal especializado— permiten determinar con exactitud las características y el grado de certidumbre de las inversiones, dentro de un marco de orientación previamente establecido.

La incertidumbre disminuye rápidamente con los primeros estudios y progresivamente decrece, acercándose asintóticamente al umbral de lo previsible.

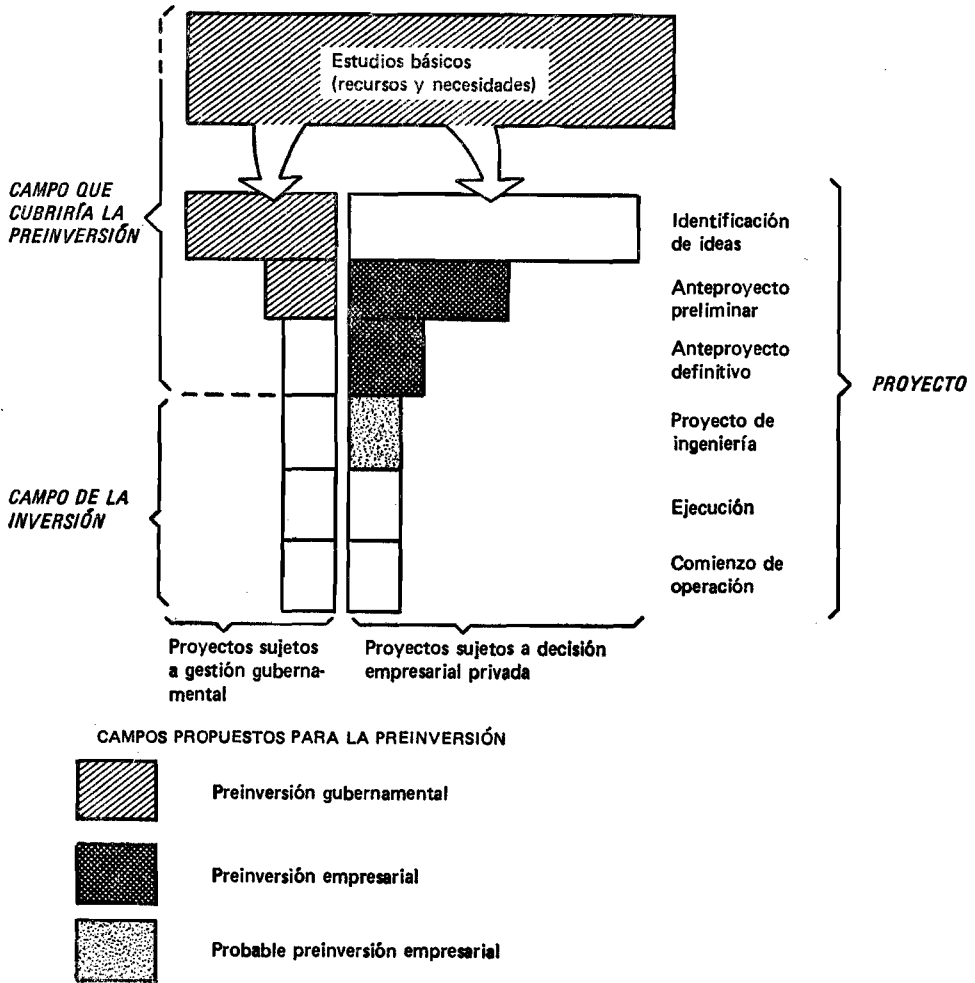


Ahora bien, los primeros estudios suelen ser más generales y demandar menos recursos, para ir luego aumentando en complejidad y costo. En otras palabras, cada incremento de certidumbre se logra a un costo unitario mayor. (Véase la gráfica 48.)

La decisión de invertir puede ser positiva, negativa o bien significar la postergación de la posibilidad de inversión estudiada. Con mucha frecuencia, el rechazo y la pos-

⁵¹ En la teoría del diseño se distinguen tres etapas. El *problema actual*, que es el conjunto de síntomas que acusan la existencia de una situación de anormalidad o desajuste entre lo existente y lo deseable. A partir de éste, es necesario llegar al *problema real* o *problema identificado*, que corresponde a una situación en que se conocen las principales relaciones causales que lo determinan. Para evitar el traslado de las limitaciones y deformaciones inherentes a los síntomas visibles y los aspectos subjetivos que lo rodean, es necesario realizar un paso intermedio que permita ampliar el horizonte o campo de análisis para conocer todas las interrelaciones involucradas. Este paso intermedio corresponde al planteamiento o definición de la *situación-problema*. Para mayores detalles, véase Edward Hodnett, *The art of problem solving*, Harper & Row, Nueva York, 1955; Eugene K. von Fange, *Professional creativity*, Prentice-Hall, N. J., 1959; Morris Asimov, *Introduction to design*, Prentice-Hall, N. J., 1962; Frederick L. Whitneg, *Elementos de investigación*, Ediciones Omega, S. A., Barcelona, 1963; Edward Krick, *Ingeniería de métodos*, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, 1967, y Russel Ackoff, *Scientific method*, John Wiley and Sons, N. Y., 1962.

GRÁFICA 48. El proceso de preinversión y de inversión



FUENTE: H. Calderón y B. Roitman, *Notas ... op. cit.*, p. 23.

tergación pueden ser detectados en etapas muy tempranas de la formulación,⁵² lo cual hace recomendable organizar estos estudios de una manera tal, que sea posible evitar su continuación tan pronto se compruebe la inviabilidad del proyecto.

Como se trata de "comprar certidumbre" y de hacerlo al mínimo costo, es conveniente subdividir los estudios requeridos en varias etapas —progresivamente más costosas— lo que permitirá asignar volúmenes adicionales de recursos sobre la base del cumplimiento previo de los requisitos de las etapas anteriores.

Las etapas en que se subdivide la fase de preinversión de un proyecto individual

⁵² Factores tales como el tamaño del mercado, el monto de la inversión, el nivel tecnológico del medio, etc., pueden conducir al rechazo en etapas muy preliminares del estudio.

son las siguientes: situación-problema, identificación de la idea, anteproyecto preliminar y anteproyecto definitivo. (Véase nuevamente la gráfica 48.)

Por otra parte, los proyectos no se presentan como unidades aisladas, sino que forman siempre parte de un sistema mayor, sea que éste se explicita en forma de un programa o que esté implícito en una determinada política o partida presupuestaria. Los agentes encargados de tomar decisiones en estos sistemas requieren un flujo continuo de información, parte importante de la cual emana del proceso de formulación de proyectos.

i] *Situación-problema*. Se la define por la existencia de un ente que tiene objetivos y capacidad para tomar decisiones, como pueden ser los ejecutivos u organismos de la administración pública, el sistema de planificación, algún empresario predial o extrapredial, etc. Dicho ente enfrenta una necesidad o una posibilidad de acción cuya solución o aprovechamiento requiere la asignación de recursos que, por ser escasos, le plantean dudas entre decisiones alternativas. Esta situación-problema puede ser una necesidad actual o bien, una necesidad prevista para el futuro que surge, muchas veces, como consecuencia de la propia aceleración que el sistema de planificación pretende dar al desarrollo agropecuario. También puede ser un mercado aprovechable, un recurso utilizable, una nueva tecnología que permita generar nuevos productos o dar nuevos usos a los mismos productos o recursos existentes, etc.⁵³

ii] *Idea identificada*. De la exploración y análisis de la situación-problema surgen posibles ideas que, luego de una primera y muy somera prueba de factibilidad, se transforma en una idea identificada de proyecto. Dicha prueba a menudo consiste en un primer análisis de su probable mercado, tamaño, proceso, monto de la inversión, disponibilidad de insumos y nivel tecnológico del medio;

iii] *Anteproyecto preliminar (o estudio preliminar de factibilidad)*.⁵⁴ Cada una de las ideas identificadas que han resultado viables en la etapa anterior puede ser sometida a un estudio preliminar, en el cual se trata de determinar si existe al menos una alternativa factible que cumpla con los objetivos de beneficio económico, social o financiero⁵⁵ y que justifique incurrir en los gastos que demandará un estudio más elaborado para tomar la decisión de invertir, y

iv] *Anteproyecto definitivo o estudio de factibilidad*. En esta etapa es necesario elegir entre los distintos anteproyectos preliminares y estudiar en profundidad el anteproyecto seleccionado, analizando todas las alternativas posibles, con el fin de poder determinar aquélla que cumpla en forma óptima con los objetivos propuestos y determinar los antecedentes necesarios para la decisión de invertir.

El anteproyecto definitivo es la etapa final en el proceso de preinversión. (Véase la gráfica 49.) A la luz de sus conclusiones, se toma la decisión de invertir, y se entra a la fase propiamente operativa, en que se hacen los diseños definitivos y se concreta la inversión física. Esta fase se subdivide en las siguientes etapas:

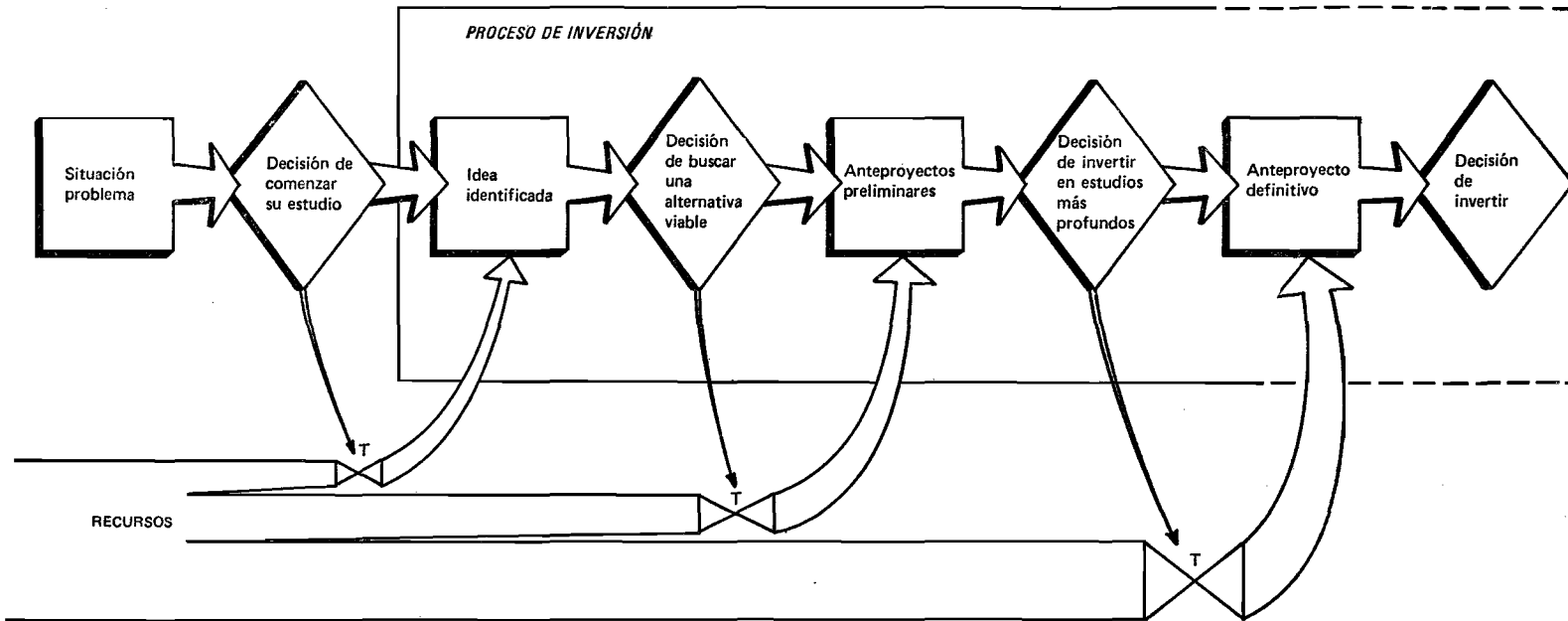
□ *Proyecto definitivo o de ingeniería*. Durante su formulación se preparan los

⁵³ La gestación orgánica y sistemática de situaciones-problema dentro de un proceso de desarrollo agropecuario planificado es uno de los aspectos importantes que se tratan en este subcapítulo. Tanto este aspecto como el surgimiento o descubrimiento espontáneo de situaciones-problema, ya sea en la realidad no planificada como en la propia realidad planificada, se tratan en cierto detalle más adelante.

⁵⁴ O "preestudio de factibilidad". A veces se le llama "estudio de prefactibilidad", por ubicación equivocada del prefijo.

⁵⁵ Es útil adoptar la convención de evaluación económica y evaluación financiera para referirse a los objetivos sociales y a los empresariales respectivamente. Véase J. Price Gittinger, *Análisis económico de proyectos agrícolas*, Tecnos, 1974.

GRÁFICA 49. Las etapas de la fase de preinversión



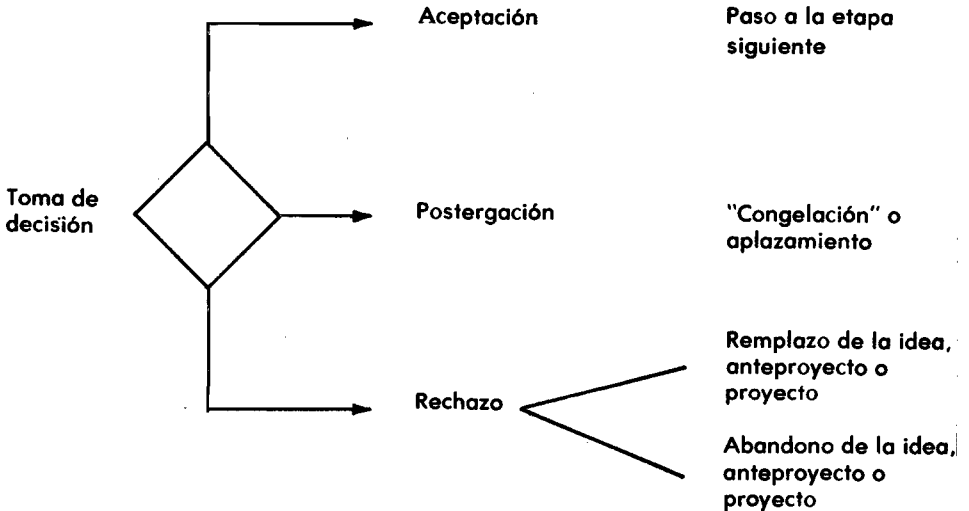
diseños, las especificaciones detalladas, los planos de ingeniería, los detalles de organización y financiamiento, etc.;

Ejecución. Durante esta etapa se realiza físicamente la inversión programada: construcción de obras, adquisición e instalación de bienes y equipos, etc., y

Puesta en marcha. Aquí corresponde realizar las pruebas y regulación final de los equipos y el entrenamiento del personal, hasta que se alcance la marcha normal, que es la producción programada.

Al completarse esta última etapa, finaliza la fase de desarrollo del proyecto y se entra en su operación. Como resultado, quedan las obras físicas o instalaciones funcionando normalmente, generando los productos, servicios o informaciones que satisfacen las necesidades que lo originaron y cumpliendo, al mismo tiempo, con los objetivos que orientaron su formulación y selección.

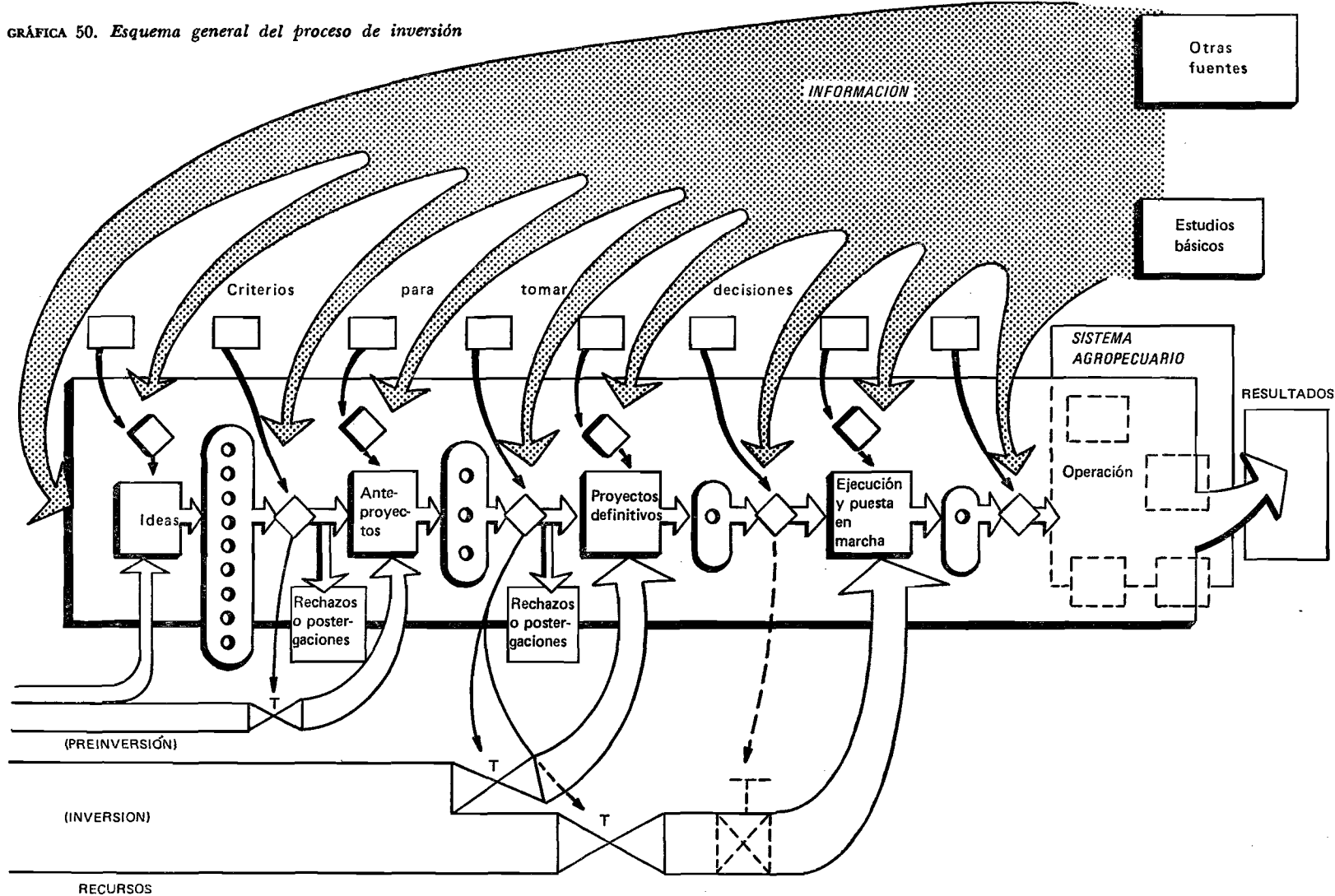
Al subdividir la marcha de un proyecto en etapas, es posible reemplazar convenientemente la determinación de invertir, como decisión única, decisiones parciales al final de cada etapa. Esto permitirá un flujo de información más adecuado para la función de control y por lo tanto, favorecerá la evolución del estudio. Estas decisiones podrán traducirse en la aceptación, postergación o rechazo del proyecto, como se expresa gráficamente a continuación.



Los resultados de aceptación y rechazo son evidentes, no así el caso intermedio de postergación. Este caso se presenta normalmente cuando las causales de rechazo son coyunturales y pueden ser superadas en el futuro, lo que conduce al aplazamiento del estudio, creando un "fondo" o "reserva" de ideas y anteproyectos que podrán utilizarse en el momento en que las condiciones que originaron el rechazo hayan sido superadas.

Es importante destacar que la calidad final de la inversión —entendida como la mejor opción dentro del conjunto de posibilidades que satisfacen las necesidades de la situación-problema— será función, en gran medida, del número de casos examinados en cada una de las etapas previas al proyecto definitivo. Lo normal será que un proyecto mediano, por ejemplo, de una inversión del orden de 300 000 dólares, sea el resultado del examen de muchas ideas identificadas, unos pocos anteproyectos preli-

GRÁFICA 50. Esquema general del proceso de inversión



minares y de uno o excepcionalmente dos anteproyectos definitivos. Las ideas identificadas, a su vez, son el resultado de la exploración de varias decenas de posibilidades de carácter general (véase la gráfica 50, donde la multiplicidad deseable y necesaria de proyectos se muestra como un conjunto de puntos al término de cada etapa).

Como el costo de cada etapa es mucho mayor que el de la inmediatamente anterior, la pirámide formada por el número de casos examinados se invierte cuando se consideran los recursos necesarios para la formulación del proyecto. En otras palabras, mediante un costo relativamente bajo, se puede examinar un gran número de ideas, en las primeras etapas, mientras que el alto costo de un anteproyecto definitivo —especialmente el de un proyecto de ingeniería— aconseja restringir el número de casos al mínimo. En el ejemplo anterior, la identificación de las ideas puede requerir el trabajo de un experto durante unos dos meses; la formulación de los anteproyectos preliminares puede tomar unos seis meses; la del definitivo, unos doce, en tanto que la ejecución del proyecto podría fácilmente cuadruplicar esta cifra.

En términos generales, dichas etapas podrían requerir dos semanas, un par de meses, cuatro o seis meses, un año o más (véase nuevamente la gráfica 50).

La formulación por etapas tiene diversas ventajas: En términos de un proyecto individual, ésta mejora la calidad final de la inversión, pues, al partir de un número grande de ideas, que se van reduciendo hasta que se elige la mejor, se disminuye el costo de formulación y se facilita un rechazo precoz de malos proyectos. En segundo lugar, la formulación por etapas permite que el sistema de planificación tenga el control y orientación permanentes del proceso de formulación y su empalme continuo y oportuno con la formulación de los demás mecanismos instrumentales de planificación, consiguiéndose así una mejor asignación de recursos de preinversión. Finalmente, la formulación por etapas evita que se produzca una compatibilización discontinua entre planes, programas y proyectos.⁵⁶

c] *La vinculación entre los programas y los proyectos de inversión*

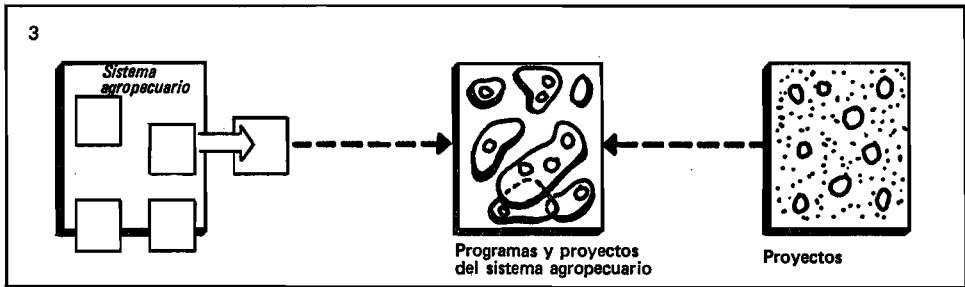
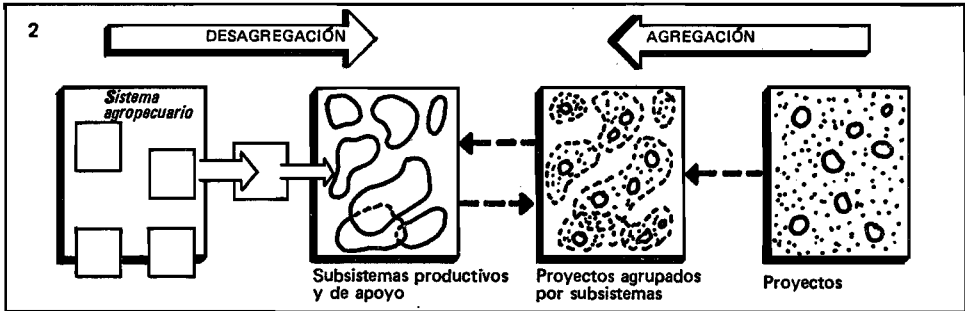
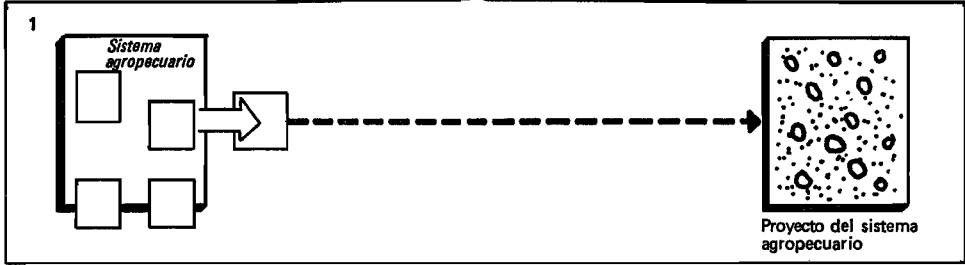
Los proyectos no deben presentarse nunca en forma aislada, sino formando parte de sistemas mayores. Es la identificación explícita de esos sistemas y el papel que el proyecto juega dentro de ellos lo que define verdaderamente su importancia económica y social.⁵⁷

Los programas —concebidos como subsistemas del sistema agropecuario— permiten vincular las actividades que requieren proyectos de inversión, tanto entre sí como con las demás actividades. Esto da unidad y coherencia a los proyectos relativos a cada producto, actividad de apoyo o campo de acción, permite definir redes o subsistemas de proyectos dentro de los múltiples proyectos del sistema agropecuario, aun cuando los proyectos individuales, así agrupados, pueden corresponder a distintas ramas de actividad o a diferentes regiones, ya sean de responsabilidad de la administración pública o de cualquiera de los múltiples agentes participantes en el sector privado. (Véase la gráfica 51.)

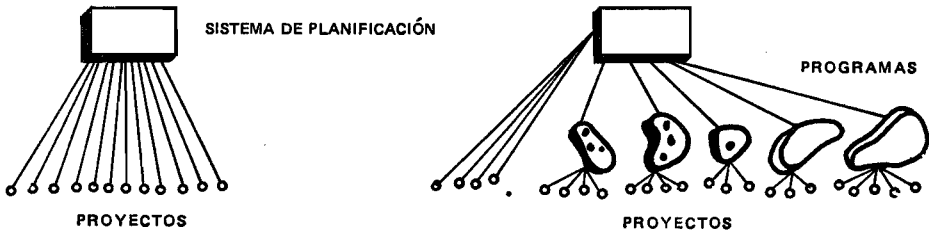
⁵⁶ También es posible formular los proyectos de la manera tradicional, haciendo los estudios completos de cada materia del proyecto y sin saber hasta el final del anteproyecto definitivo si el proyecto en elaboración realmente es aceptable. Para mayores detalles, véase H. Calderón y B. Roitman, *Notas sobre formulación de proyectos*, Serie Cuadernos del ILPES, núm. 12, 1970.

⁵⁷ En la evaluación de proyectos, los valores netos actualizados o las tasas internas de retorno hacen posible un ordenamiento entre alternativas homogéneas de inversión, pero no permiten establecer la importancia relativa de proyectos heterogéneos en realidades diferentes. Esto hace necesario valorar la importancia relativa de los sistemas de proyectos en términos de costo-beneficio, como asimismo, el impacto de éstos en sus respectivas realidades.

GRÁFICA 51. Vinculación entre programas y proyectos



1 ACCIÓN DE PLANIFICACIÓN



Por ejemplo, un programa de cereales puede incluir proyectos de riego, plantas procesadoras de semillas, ampliación de alguna estación experimental, empresas regionales de pulverización aérea, dotación de equipos a las empresas de cosecha mecanizada o la construcción y modernización de varios molinos. Este conjunto de proyectos debe ser identificado, formulado y ejecutado en estrecha vinculación, pues todos forman un sistema de elementos interrelacionados. Así, el aumento previsto en la producción de cereales exigirá la oportuna ampliación de la capacidad de cosecha y molienda. Por otra parte, este incremento no será posible sin la previa construcción de obras de regadío, la puesta en marcha de plantas de semillas, la ampliación del uso de herbicidas y el desarrollo de nuevas variedades, etc.

La concepción de los proyectos en función de programas o subsistemas permite manejar conjuntamente la generación, formulación y ejecución de los proyectos interdependientes y tomar decisiones agregadas sobre estos conjuntos, sin necesidad de hacer más detallado el análisis de los proyectos individuales que cada uno de ellos contiene. (Véase nuevamente la parte inferior de la gráfica 51.)

En la práctica, no es posible, ni deseable en muchos casos, formular programas para organizar el universo total de actividades del sistema agropecuario. Por otra parte, su sistema de planificación tampoco cubre la totalidad de las actividades de este último. Esto lleva a distinguir tres categorías de proyectos: *i*) proyectos identificados a partir de programas; *ii*) proyectos identificados dentro del proceso de planificación, pero que no tienen como marco un programa específico, y *iii*) proyectos que se continúan formulando bajo la influencia mayor o menor de la política planificada, pero al margen del control del sistema de planificación. (Véase la gráfica 52.)

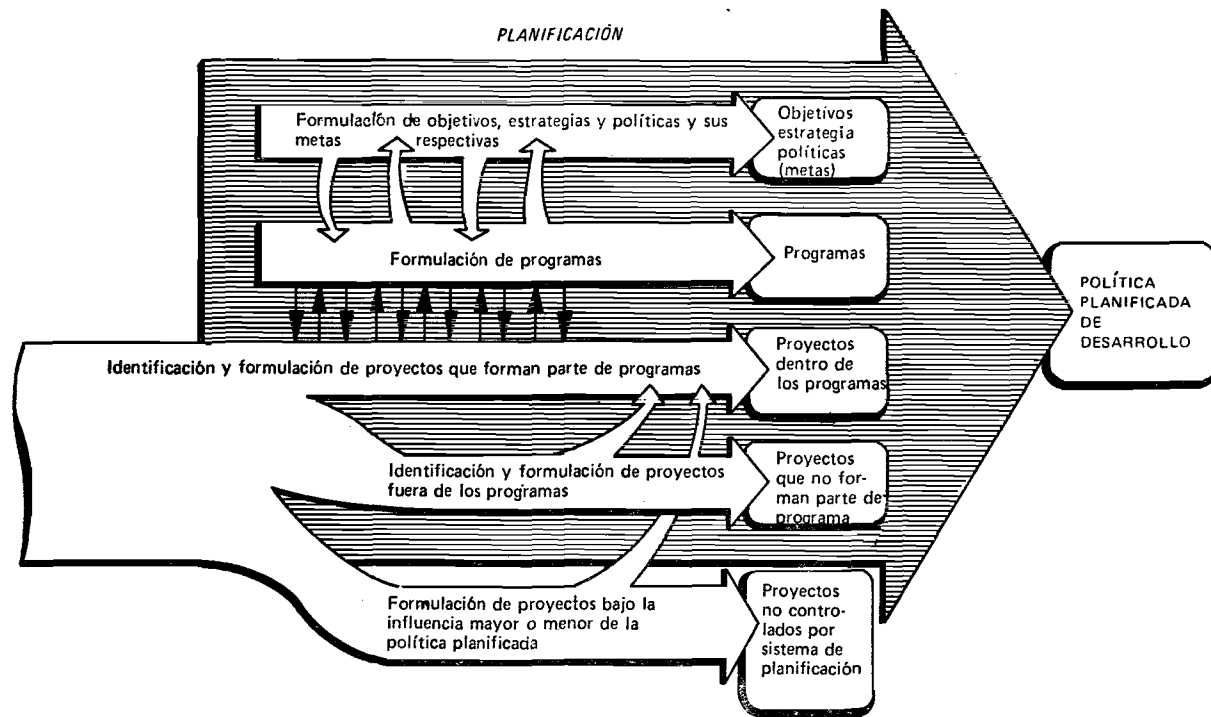
3. *El proceso de inversión*

Las inversiones que normalmente se realizan en el sistema agropecuario, con o sin planificación, son el resultado de la acción de los distintos agentes, públicos y privados, nacionales y extranjeros, los que al estar vinculados al sistema, pueden detectar necesidades y posibilidades e identificar ideas de proyectos, formular anteproyectos y proyectos definitivos, realizar las inversiones y ponerlas en marcha, etc.

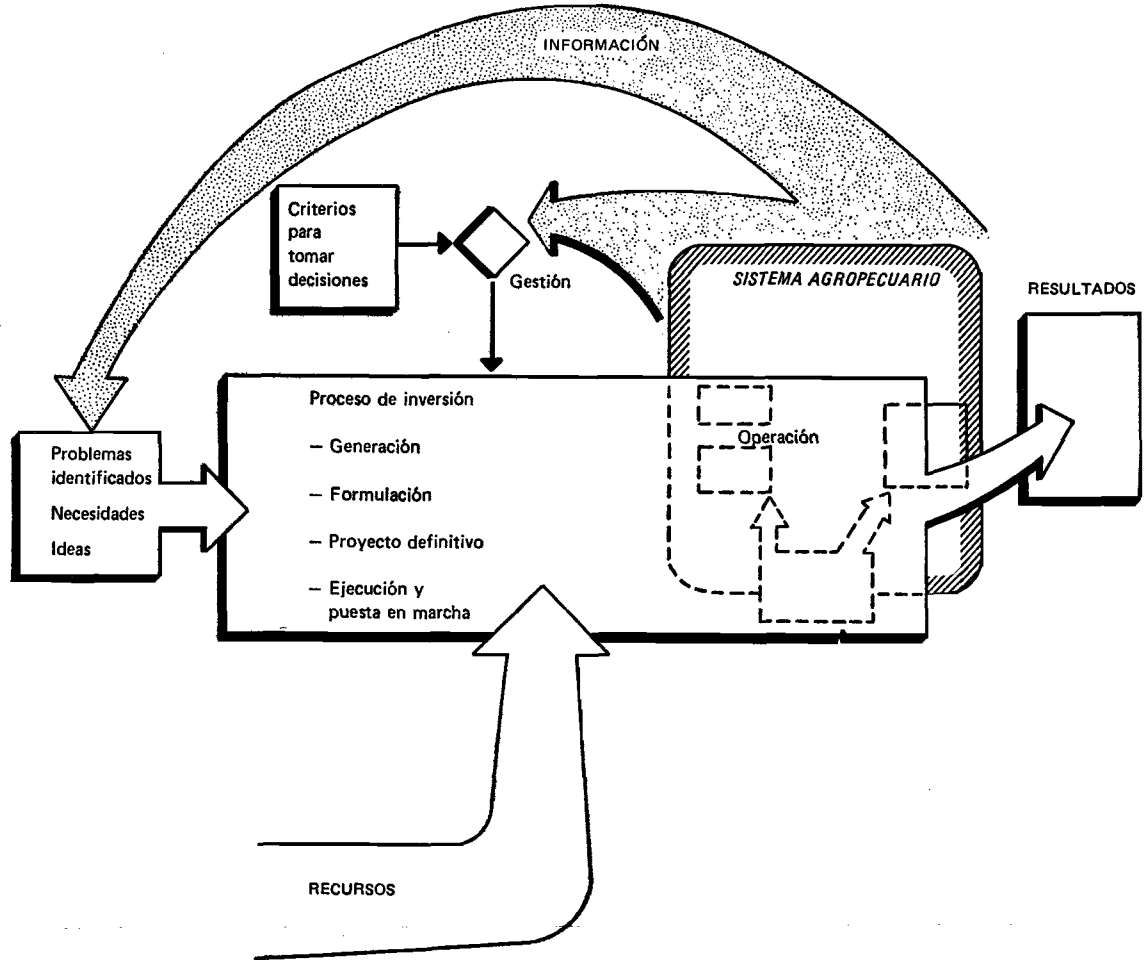
El conjunto de inversiones que se realiza en el sistema agropecuario puede ser considerado como el resultado de un subsistema de inversiones o, más propiamente, como el resultado de un proceso en el que existe una circulación permanente de inversiones, aunque de volumen, calidad y dispersión variables. (Véanse las gráficas 50 y 53.)

Este subsistema tiene una determinada estructura y funcionamiento y sus propios centros de decisión. En él participan diversos agentes, tales como las empresas que ejecutan actividades de producción o de apoyo, los organismos de la administración pública agropecuaria, los organismos y las empresas de otras ramas de actividades, etc. Son éstos los que determinan el monto y tipo de las inversiones que se deben realizar, su localización y tecnología, y la manera de llevarlas a cabo. En este proceso, intervienen también las firmas consultoras y, en los casos de desarrollo planificado, el sistema de planificación agropecuaria. Estos agentes tienen una participación diferente en las diversas etapas del proceso de inversión, la que varía según se trate de proyectos prediales o extraprediales y según el grado y modalidad de la conducción y regulación que ejerce el estado en la economía. Así, el sistema de planificación —además de su tarea esencial de conducción y regulación, típica de las economías latinoamericanas— debe participar en el proceso de formación de ideas, pero no actuar en forma directa en las demás etapas; las empresas prediales tienen a su cargo todas las etapas de los

GRÁFICA 52. Vinculación entre los procesos de formulación de programas y de proyectos



GRÁFICA 53. El proceso de inversión agropecuario



proyectos prediales y alguna participación en las ideas de proyectos extraprediales, y así sucesivamente, hasta llegar a las firmas consultoras, encargadas fundamentalmente, de la formulación de anteproyectos y proyectos. El desarrollo completo de la participación de estos agentes en el proceso de inversión agropecuaria se presenta en la gráfica 54.

Estos participantes utilizan durante un determinado tiempo recursos humanos, materiales y financieros e información, con el objeto de transformar determinadas ideas —concebidas como respuesta a una necesidad o a una oportunidad— en soluciones factibles, que se materializan en proyectos de inversión. Así, por ejemplo, un problema o necesidad de energía, de riego, de almacenamiento o de técnicas agrícolas puede dar origen —si el proceso de inversión funciona normalmente— a proyectos de electrificación, de riego, de bodegas, de estaciones experimentales o centros de demostración, etc. Otro tanto ocurrirá con la existencia de un determinado recurso natural renovable, posible de aprovechar, que podría dar origen a un proyecto de colonización o a proyectos prediales de incorporación de tierras.

Ahora bien, lo que se presenta en este texto como un proceso único y continuo es, en realidad, la integración de múltiples procesos paralelos, distintos y, muchas veces, con fuertes discontinuidades internas, dirigidas por numerosos centros independientes de gestión, cada uno con jurisdicción sobre alguna parte de su desarrollo (tipo de proyecto, de región, de empresario, etc.), los cuales a menudo utilizan distintos criterios para adoptar sus decisiones. Sin embargo, aun cuando no exista un sistema de planificación, no puede hablarse estrictamente de un proceso espontáneo de inversión, ya que siempre existen algunas políticas y actividades estatales que, aunque no responden a una concepción de política planificada de desarrollo, lo afectan y lo orientan en un sentido o en otro. Entre estas orientaciones pueden mencionarse las políticas cambiaria, tributaria, crediticia, de precio de los factores de producción, etc.

En la gráfica 55 se presenta el proceso de inversión, desde su inicio, cuando se determina la "situación-problema", hasta los resultados de los proyectos terminados y en funcionamiento normal. En él, se ha omitido la cadena de decisiones y solamente se ha hecho explícita la decisión de invertir, que separa la etapa de preinversión de la etapa de inversión propiamente tal. En esta gráfica, se ponen de manifiesto, por una parte, la posibilidad de tener resultados intermedios, perfectamente definidos, tales como información básica, ideas identificadas, anteproyectos, proyectos definitivos, y por otra parte, se muestran las diferencias de las entradas al proceso en sus etapas de preinversión o inversión. Así, en la etapa de preinversión, el grueso de las entradas corresponde a información, mientras que en la de inversión, el acento está puesto en los recursos materiales y financieros.

B. LA ACCIÓN PLANIFICADA SOBRE EL PROCESO DE INVERSIÓN

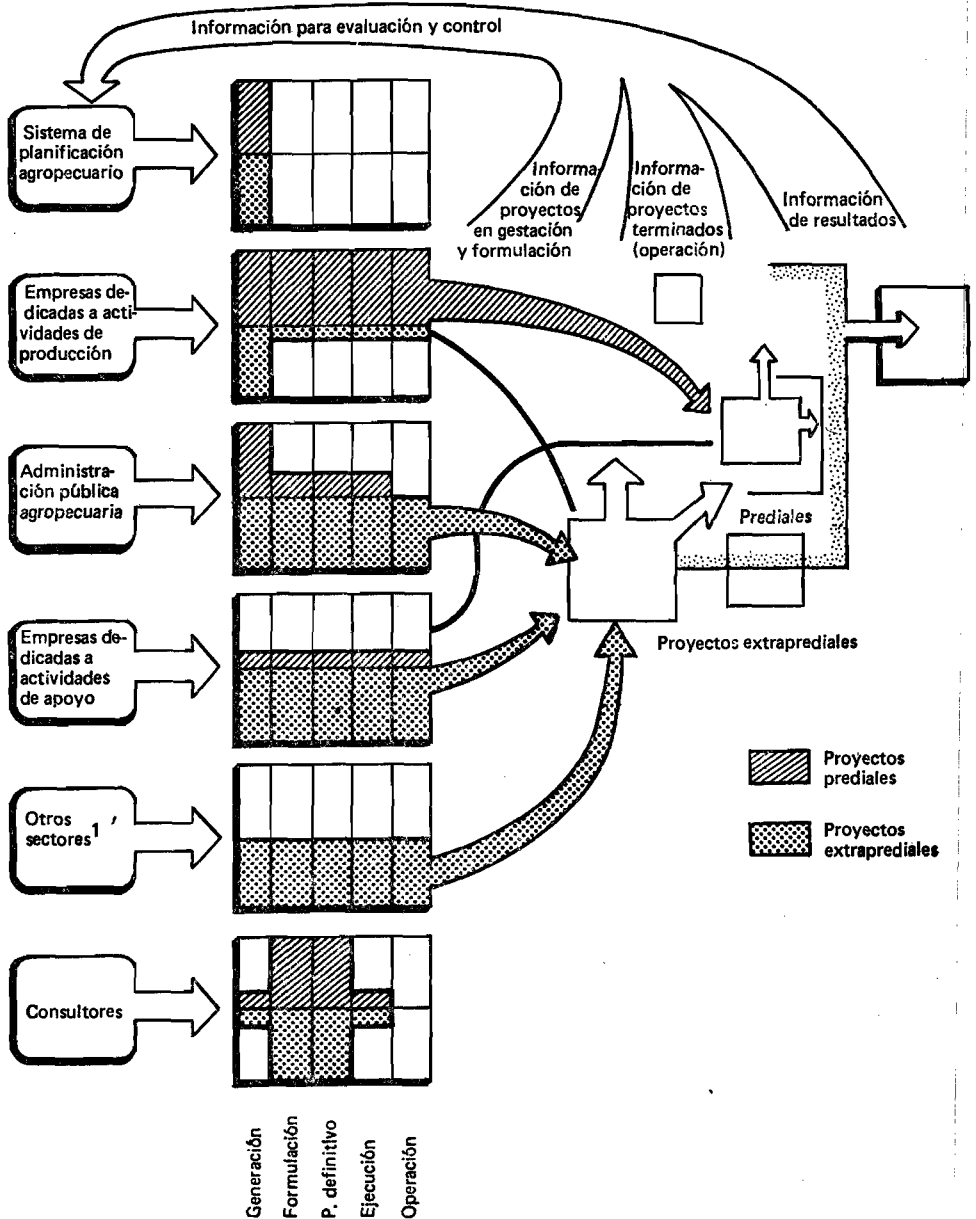
1. Necesidad y posibilidad de intervenir sobre el proceso de inversión

a] *La necesidad de intervenir sobre el proceso de inversión y finalidad de esta intervención*

La necesidad de planificar el desarrollo agropecuario ha sido ampliamente discutida en este texto. Corresponde ahora examinar la participación del sistema de planificación en la orientación y conducción del proceso de inversión.

El sistema de planificación agropecuario se ha concebido como la unidad encargada de asesorar a los responsables de la conducción y regulación del sistema agropecuario

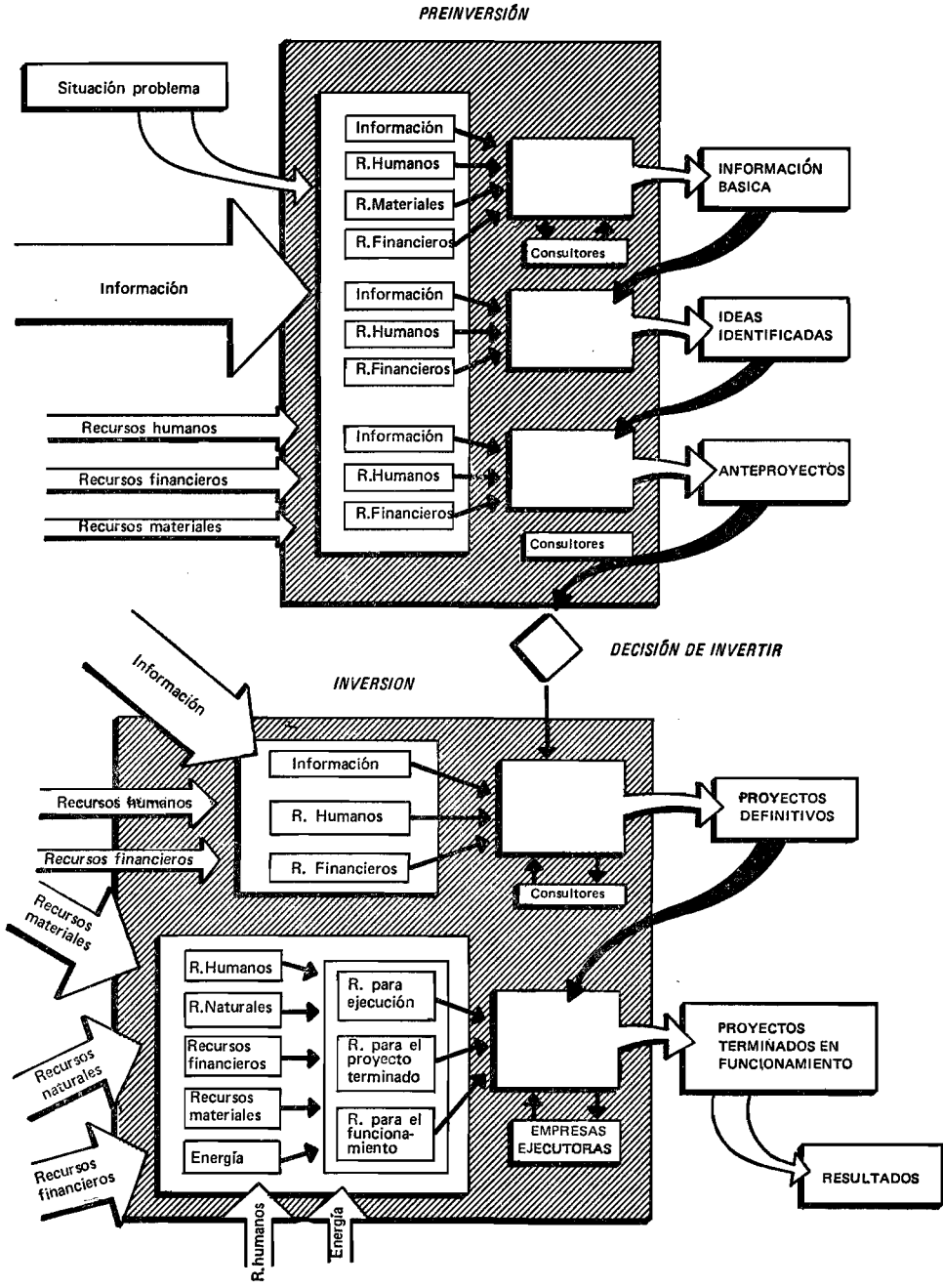
GRÁFICA 54. *Agentes del sistema de inversión agropecuaria y su participación en el proceso de inversión*



NOTA: En esta gráfica se han omitido las relaciones existentes entre las distintas fuentes de proyectos con el sistema de planificación, pues éstas se presentan en otra gráfica.

¹ Especialmente los vinculados a las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural.

GRÁFICA 55. Descripción del proceso de inversión



para lograr que éste produzca resultados que satisfagan los objetivos nacionales de desarrollo que le han sido asignados. Evidentemente, el mejor sistema de planificación será aquel que logre estos resultados con el mínimo uso de recursos, recurriendo, en consecuencia, a los mecanismos instrumentales y de orientación estrictamente indispensables, tanto en número como en complejidad.

Como los resultados del sistema agropecuario son en gran medida la integración directa de los resultados de los múltiples proyectos del sistema, existe la tendencia a extender el ámbito de la planificación hasta este nivel. Se pueden examinar numerosos argumentos teóricos acerca de la conveniencia o inconveniencia de actuar sobre los proyectos, pero pesa sobre todos ellos el resultado recogido en largos años de experiencia en el proceso de planificación en los países de la región. Se ha podido comprobar que rara vez el proceso de inversión tiene suficiente capacidad y desarrollo para generar todos los proyectos necesarios para llevar a cabo una política de desarrollo agropecuario. Esta deficiencia es especialmente notoria cuando el desarrollo del país enfrenta cambios importantes, ya sean producidos conscientemente por la política planificada del gobierno o por causas ajenas a su control. Así, es conocida la insuficiencia de proyectos para llevar a cabo una política planificada de desarrollo cuando ésta postula objetivos y una estrategia radicalmente distintos de aquéllos que hubiesen estado hasta entonces vigentes; cuando el gobierno cambia sus prioridades por ramas de actividad, por ejemplo, privilegiando el desarrollo del sistema agropecuario; cuando existe un mejoramiento inesperado de la disponibilidad de recursos externos o cuando cambia el sistema de comercio exterior, por ejemplo, con el establecimiento de áreas de libre comercio. En consecuencia, suele ser indispensable intervenir sobre el proceso de inversión, con el objeto de lograr que éste sea capaz de generar las inversiones y los proyectos necesarios.

Por otra parte, es corriente descubrir que el funcionamiento del proceso de inversión es inorgánico, ineficiente y caro; que utiliza muchos recursos en proporción a la inversión que realiza; que se duplican esfuerzos en la búsqueda de solución a problemas comunes en dos o más centros de decisión, en tanto que otras áreas importantes quedan sin atención; que los criterios que se utilizan para seleccionar y evaluar los proyectos discrepan de los objetivos y estrategia nacionales; que existen discontinuidades y paralizaciones innecesarias, las cuales implican un derroche de tiempo y recursos; que no se establecen los contactos, vinculaciones y secuencias que permitirían una mejor ejecución de proyectos complementarios, ni se hacen esfuerzos para armonizar la inversión del sistema agropecuario, tanto internamente como con los demás sistemas. Esto muestra la necesidad de intervenir sobre el proceso de inversión, no sólo para cumplir con las exigencias específicas de la política planificada de desarrollo, sino también para mejorar en forma permanente su calidad y eficiencia.

Las deficiencias del proceso de inversión considerado en forma integral se manifiestan en igual forma en sus distintos componentes. De este modo, es corriente comprobar que la capacidad de generar, formular y ejecutar proyectos de determinados organismos de la administración pública, cuya evolución no es necesariamente coincidente con las necesidades y objetivos de una política planificada de desarrollo, alcanza un importante desarrollo y madurez. Así, por ejemplo, obras públicas e ingeniería eléctrica normalmente participan activa y adecuadamente en el proceso de inversión, aunque no sucede lo mismo con las necesidades agroindustriales u otros servicios de apoyo de las actividades productivas agropecuarias, que no cuentan con equipos preparados para sus necesidades de proyectos.

En otras palabras, en toda política planificada de desarrollo del sistema agropecuario es necesario intervenir sobre la estructura y el funcionamiento del proceso de

inversión, alterando su evolución "espontánea" de modo de ajustarlo a las necesidades planteadas por el proceso de planificación. Ahora bien, este ajuste sólo suele ser posible en el mediano plazo, pues requiere introducir cambios de alguna importancia en su estructura y funcionamiento. En el corto plazo, y especialmente cuando el proceso de planificación está recién iniciándose, es necesario tomar una posición intermedia, usando como referencia los proyectos existentes. Como éstos han surgido al margen de una orientación planificada o sobre la base de una normatividad diferente, es posible descubrir que sólo algunos de los proyectos existentes contribuyen a materializar la política planificada de desarrollo, en tanto que otros, igualmente esenciales para lograr los resultados que se persiguen, no existen, ni hay posibilidades de contar con ellos en el plazo fijado. Al mismo tiempo, es corriente descubrir que algunos de los proyectos que están siendo formulados, o incluso, construidos, han sido mal concebidos, mal diseñados o se están ejecutando mal, y deberían por lo tanto paralizarse, o al menos suspenderse, mientras se hace un estudio más profundo del problema.

Por ello, cuando se pone en marcha un sistema de planificación o al comienzo de la gestión de un nuevo gobierno, es posible encontrar normalmente un número reducido de proyectos que pueden servir para materializar los correspondientes objetivos y estrategia. Es necesario conformarse, entonces, con resultados más modestos, utilizando los proyectos directamente aprovechables y optando muchas veces por llevar adelante otros proyectos menos adecuados, con el fin de lograr algunos resultados adicionales, aunque éstos obliguen a modificar parcialmente las metas y trayectorias originalmente propuestas. (Véase la gráfica 56.) Pero aun con estas metas reajustadas, será necesario acelerar el desarrollo de algunos proyectos y frenar otros, al mismo tiempo que se deberá iniciar la generación de los nuevos proyectos para suplir en el mediano plazo esta insuficiencia.

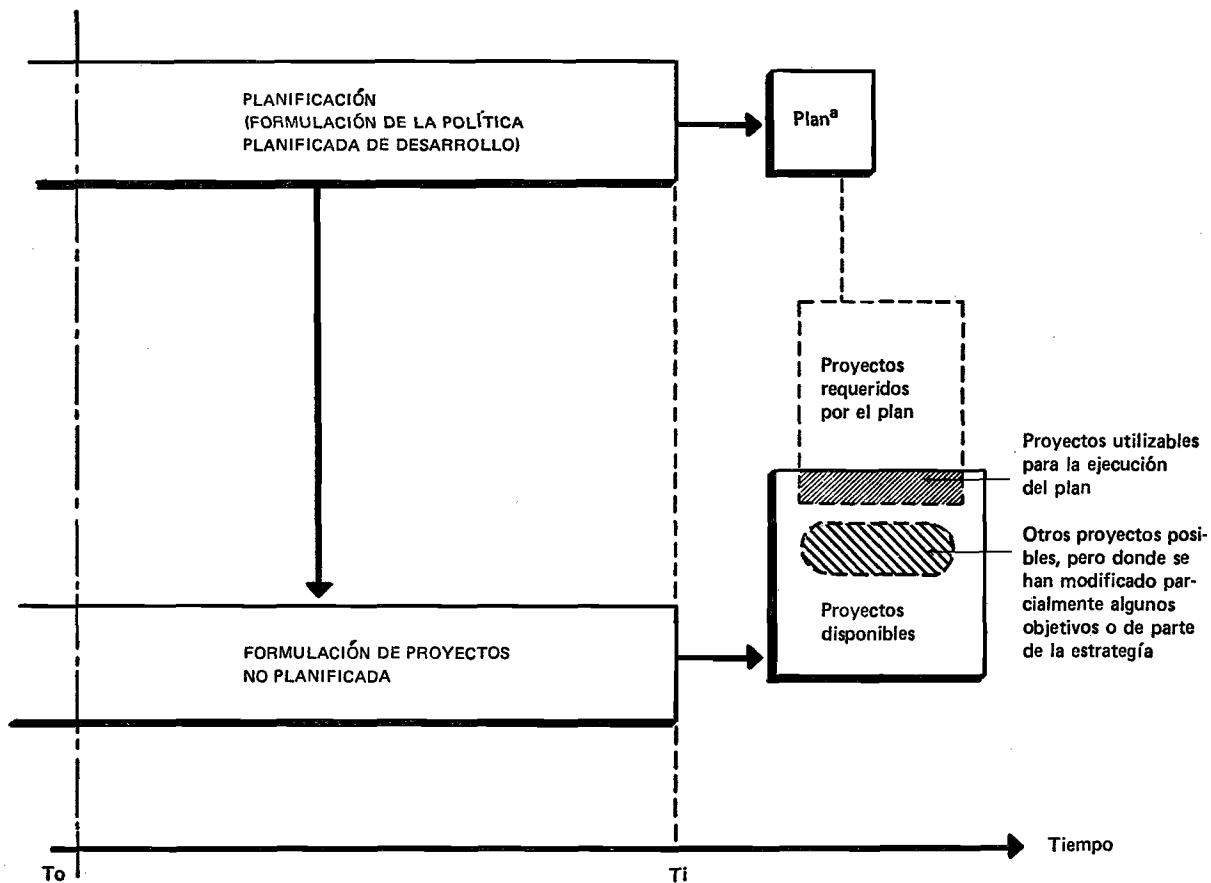
El ajuste del proceso de inversión al integrarse al proceso de planificación, está destinado a lograr la obtención eficiente y económica de una cantidad suficiente de proyectos que posean la calidad, diversidad y oportunidad adecuadas. Junto al resto de los mecanismos instrumentales, dichos proyectos permitirán la materialización de los objetivos y estrategia. La calidad, en este caso, tiene dos características: por una parte, se refiere a los métodos de formulación y evaluación que se emplean; por la otra, a las características del proyecto para materializar eficientemente las metas buscadas. Los proyectos disponibles deberán ser suficientemente variados para que tengan la posibilidad de cubrir, en la forma más amplia posible, aquellas actividades que resultan importantes para alcanzar las metas. La cantidad es una condición obvia; significa tener un número suficiente de proyectos para cumplir las necesidades originadas por el proceso de desarrollo planificado. Finalmente, los proyectos deben estar disponibles cuando los requiera el proceso de desarrollo propuesto. En otras palabras, un proyecto que cumple con las condiciones de calidad exigidas puede no ser muy útil si su materialización se produce en un plazo tan largo que impide obtener las metas dentro de la trayectoria establecida por el gobierno.

b] *Modos posibles de conciliar el proceso de inversión con la formulación de la política planificada de desarrollo*

¿Cómo se puede lograr oportunamente un número suficiente de proyectos bien formulados y que cubran en la mejor forma posible las necesidades de una política planificada de desarrollo? Existen varias soluciones, entre las que vale la pena señalar las siguientes: (Véase el cuadro 113.)

i] La primera solución consistiría en incrementar la cantidad de proyectos, por medio de medidas de estímulo o por acción directa. Esto permitiría contar con un uni-

GRÁFICA 56. Conflictos entre los proyectos disponibles y las exigencias de una política planificada de desarrollo agropecuario



^a Se usa la palabra plan en forma genérica para referirse a una combinación de mecanismos necesarios para ejecutar la política planificada de desarrollo.

CUADRO 113. *Soluciones alternativas para conciliar el proceso de inversión con la formulación de la política planificada de desarrollo*

<i>Soluciones</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
a) Incremento de la cantidad de proyectos.	Simplicidad del sistema.	Alto costo, debido al gran número de proyectos necesario para asegurar la cantidad, calidad, variedad y oportunidad requeridas. Secuela de este costo: requerimientos de una gran cantidad de información y de personal calificado, que no siempre están disponibles. Imposibilidad de alcanzar siempre las condiciones de calidad, diversidad y oportunidad requeridas por el proceso de planificación del desarrollo.
b) Limitación de las metas a la posibilidad de generación espontánea de proyectos.	Fácil materialización de las "metas" así establecidas. Simplicidad del sistema de formulación de proyectos. Disminución de la "mortalidad" de los proyectos espontáneos.	Limitación extrema de las "metas" del plan, que en el mejor de los casos solamente pasa a tener un carácter de "ordenador" del proceso no planificado de desarrollo. Situación inviable en la mayoría de las economías latinoamericanas.
c) Mecanismo secuencial.	Economía en el proceso de formulación de proyectos. Cobertura de la calidad, cantidad y diversidad.	En la mayor parte de los casos, imposibilidad de cumplir con oportunidad el calendario de los resultados esperados, debido al tiempo de gestación de los proyectos.
d) Mecanismo paralelo e iterativo.	Posibilidad de disminuir el costo que significa alcanzar conjuntamente la cantidad, calidad, diversidad y muy especialmente la <i>oportunidad</i> en la formulación de los proyectos. Disminución de la mortalidad de los proyectos espontáneos.	Relativa complejidad del sistema: planificación ↔ proyectos.

verso suficientemente grande de proyectos como para obtener, posteriormente, simplemente por elección y eliminación, proyectos en calidad, diversidad y oportunidad adecuadas para materializar el plan. Éste es un esquema sumamente simple, pero de alto costo y resultados inciertos;

ii] Otra manera de enfocar el problema es conciliar en el mediano plazo las metas del plan al universo de proyectos disponibles, los que serían formulados de modo más o menos espontáneo. Tal es el caso de las encuestas de expectativas de inversión que se realizan en la planificación francesa. Esto hace más fácil materializar las "metas" así establecidas y reduce la "mortalidad" de los proyectos disponibles, pero puede limitar las metas a un simple proceso ordenador de la evolución no planificada del proceso de desarrollo;⁵⁸

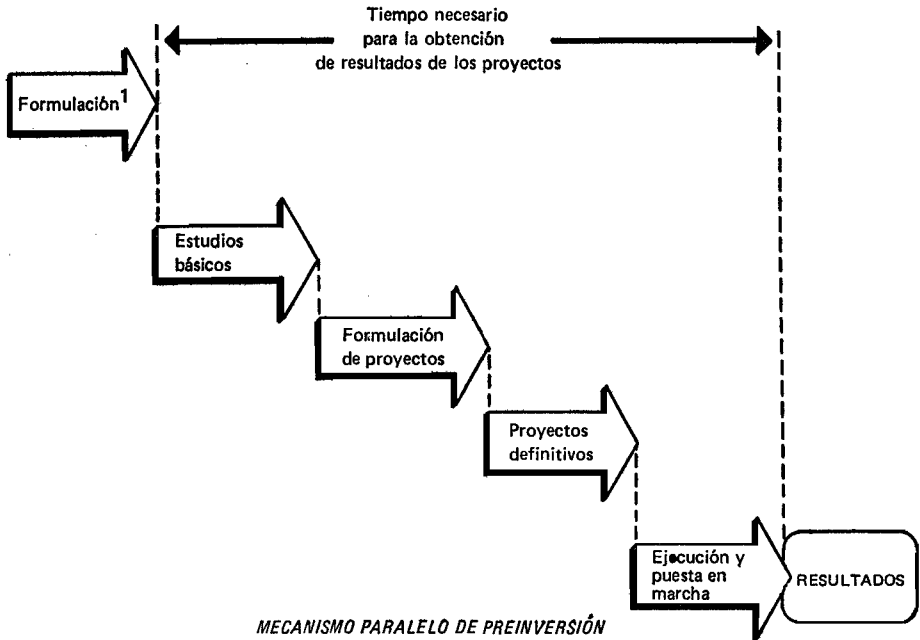
iii] También se puede diseñar un mecanismo que permita traducir las metas de la política planificada de desarrollo en una secuencia de proyectos, vale decir, que la elaboración de proyectos sea consecuencia directa de la política y que, por lo tanto, se inicie ésta en forma más o menos simultánea con el término de la formulación del resto de los mecanismos instrumentales. Esto hace más económica la generación de proyectos y facilita el logro de una adecuada cantidad, calidad y diversidad, pero hace demasiado extenso el proceso desde los inicios de la formulación de la política agraria hasta la terminación de los primeros proyectos. De esta manera puede resultar imposible obtener los resultados propuestos dentro de un plazo prudencial, produciéndose una pérdida de la oportunidad, que podría hacer imposible cumplir con el orden de prelación establecido para las metas. (Véase la gráfica 57.)

iv] Finalmente, se puede diseñar un sistema más o menos paralelo a la formulación de la política planificada y a los proyectos, el que —conjugando las características positivas de las soluciones anteriores y mediante una relación iterativa— permita contar con un conjunto de proyectos suficientemente adelantados y adecuados a las metas de la política planificada de desarrollo. Esta solución es apropiada para un sistema de planificación que funcione como un proceso continuo y permanente. (Véase la parte inferior de la gráfica 57.) Es indudable que esta última solución es más compleja que las anteriores, pero es la única que permite conjugar una suficiente libertad para fijar los objetivos y la estrategia, sobre la base de una disponibilidad oportuna de los proyectos de inversión, al mismo tiempo que, una vez desarrollada e institucionalizada, se puede transformar en la manera regular de generar proyectos dentro de un proceso continuo de planificación como el que se ha postulado en este texto. Es también la que mejor permite actuar, mediante aproximaciones sucesivas, sobre un proceso de inversión que se encuentra en marcha. Por otra parte, permite que los proyectos disponibles sean adecuadamente considerados, ya como posibilidades ya como limitaciones, mientras se va formulando la política de desarrollo agropecuario.

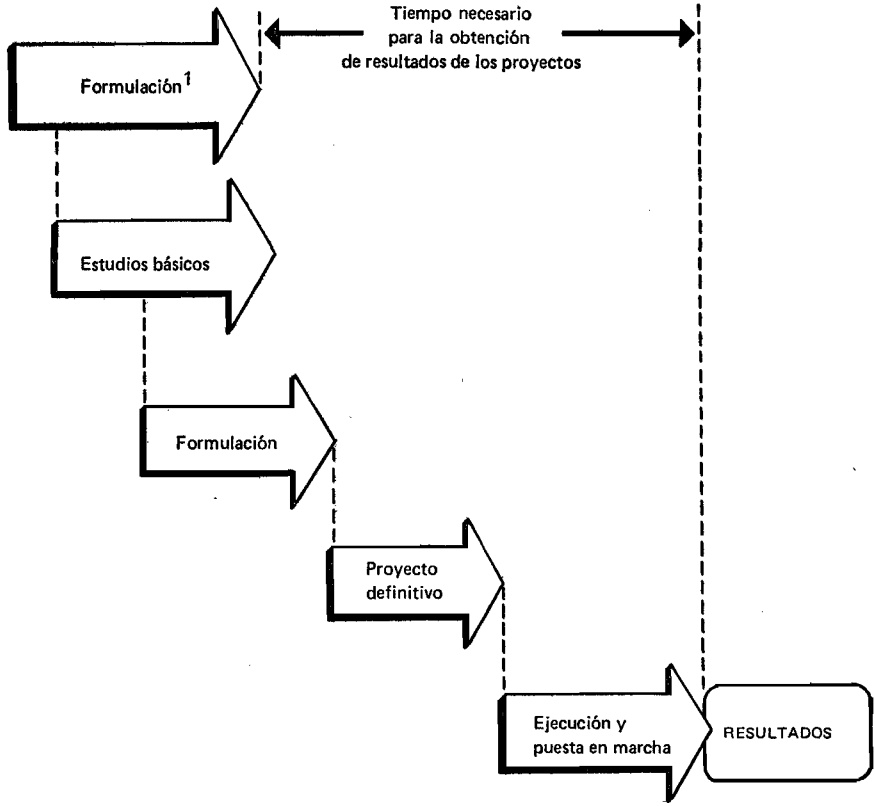
Para poder materializar este procedimiento, es necesario que la formulación de la política planificada y la formulación de proyectos se realicen por etapas, de tal manera que una vez que se hubiesen definido —aun cuando sea en términos provisionales— los mecanismos instrumentales y de orientación de la política planificada, se vincule inmediatamente a ellos la formulación del proceso de inversión. Así, al iniciarse con la diagnosis el proceso de planificación, debe diagnosticarse el estado en que se encuentra el proceso de inversión, que hasta el momento venía funcionando en forma planificada.

⁵⁸ No hay que subestimar este enfoque, ya que tiene una gran dosis de pragmatismo. Supone una estrecha relación entre quienes formulan los planes y los agentes que toman decisiones en el proceso de inversión, evitándose muchas veces planteamientos teóricos y ambiciosos que pueden terminar en ejercicios académicos, al no encontrar la respuesta adecuada en los agentes ejecutores del sistema agropecuario.

MECANISMO SECUENCIAL DE PREINVERSIÓN
(Caso más desfavorable, proyectos que requieren estudios básicos previos)



MECANISMO PARALELO DE PREINVERSIÓN



o no planificada. (Véase la gráfica 58.) Mientras se diseñan los objetivos y los lineamientos de estrategia de la futura política agropecuaria (achurado discontinuo) el proceso de inversión ha continuado su curso no planificado, se han sumado nuevos proyectos y se ha avanzado en la formulación de los anteriores. En este momento ya se tienen elementos de juicio para calificar en forma gruesa la marcha de la formulación de los proyectos y la deseable orientación futura, y para diseñar las primeras acciones correctivas. Mientras estas primeras acciones surten sus efectos, corrigiendo en alguna medida la marcha del proceso de inversión, los nuevos antecedentes recogidos sobre los proyectos disponibles son considerados al definir las metas (achurado delgado).⁵⁹ Al avanzar otro paso, por ejemplo, al definir las políticas, se tendrán proyectos algo más adecuados a los objetivos y estrategia, al mismo tiempo que la definición de las metas permitirá ratificar o rectificar algunas de las medidas que se venían aplicando sobre el proceso de inversión.

Este procedimiento debe continuar permanentemente a medida que el diseño de la política planificada de desarrollo se va perfeccionando, hasta que se logre que el proceso de inversión refleje íntegramente dicha política, en términos de proyectos. Es así como las sucesivas etapas de perfeccionamiento se reproducen, con un pequeño desfase, en el proceso de formulación de proyectos. (Véase de nuevo la gráfica 58.)

Este mecanismo destaca la importancia de preocuparse de la generación de proyectos desde las etapas más tempranas de la formulación de la política planificada, especialmente en el caso de aquéllos que tienen un largo período de gestación. Ya con las decisiones más preliminares en cuanto a objetivos, estrategia y política, es posible orientar el proceso de inversión para que se inicien los estudios de algunos de estos proyectos simultáneamente. Si al avanzar en el diseño de la política, se llega a la conclusión de que solamente uno de ellos será finalmente ejecutado, se pueden detener o postergar los estudios de los proyectos no utilizables. Es aquí donde se manifiesta nuevamente la ventaja de formular los proyectos por etapas: se pueden iniciar muy precozmente los estudios de algunos proyectos promisorios y si luego fuese necesario detenerlos, se habrá perdido solamente el costo de las primeras etapas de formulación, que son las que utilizan menos recursos.

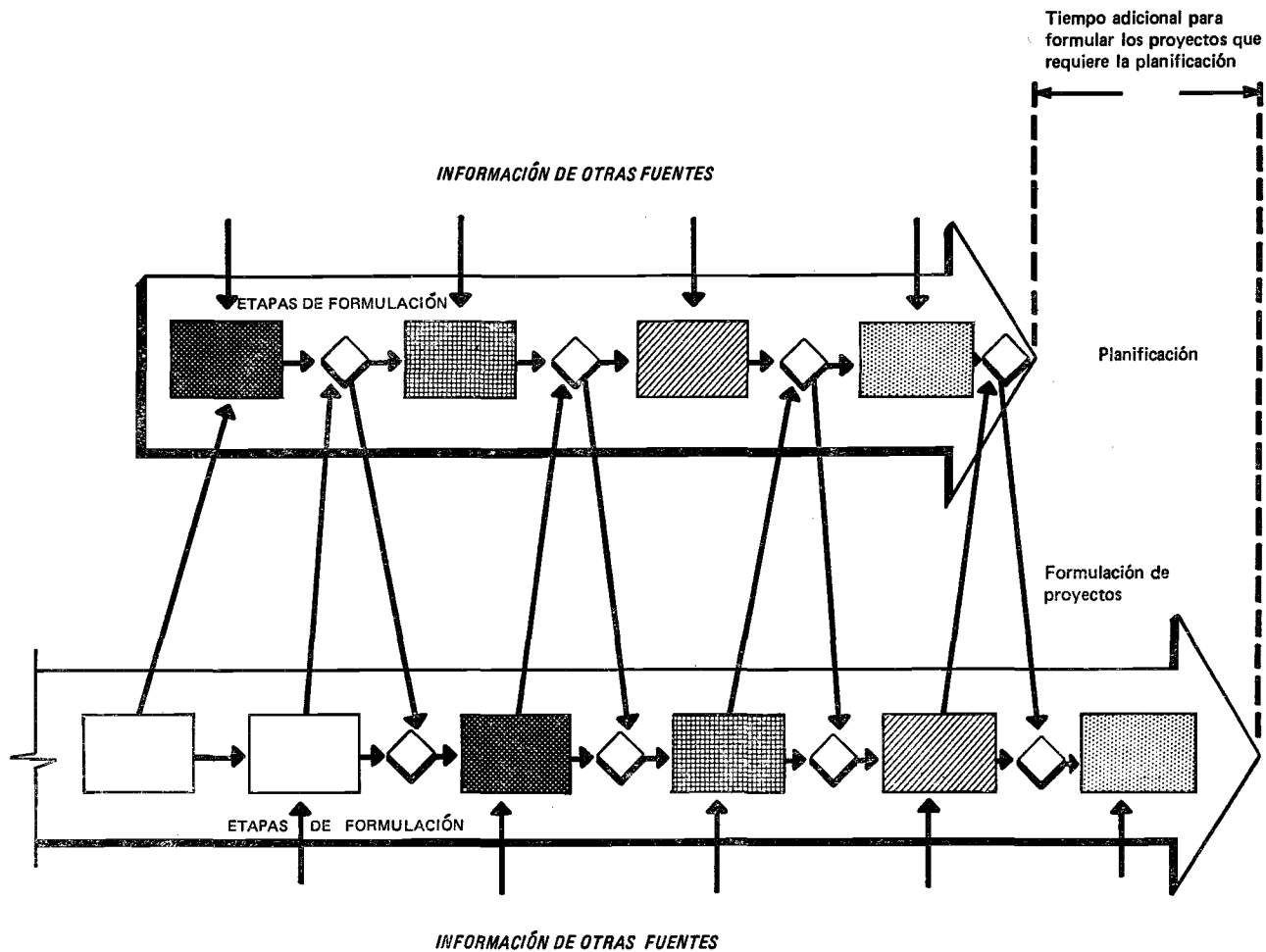
c] *La posibilidad de intervenir sobre el proceso de inversión*

El sistema de planificación agropecuaria se encuentra, entonces, frente a la tarea de orientar y controlar un proceso de inversión en marcha, que tiene características más o menos definidas y cuyos resultados han demostrado ser insuficientes y parcialmente inadecuados para conseguir los resultados que pretende alcanzar la política planificada de desarrollo. Es necesario, entonces, delimitar y especificar más exactamente esta tarea, analizando los modos posibles cómo el sistema de planificación puede influir sobre la estructura y el funcionamiento del proceso de inversión e individualizando las restricciones que pudieran existir.

Para definir la participación del sistema de planificación en estas tareas, es necesario individualizar los campos o áreas del proceso de inversión que son susceptibles de recibir influencia externa, examinar la conveniencia de realizar acciones directas e indirectas y analizar la intensidad, extensión y alcance que debería tener la acción estatal. Todo ello permitirá establecer las condiciones del diseño de esta participación, considerando entre ellas las definiciones de la política, la sensibilidad de cada campo ante los estímulos o acciones posibles y la elección de los mecanismos instrumentales

⁵⁹ Recuérdese que este tipo de presentación secuencial sólo tiene un objetivo didáctico, pues el proceso real es recurrente y progresivo.

GRÁFICA 58. Formulación de mecanismos instrumentales y de orientación (excluida la formulación de proyectos)



de acción, tanto en términos genéricos como específicos, para los principales tipos de proyectos y tipos de inversionistas.

i] *Áreas donde es posible actuar sobre el proceso de inversión.* Es muy útil para este análisis usar la imagen funcional de proceso de transformación, en la cual se distingue una "unidad de transformación" o "caja negra", a la cual ingresan determinados elementos, que son elaborados dentro de ella y que salen en forma de resultados. Este proceso utiliza recursos que, aunque son también entradas al proceso, deben diferenciarse de los elementos que son objeto de transformación.

En el caso particular del proceso de inversión, los elementos que entran para ser transformados corresponden fundamentalmente a información en la forma de situaciones-problema e ideas de proyecto y los resultados corresponden a proyectos que representan las soluciones técnicas y económicamente factibles más convenientes. Para que se produzca esta transformación, se requieren recursos humanos, materiales, financieros y de información. Para lograr que las salidas de este proceso se ajusten progresivamente a las necesidades y a las exigencias del desarrollo agropecuario planificado, es posible actuar tanto sobre sus entradas como sobre la estructura y funcionamiento de la unidad de transformación (véase la gráfica 59, que ha sido construida sobre la base de la gráfica 58).

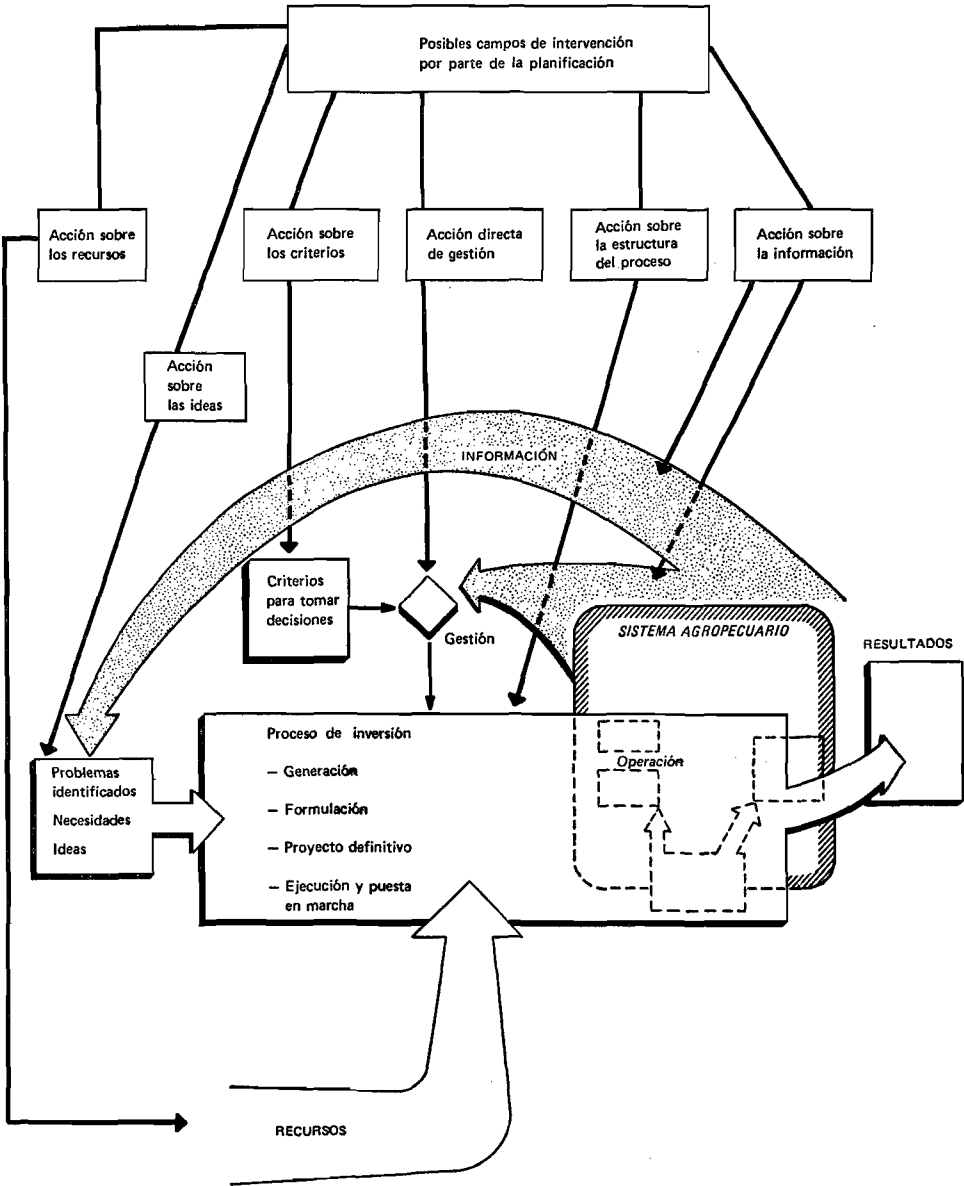
□ Un gobierno puede actuar sobre la "disponibilidad" de situaciones-problema y de ideas identificadas de proyecto. En realidad, una de las tareas importantes del proceso de planificación es la individualización completa y sistemática de las actividades cuya realización requiere proyectos de inversión, definiendo las correspondientes situaciones-problema y, en algunos casos particulares, individualizando las principales ideas de proyecto que, con el tiempo, podrían satisfacerlas. Si se ha concluido que la carencia de suficientes ideas de proyecto ha constituido un freno al proceso de inversión o ha limitado la calidad o la dispersión de los proyectos que se han venido formulando, estas tareas permitirán superar este obstáculo, poniendo en conocimiento de los agentes del proceso de inversión —sean ellos públicos o privados, nacionales o extranjeros— las oportunidades que se deduzcan de ellas. Y en todo caso, estas tareas facilitarán el mejoramiento de la calidad y de la dispersión de los proyectos que se preparen.

□ La disponibilidad de un flujo suficiente de ideas de proyecto es condición necesaria pero no suficiente para asegurar la adecuada generación de proyectos en el proceso de inversión. Es necesario que el proceso de transformación de estas ideas tenga una estructura y funcionamiento convenientes.

Para actuar sobre su estructura y funcionamiento, el sistema de planificación tiene las siguientes opciones complementarias: alterar el diseño del proceso, variar y regular la disponibilidad de recursos utilizados, actuar sobre la información que lo alimenta, participar o influir sobre su gestión y definir, como complemento a lo anterior, los criterios utilizados para tomar decisiones.

De este modo, podrá reforzar, modificar, estimular o frenar a algunos de los participantes en el proceso de inversión, podrá redefinir o reorientar su acción o, incluso, impedir su actuación o sustituirlos. Un gobierno también puede aumentar o reducir la cuantía y alterar la calidad de los recursos financieros, humanos y materiales que destina o asigna directamente a las tareas ligadas al proceso de inversión, y puede influir sobre la cantidad y la calidad de muchos de los que utiliza el sector privado. Por ejemplo, puede capacitar personal, preparar y difundir nuevas metodologías, contratar créditos y asesoría técnica en el exterior, avalar las solicitudes del sector privado, etc. Es posible también aumentar la cantidad y mejorar la calidad y oportunidad de las informaciones que utiliza el proceso de inversión, modificar sus centros y mecanismos de

GRÁFICA 59. Posibles áreas de intervención sobre el proceso de inversión



gestión o los que rigen a algunos de sus componentes, y mejorar los criterios que se consideran al tomar las decisiones.

ii] *Acciones posibles.* La implantación de un sistema de planificación agropecuaria y la consiguiente formulación de una política planificada de desarrollo necesariamente

deberán solucionar gran parte de las deficiencias del funcionamiento no planificado del proceso de inversión. Para ello, fuera de establecerse un marco de referencia para orientar la toma de decisiones, deben aplicarse medidas específicas.

Estas medidas pueden adoptar dos formas principales, directas e indirectas, que pueden ser complementarias o sustitutivas entre sí. Las acciones indirectas pretenden inducir los cambios requeridos en la estructura y en el funcionamiento del proceso de inversión, a través del uso de estímulos y sanciones de naturaleza genérica. Así, por ejemplo, es posible que el gobierno ofrezca asistencia técnica y financiera a organismos, empresas o firmas consultoras que identifiquen y formulen proyectos; que establezca exenciones tributarias a los recursos gastados en la preparación de proyectos; que capacite o que estimule las tareas de capacitación de los recursos humanos requeridos en el proceso de inversión; que mejore la calidad de la información disponible para la preinversión, etc.

Las acciones directas, por su parte, pretenden alterar la estructura y funcionamiento del proceso de inversión a través de medidas específicas. El sistema de planificación puede actuar directamente⁶⁰ sobre la identificación de situaciones-problema y sobre la consecuente generación de ideas de proyecto, utilizando sus propios recursos técnicos y colocando estos resultados a disposición de los agentes responsables para su posterior formulación y ejecución.

El sistema de planificación puede también proponer o modificar las reglas jurídicas y técnicas que condicionan el funcionamiento del proceso de inversión, estableciendo nuevas normas para determinados proyectos, criterios de evaluación específicos para tipos de proyectos o regiones determinadas, etc. El gobierno puede actuar sobre ciertos centros de decisión del proceso de inversión, dando órdenes a los organismos centralizados e instrucciones a los consejeros o directores que lo representan en los organismos descentralizados autónomos o en las empresas del estado, para iniciar o acelerar algunos proyectos o paralizar otros. Estos mismos propósitos pueden lograrse celebrando convenios con organismos estatales y con empresas u organizaciones del sector privado. Es posible también alterar la estructura del proceso de inversión, creando organismos o empresas especializadas en la formulación de proyectos agropecuarios y empresas dedicadas a su ejecución, o estableciendo un sistema de control sobre el proceso de generación, formulación y ejecución de proyectos que permita orientarlo, solucionando las restricciones que se presenten para su normal desarrollo. El estado puede también actuar directamente en el financiamiento de la formulación y la ejecución de determinados tipos de proyectos.

En principio, las acciones directas se usan sobre los organismos estatales y los centros de decisión públicos y las indirectas, sobre centros y empresas privadas. Sin embargo, las características de la administración pública⁶¹ impiden muchas veces usar la autoridad jerárquica como el único medio para alterar su comportamiento, así como también resultan a veces imprescindibles ciertas acciones directas destinadas a alterar el comportamiento de algunas empresas privadas. En consecuencia, es necesario diseñar una modalidad específica de acción que se ajuste a las características particulares del área del proceso de inversión sobre la cual se quiere intervenir. Esta modalidad puede variar desde una acción imperativa hasta una simplemente indicativa, dependiendo de

⁶⁰ El sistema de planificación no está concebido como un organismo ejecutor y sus acciones las realiza a través del sistema nacional de decisiones, normalmente los centros superiores de decisión del estado. En este texto, por comodidad y para evitar repeticiones, se habla del sistema de planificación como si fuese el sujeto de la acción.

⁶¹ Véase el capítulo sexto de la Tercera Parte: "La reforma de la administración pública agropecuaria".

las características de los centros de decisión sobre los cuales se actúa y de la magnitud y velocidad del cambio que se pretende producir.

Por otro lado, no debe olvidarse que el proceso de inversión del sistema agropecuario es también parte del proceso de inversión del país y que está sujeto, por lo tanto, a todas las acciones y restricciones que afectan a éste.

iii] *Extensión, intensidad y alcance de la intervención sobre el proceso de inversión.* Además de escoger y jerarquizar las áreas de proyectos que serán motivo de especial preocupación por parte del sistema de planificación y de ponderar la proporción de acción directa e indirecta en cada una de ellas, es necesario decidir la extensión y alcance de la intervención.

Las acciones indirectas, por su propia naturaleza, repercuten sobre la mayor parte de las unidades y procesos que participan en la generación de proyectos, y por lo tanto, este análisis sobre la extensión de la acción se limita a la intervención o participación directa. La intervención directa del estado teóricamente puede ser nula o indirecta, o bien, puede cubrir la totalidad de los proyectos del sistema agropecuario. Evidentemente, estos casos extremos no se presentan en la realidad, pero permiten establecer teóricamente las posibilidades de intervención.

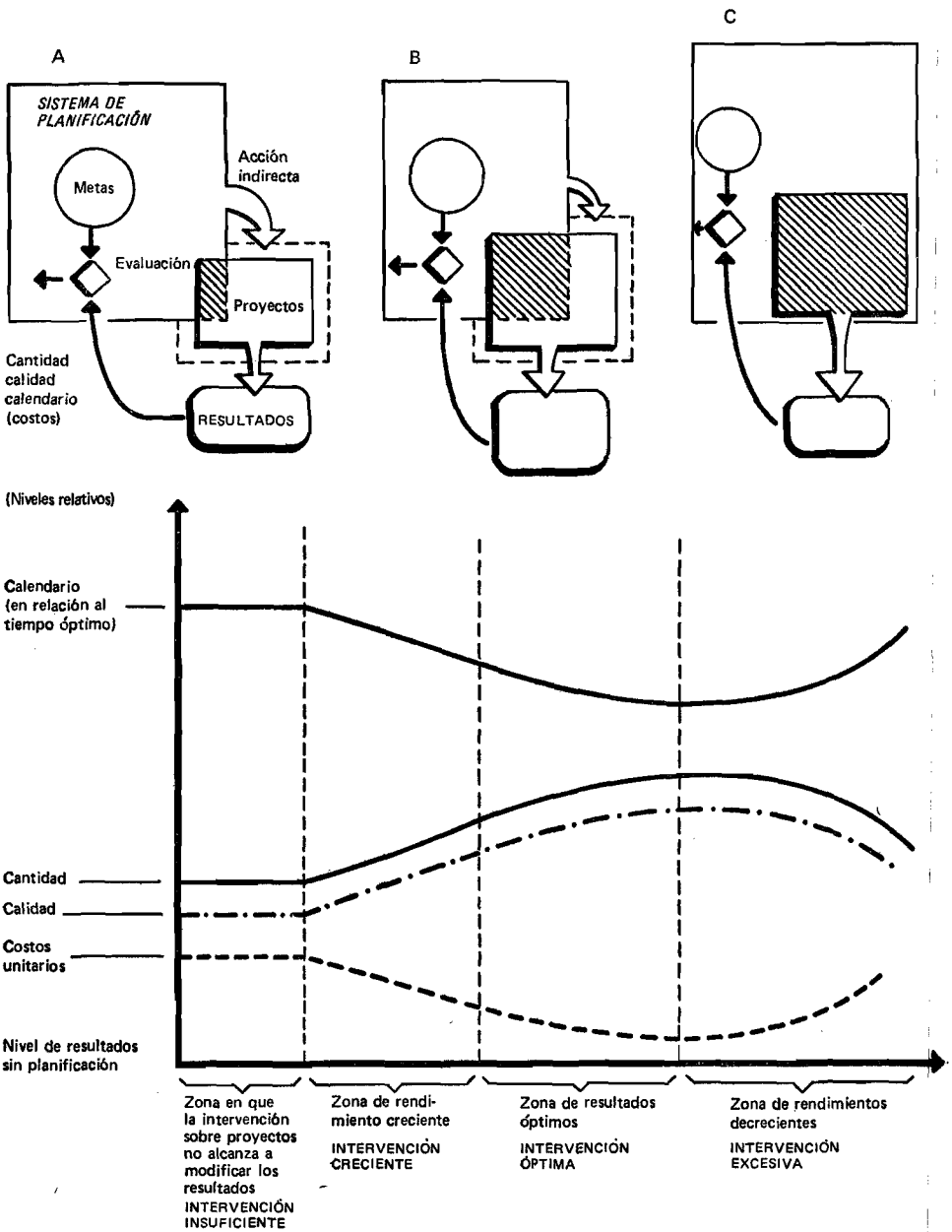
En la gráfica 60 se ilustra una hipótesis sobre los resultados que se podrían obtener mediante una intervención creciente sobre el proceso de inversión. Partiendo de cero, el estado podría comenzar a actuar directamente sobre unos pocos proyectos y aumentar progresivamente su influencia. Los efectos de esta intervención al principio no se traducirían en resultados tangibles del proceso de inversión; solamente al alcanzar un "número crítico" de proyectos, se obtendrían los primeros efectos positivos. Se puede considerar entonces que el alcance bajo este punto crítico es insuficiente. A partir de este punto, un aumento en el número de proyectos intervenidos produciría efectos positivos crecientes. Si se continúa aumentando el número de proyectos intervenidos, es muy probable que esta acción pierda agilidad y eficacia y que comience a frenar el proceso de inversión, entrando así en una fase de rendimientos decrecientes. La hipótesis ilustrada en la gráfica 60 muestra los beneficios en términos de calidad, cantidad y calendario frente a los costos de la acción directa. De ahí se puede concluir la necesidad de determinar el alcance óptimo de la intervención sobre el proceso de inversión, para evitar tanto los esfuerzos estériles de una acción muy limitada, como los efectos paralizantes de una intervención excesiva. Lamentablemente, no es posible dar recomendaciones cuantitativas sobre alcance óptimo; será necesario estimar en cada país cuál es la intensidad óptima de intervención, teniendo en consideración el esquema político, el modelo normativo, la estrategia diseñada y la capacidad de la administración pública agropecuaria en general y la de su correspondiente sistema de planificación.

Sin embargo, se pueden examinar algunos criterios útiles para determinar el alcance óptimo, y que incluimos en el cuadro 114.

Por otra parte, es indispensable preocuparse de dar organicidad a las actividades públicas vinculadas al proceso de inversión, ya que son, por una parte, las más susceptibles de controlar y por la otra, permiten controlar aspectos que, como la inversión extranjera, tienen una gran importancia tanto por razones de soberanía e independencia como por consideraciones de tecnología y balanza de pagos.

No solamente debe escogerse el tipo y el número de proyectos sobre los cuales se intervendrá, sino que también es necesario determinar sobre qué etapas de estos proyectos se concentrará la acción directa del estado. El sistema de planificación agropecuaria debe actuar siempre sobre la generación de ideas, etapa que condiciona todo el resto del proceso de inversión, y que como ya se ha mencionado, constituye uno de los mecanismos instrumentales más importantes de la política planificada de desarrollo.

GRÁFICA 60. Una hipótesis sobre los efectos de una intervención creciente sobre el proceso de inversión



CUADRO 114.

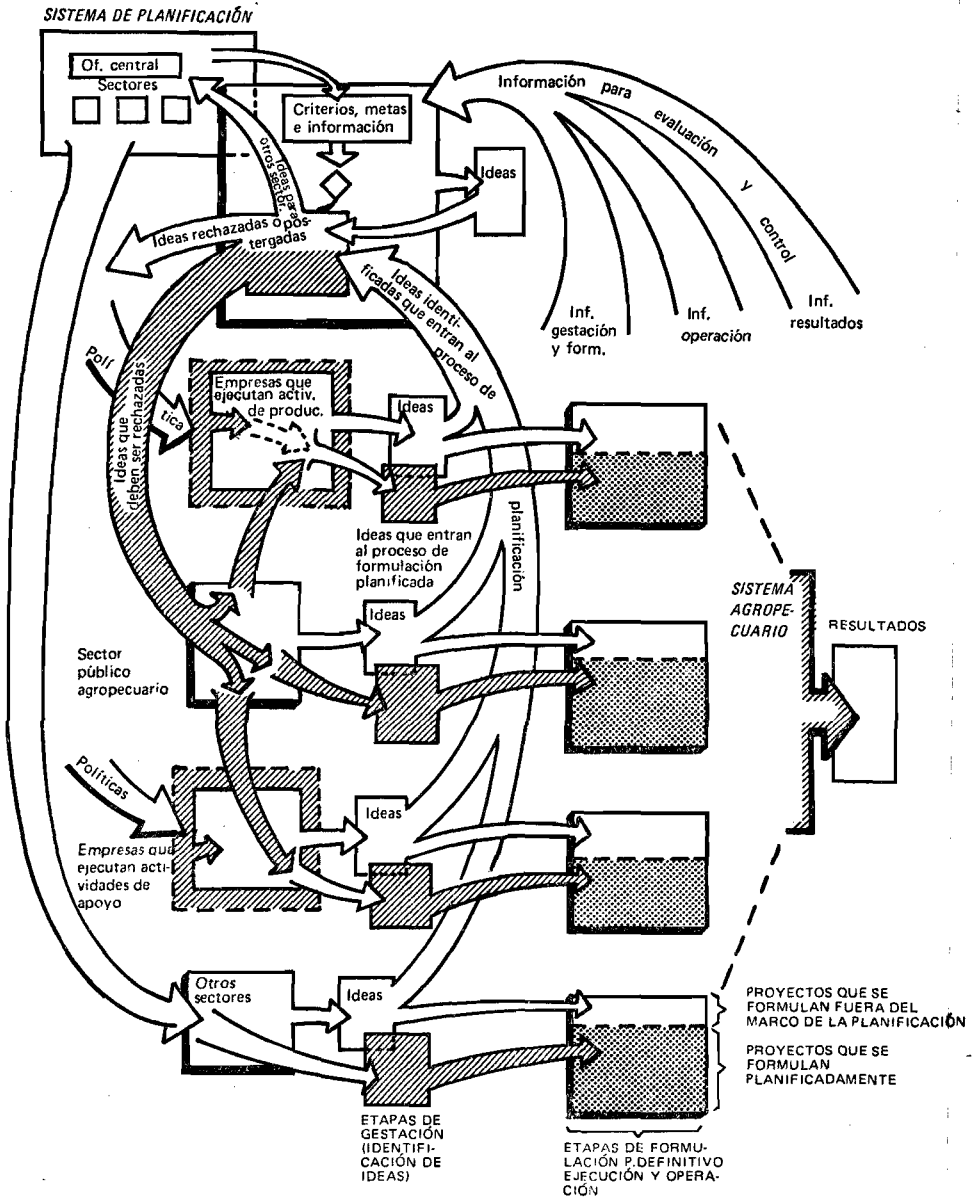
<i>Proyectos que habitualmente deberían ser motivo de una intervención por parte del estado</i>	<i>Tipos de proyectos que cumplen con estos requisitos</i>
Proyectos que sean de responsabilidad ineludible de la administración pública.	Proyectos estratégicos de infraestructura y los de conservación de recursos naturales renovables.
Proyectos que sean de responsabilidad ineludible de la administración pública agropecuaria.	Proyectos de infraestructura para ampliar la dotación y la capacidad de uso de factores productivos del sistema agropecuario, incluyendo los correspondientes a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
Proyectos que condicionen las actividades productivas del sistema agropecuario.	Proyectos de apoyo al proceso productivo predial, tales como los de comercialización, de transporte, de almacenamiento, de provisión de insumos, de investigación, asistencia técnica, etc., que pueden ser públicos o privados, pero cuya existencia es requisito indispensable para las actividades prediales y el logro de los más importantes objetivos del desarrollo.
Proyectos que condicionen el funcionamiento de un determinado sistema, programa productivo, utilización de recursos o mejoramiento de las condiciones de vida rural.	Proyectos específicos, de responsabilidad pública o privada, del sistema agropecuario o de otras ramas de actividad, y que completan un determinado sistema o programa, o mejoran las condiciones de vida de los habitantes rurales.

Es igualmente conveniente, en la realidad latinoamericana, que éste se preocupe por aumentar la eficiencia y la calidad de la preparación de los anteproyectos y que señale pautas o reglas para su evaluación. En cambio, en términos generales, sería aconsejable que prescindiera de actuar directamente en la formulación detallada de los anteproyectos y de los proyectos de ingeniería, como asimismo en la ejecución y puesta en marcha de los mismos. La razón de esto es que se trata de etapas de procesamiento fundamentalmente técnico, que suelen realizarse con cierta eficacia en la mayoría de los países de la región, tanto por parte del sector privado mixto, como por organismos y empresas públicas.

Cabe finalmente destacar que el sistema de planificación agropecuaria tiene un papel fundamental que cumplir en el proceso de inversión. Este papel se refiere al control y seguimiento permanente de las distintas etapas, que van desde el planteamiento del problema e identificación de ideas hasta la puesta en marcha de los proyectos. La experiencia en la región demuestra que la ausencia de este seguimiento implica la paralización del proceso de formulación y ejecución de proyectos, motivada por la falta de toma de decisiones que existe entre las diferentes etapas, y para cuyos efectos, no existe un procedimiento adecuado que esté institucionalizado. (Véase la gráfica 61.)

En todo caso, sean cuales sean las etapas en que intervenga el sistema de planificación agropecuaria, el estado debe controlar y evaluar todo el proceso de inversión.

GRÁFICA 61. Participación del sistema de planificación en la creación de ideas de proyectos y en las etapas posteriores



Por último, no debe olvidarse que el efecto final de la intervención del estado sobre el proceso de inversión será la resultante de los efectos parciales de las acciones directas e indirectas⁶² y de la capacidad de reacción del proceso que debe ser alterado. Respecto de las acciones directas e indirectas, es necesario buscar una combinación de ambos tipos de acción que resulte óptima, para producir los efectos deseados, dado el marco político imperante y el modelo normativo de los grupos gobernantes.⁶³ Respecto de la capacidad del sistema que será alterado, debe tenerse presente que el proceso de inversión tiene su propia estructura y racionalidad, y responde a cierta dinámica que puede no cambiar a la velocidad requerida al implantar un proceso planificado de desarrollo. Luego, es necesario considerar las rigideces e inercia del proceso de inversión y, en algunos casos, una resistencia activa a los estímulos, sanciones, controles y acciones directas que pretendan modificarlo. Por otra parte, los cambios que pueden lograrse en el proceso de inversión son necesariamente lentos y tardíos, pues el largo período de gestación de algunos proyectos limita o retarda la aparición de los efectos esperados.

2. Diagnóstico del proceso de inversión

Para diseñar las acciones destinadas a mejorar el proceso de inversión, es necesario conocer detalladamente la situación en que se encuentra y todos los factores que lo condicionan. Esto implica conocer también, con cierto detalle, los proyectos existentes, su grado de avance, los efectos que probablemente provocarán y la magnitud de los recursos, tanto invertidos como comprometidos, ya que uno de los resultados que debe entregar la diagnosis es un inventario de proyectos.

El diagnóstico de los proyectos comparte las características que fueron ya señaladas para todos los diagnósticos.⁶⁴ Así, el análisis debe ser intencionado, es decir, orientado hacia la obtención del conocimiento adecuado, para lograr que el proceso de inversión genere los proyectos necesarios para la nueva política planificada de desarrollo agropecuario. Aquí aparece nuevamente la aparente contradicción o, más bien, círculo vicioso, entre la realización de un diagnóstico, que requiere del marco dado por un modelo normativo (orientaciones y necesidades) y el diseño de la política planificada de desarrollo, que requiere del conocimiento de la realidad cuya evolución se pretende alterar. Como ya se ha señalado varias veces a lo largo de este texto, este círculo vicioso se rompe con el procedimiento de aproximaciones sucesivas que se ha venido recomendando. Se programa, pues, la preparación de ambas actividades de modo tal, que sea posible aprovechar las primeras orientaciones del modelo normativo como marco preliminar de las primeras fases de la diagnosis, los primeros resultados de éste para el diseño provisional de la política planificada y así sucesivamente hasta lograr, en un

⁶² Parte de estas acciones directas e indirectas han sido diseñadas para el sistema agropecuario, y otra parte para el sistema nacional de inversiones.

⁶³ Al buscar esta combinación óptima, debe recordarse que las políticas agropecuarias no son diseñadas para lograr un efecto específico. Por su propia esencia, afectan diversas variables, entre las que se cuentan la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del proceso de inversión. Por lo tanto, las políticas cuyo diseño tiene que considerar otros resultados, pueden provocar efectos sobre el proceso de inversión distintos a los que se buscan. Esto puede hacer necesario incluir, en la acción directa, algunas medidas preventivas o incluso correctivas de los efectos negativos que las políticas pudieran provocar sobre el proceso de inversión.

⁶⁴ Véase el capítulo primero de la Segunda Parte: "Objetivos y características generales del diagnóstico".

proceso recurrente y progresivo, la realización definitiva del diagnóstico y la formulación también definitiva de la política.

En segundo lugar, el diagnóstico debe hacerse utilizando el método científico, es decir, formulando hipótesis y sometiéndolas a prueba y con una profundidad y grado de detalle que dependerá, en cada caso, de la intensidad y alcance que se esté pensando dar a la intervención planificada sobre el proceso de inversión. Tal como los demás diagnósticos específicos, el diagnóstico de los proyectos y el del proceso de inversión reciben del diagnóstico global agropecuario diversas orientaciones, tanto de orden lógico, como respecto de las áreas en que el análisis debe ser más intenso o exhaustivo. A su vez, sus resultados contribuyen a enriquecer y matizar el diagnóstico global, al entregar una interpretación detallada de lo acontecido en cada campo particular.

Por otra parte, el diagnóstico específico de los proyectos y del proceso de inversión está en estrecha relación con otros diagnósticos específicos, como son los de la administración pública, los de la estructura empresarial (especialmente en lo que respecta a las empresas extraprediales), los de las materias que serán objeto de un programa de producción o por campo de acción, los del financiamiento del desarrollo agropecuario y los de las regiones.⁶⁵

Estos diversos diagnósticos específicos se complementan y refuerzan recíprocamente y parte del que corresponde a los proyectos y al proceso de inversión puede ser hecho conjuntamente con los equipos que estén preparando los diagnósticos restantes.

Si bien el estudio de ambos aspectos —los proyectos y el proceso de inversión— es realizado conjuntamente, será conveniente hacer referencia primero al estudio de la estructura y funcionamiento del proceso de inversión, para luego proceder al análisis de los proyectos encontrados.

a] *Diagnóstico de la estructura y funcionamiento del proceso de inversión*

El primer paso en la diagnosis del proceso de inversión es el análisis de su estructura y funcionamiento, el comportamiento actual y la evaluación de su probable evolución frente a las necesidades que plantea una determinada política de desarrollo agropecuario planificado.

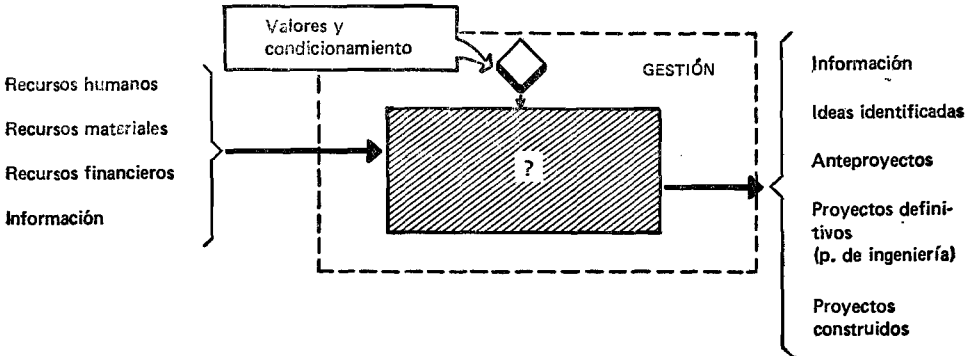
El sistema de inversión ha sido definido como un conjunto de unidades de transformación y centros de decisión que, usando recursos humanos, materiales, financieros e información, transforma las ideas de proyecto o las situaciones-problema en obras físicas ya terminadas y funcionando normalmente. Para comenzar su estudio, como el de cualquier proceso insuficientemente conocido, conviene considerarlo como una "caja negra", inscrita en un determinado medio ambiente, con una función de gestión que obedece a un conjunto de valores y condicionantes, donde entran recursos e información y salen distintos tipos de proyectos en diversas etapas de elaboración.⁶⁶ (Véase la gráfica 62.)

El análisis del interior de la "caja negra" debe iniciarse a partir de una hipótesis de funcionamiento, construida como una estructura lógica que relaciona elementos teóricos, experiencia y analogía con otros casos. Este análisis se realiza mediante una suce-

⁶⁵ Véanse, nuevamente: el capítulo segundo de la Segunda Parte, "La planificación del desarrollo agropecuario"; el capítulo sexto de la Tercera Parte, "La reforma de la administración pública agropecuaria"; el capítulo séptimo de la Tercera Parte, "El financiamiento del desarrollo agropecuario"; y el capítulo octavo de la Tercera Parte, "La planificación agropecuaria regional".

⁶⁶ Véase, Edward V. Krick, *Ingeniería de métodos*, Limusa-Wiley, S. A., México, 1967.

GRÁFICA 62. *Expresión simplificada del sistema y proceso de inversión*



sión progresiva de divisiones del proceso en subprocesos o actividades, junto con la determinación de las vinculaciones entre las distintas unidades del análisis.⁶⁷

La estructura lógica más adecuada para realizar este diagnóstico es la sucesión de etapas en que se ha subdividido la "vida" o desarrollo de cada proyecto, lo que permite hacer una subdivisión funcional de dicha "caja negra"⁶⁸ (véase la gráfica 63, que corresponde a un corte temporal de la gráfica 50, en que el proceso de inversión presenta todo tipo de proyectos en todas sus etapas de elaboración).

Es posible, luego, hacer un análisis separado de cada uno de estos subconjuntos. Para estudiar cada uno de ellos, es necesario plantear previamente un esquema teórico de su funcionamiento, esto es, establecer, *ex ante*, cómo debería ser el proceso que se analiza con el fin de determinar las estructuras y componentes que debería tener, las interrelaciones existentes entre ellos, las reglas que deberían regir su funcionamiento, los recursos que debería utilizar y los resultados que debería producir (véase, por ejemplo, un esquema muy simple de lo que debería ser el proceso de formulación de anteproyectos en las gráficas 64 y 65).

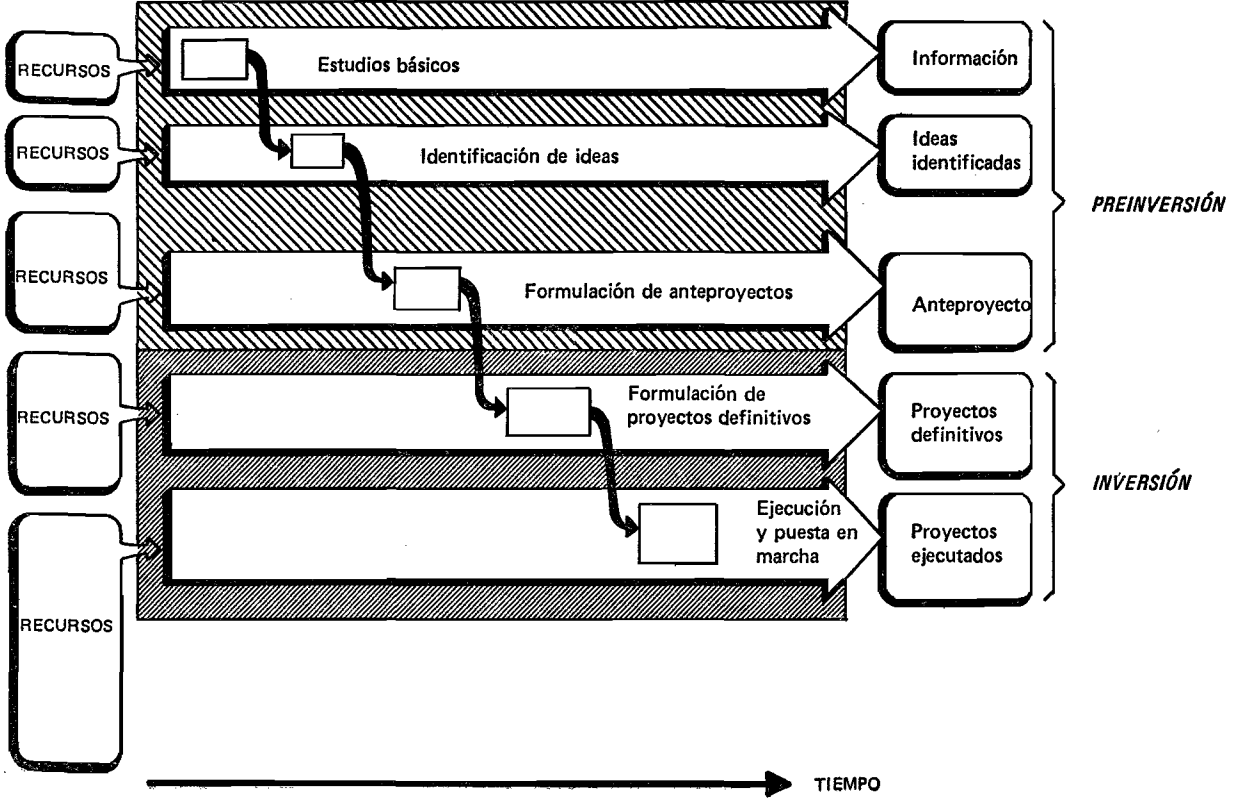
A continuación, es necesario identificar en la realidad estos elementos teóricos, comprobando así existencias, carencias, duplicaciones y desequilibrios con respecto al modelo teórico postulado, el que, desde luego, puede ser revisado y rectificado al término del análisis.⁶⁹ Ello permitirá contar con una descripción de los procesos que conducen a la identificación, formulación y ejecución de los proyectos, determinar las entidades u organismos encargados de llevar a cabo estas tareas, y conocer los métodos que se utilizan, el ciclo básico de información y control que existirá a la larga y las demás

⁶⁷ Véanse, Alan S. Manne, Harry M. Markowitz y otros, *Studies in process analysis*, Cowles Foundation, John Wiley & Sons, Nueva York, 1963; Arthur D. Hall, *A methodology for systems engineering*, Van Nestrland Co., Princeton, 1962; Koward F. Rase y M. H. Borrow, *Project engineering of process plants*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1961.

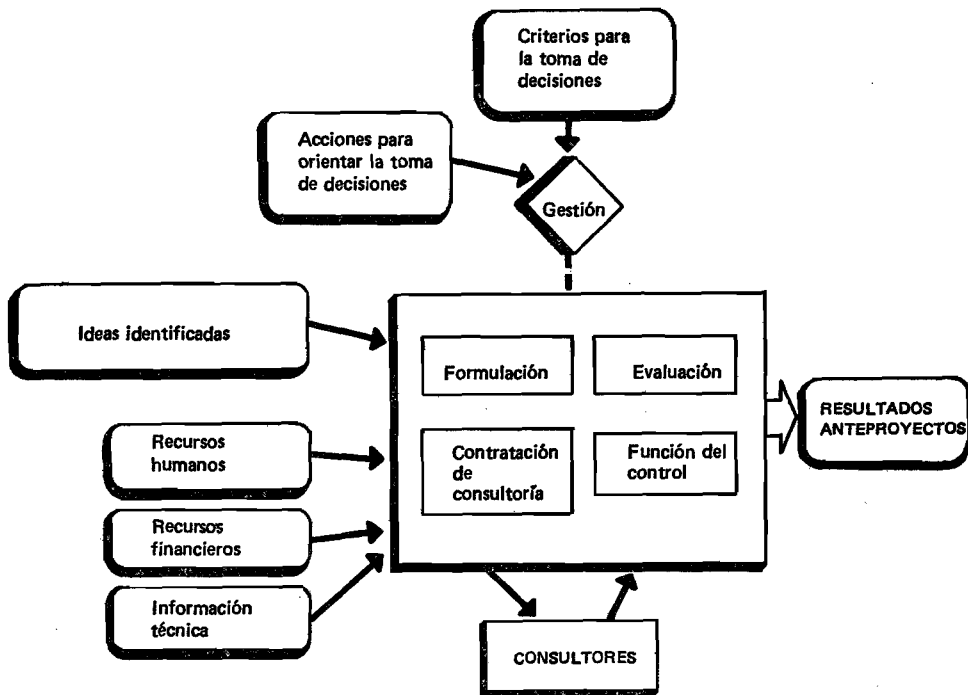
⁶⁸ Este tipo de subdivisión ha demostrado ser más eficiente como subdivisión primaria que otras, como sector público/privado, sectores económicos, regiones o diferentes tipos de proyectos. Sin embargo, estas otras categorías pueden ser utilizadas luego como subdivisiones secundarias.

⁶⁹ Lo importante de este análisis del proceso de inversión es que tenga también una perspectiva histórica, como único medio de poder evaluar adecuadamente su evolución pasada y prever sus opciones de desarrollo futuro.

GRÁFICA 63. Desagregación funcional del proceso de inversión en una etapa determinada



GRÁFICA 64. Modelo teórico del proceso de formulación del anteproyecto



relaciones al interior del sistema y entre sus elementos y otros sistemas, como el sistema nacional de inversiones, el de planificación, el de financiamiento, etc.⁷⁰

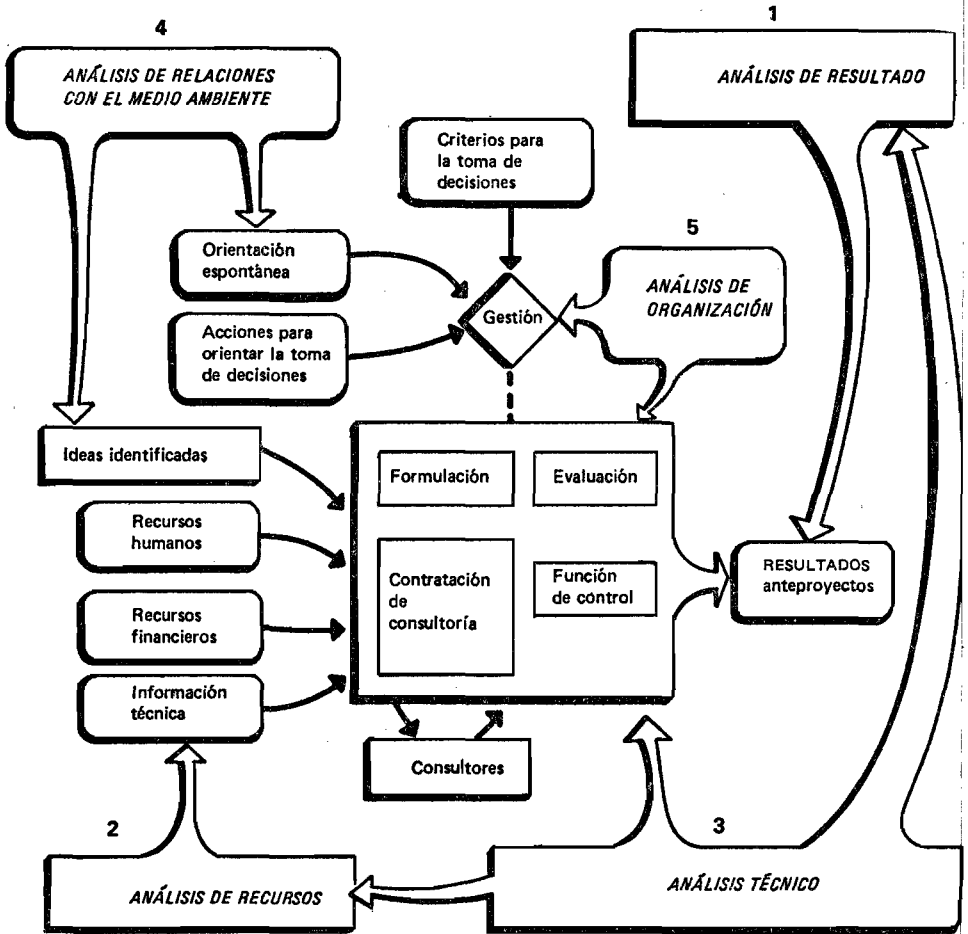
Una vez detectados los diversos organismos que actúan en el proceso de inversión, es necesario determinar con precisión el tipo de participación que tiene cada uno de ellos, calificando su especialización y capacidad técnica y determinando su disponibilidad de recursos, esto es, el monto, tipo y "calidad" del financiamiento, la cantidad y calidad del personal, y la capacidad técnica y administrativa para contratar consultores, etc. En este análisis es importante calificar la capacidad instalada para procesar proyectos, el grado en que se la está utilizando y su posible respuesta frente a las nuevas condiciones que le imponga la política planificada de desarrollo que se está formulando.

El cuadro 10 presenta un resumen del primer paso en este tipo de diagnóstico. Una vez detectados y calificados los principales actores del proceso de inversión agropecuario, es necesario analizar la relación existente entre ellos y sus vinculaciones con los demás organismos que participan en la gestación de proyectos a nivel de sistema nacional de planificación.

Será necesario caracterizar los centros formales e informales de decisión que dirigen

⁷⁰ Para un estudio más detallado de la manera en que deben ser abordados estos análisis y para una discusión de la metodología correspondiente, véase, en este mismo libro, el capítulo segundo de la Segunda Parte: "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico" y el capítulo sexto de la Tercera Parte: "La reforma de la administración pública agropecuaria".

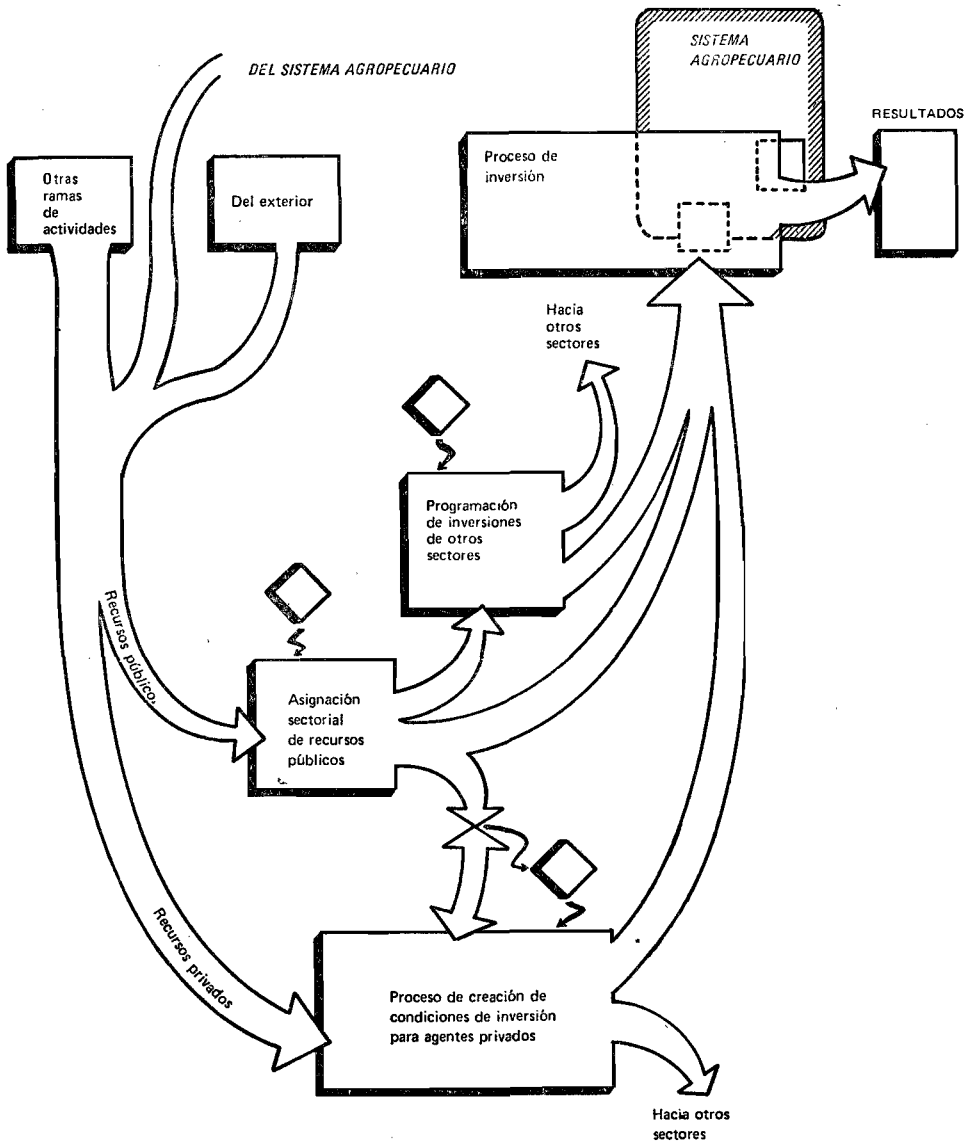
GRÁFICA 65. El diagnóstico del proceso de formulación de anteproyectos



y regulan el funcionamiento del proceso de inversión, estableciendo sus relaciones jerárquicas, como asimismo identificar la participación de cada uno de ellos en las cadenas de decisiones del proceso de gestación de proyectos. También será necesario analizar el tipo y calidad de información que usan, los canales que utilizan, los criterios que consideran al tomar las decisiones, y los mecanismos con que cuentan para traducir estas decisiones en acciones correctivas del proceso.

Uno de los aspectos fundamentales del análisis lo constituye el estudio de los recursos financieros utilizados por el proceso de inversión. La gráfica 66 esquematiza una hipótesis acerca de la circulación normal de recursos financieros hacia el proceso de inversión, estableciéndose tres orígenes: el propio sistema agropecuario, otras ramas de actividad y recursos externos. La hipótesis en cuestión considera, además, tres procesos intermedios: la asignación de recursos fiscales al sistema agropecuario, las inversiones financiadas por otras ramas de actividad y la política general orientada a crear condiciones favorables para la inversión de los agentes privados.

GRÁFICA 66. Circulación de recursos en el proceso de inversión de proyectos agropecuarios



Es conveniente intentar determinar, separadamente, la magnitud de los recursos financieros utilizados en las labores de preinversión ⁷¹ (estudios básicos, gestación de ideas y formulación de anteproyectos) y de inversión (diseño de proyectos definitivos y su

⁷¹ El área de preinversión es bastante difícil de cuantificar, principalmente por problemas de definición de partidas presupuestarias y la falta de consenso sobre la definición de gastos de preinversión.

CUADRO 115. *Entidades de la administración pública que participan en el proceso de inversión*
(Ejemplo adaptado del diagnóstico de un país latinoamericano)

Organismos	Etapas del proceso de inversión					
	Estudios básicos	Identificación de ideas	Anteproyectos	Proyectos definitivos	Ejecución	Operación
Banco de Fomento Agrícola.	No.	Identifica áreas de crédito supervisado (en coordinación con otros organismos).	No.	No.	Proyectos de crédito.	Algunos proyectos de crédito.
Instituto de Desarrollo Agropecuario.	Estudios de mercados, suelos, sociales, etc.	Identifica algunas ideas de proyectos prediales y de apoyo.	Sí.	Sí.	No (a cargo de los empresarios).	No (a cargo de los empresarios).
Ministerio de Obras Públicas.	Hidrología y suelos posibles de regar.	Sí.	Sí.	Sí.	Proyectos de riego (en combinación con el Ministerio de Agricultura y otros organismos).	No (a cargo de los regantes).
Ministerio de Agricultura.	Todo tipo, con la excepción de riego.	Sí.	Sí.	Sí.	Parcial o por contratos con otros organismos.	Solamente los proyectos de apoyo.
Corporación de Fomento.	Mercado, agroindustrias y algunos programas agrícolas.	Sí.	No (se contratan con consultores).	No (se contratan con consultores).	No (se contratan con empresas privadas).	No (se contratan con empresas privadas).
Empresa de Comercialización y abastecimiento.	Estudios de mercado.	Algunos.	Realizan algunos y contratan otros.	Realizan algunos y contratan otros.	Proyectos de comercialización.	Proyectos de comercialización.
Servicio Agrícola y de Reforma Agraria (SARA).	Suelos, técnicas agropecuarias, sociales, etc.	Identifican proyectos integrales de reforma agraria.	Sí.	Sí.	En conjunto con otros sectores.	Sí.

posterior ejecución y puesta en marcha) en los años cubiertos por la diagnosis, y determinar exactamente los recursos ya comprometidos y aquéllos que se comprometerán para los próximos años, clasificándolos por tipo de gasto, por tipo de proyecto y por regiones. Es interesante establecer también la magnitud de los recursos destinados a la propia programación de las inversiones. Estos recursos corresponden, fundamentalmente, a la parte del sistema de planificación nacional y agropecuario comprometidos en la gestión del proceso de inversión y al costo de algunas medidas indirectas destinadas a orientarlo. Aun cuando es difícil usar esta información para realizar una evaluación —debido a la insuficiente experiencia existente en la región y a la falta de patrones de comparación adecuados— vale la pena utilizarla, a fin de poder tener algunos criterios que sirvan para diseñar el propio sistema de planificación. Así, por ejemplo, un incremento sustancial en la disponibilidad de recursos financieros para invertir en proyectos deberá tener una respuesta proporcional en los gastos destinados a la programación de inversiones.

Al mismo tiempo, será necesario: i] determinar las fuentes del financiamiento y su destino, considerando tipos de proyectos, tipos de agentes y regiones; ii] analizar la magnitud, composición y calendario del financiamiento comprometido o en negociación y los requisitos o condiciones asociados a su obtención, y iii] determinar la composición y evolución del financiamiento y la participación o importancia relativa del sistema de planificación agropecuario con relación a cada una de las fuentes. En especial, es conveniente establecer si a los fondos obtenidos se agregó asesoría técnica o restricciones técnicas o comerciales, como suele ser el caso de muchos financiamientos sujetos a marcas registradas o licencias. También convendrá determinar el grado de rigidez existente en los compromisos asumidos por los diversos agentes del sistema agropecuario o por los diferentes gobiernos con organismos de financiamiento nacional, extranjeros o internacionales. También se debe considerar la posibilidad de suspender el uso de algunas fuentes —por ejemplo, si tiene un costo muy alto o restricciones muy gravosas— o de modificar el destino del financiamiento, reasignándolo a proyectos de prioridad más alta.

Finalmente, será necesario estimar la magnitud de los recursos que aparentemente podrán obtenerse, en el futuro, de las principales de estas fuentes.

Como resultado de estos análisis, se podrá establecer la capacidad real y potencial del sistema de inversión para identificar, formular y ejecutar proyectos, tanto por parte de agentes públicos como privados. Será posible, además, detectar las potencialidades o aspectos positivos del sistema, como también sus factores limitantes, individualizando aspectos específicos que favorecen o que limitan la gestación y ejecución de proyectos, y estableciendo las causas que los explican. Finalmente, la diagnosis permitirá conocer los elementos de dicho proceso que son más sensibles a una posible acción externa y las posibilidades de adaptar su funcionamiento para satisfacer las exigencias de la política planificada de desarrollo agropecuario.

b] *Conocimiento de los proyectos existentes*

El conocimiento del proceso de inversión debe completarse con el análisis y evaluación de los proyectos existentes, en sus diferentes etapas de desarrollo. Quizás podría pensarse que este estudio debería ser el primer paso de la diagnosis. Sin embargo, en la práctica los proyectos no están siempre a disposición del sistema de planificación para ser analizados. Es necesario detectarlos entre los diferentes agentes que actúan en el proceso de inversión, lo que lleva a examinar previamente la estructura y el funcionamiento de dicho proceso.

El conocimiento de los proyectos existentes tiene dos fases, una de detección y otra

de análisis. En efecto, lo primero que es necesario hacer es individualizar los principales proyectos existentes en el sistema agropecuario, conforme a los criterios señalados anteriormente. Para obtener esta información, se puede recurrir a los siguientes mecanismos: una investigación al interior de todos los organismos de la administración pública y de aquellas empresas privadas detectadas previamente como agentes del proceso de inversión. Dicho estudio permitirá identificar los proyectos existentes, revisar las carteras de crédito de los organismos de fomento y de las agencias estatales y privadas de financiamiento, y controlar el trabajo realizado, en relación con el sistema agropecuario, por parte de oficinas de planificación correspondiente a otras ramas de actividad, tales como la minería, la industria, el transporte, etc. Esta investigación permite realizar, al mismo tiempo, un análisis más profundo de los posibles agentes generadores de proyectos, lo cual contribuye a completar el análisis de estructura y funcionamiento ya iniciado.

Gran parte de la información necesaria para este diagnóstico corresponde a datos que normalmente preparan las distintas unidades formuladoras y, sobre todo, las unidades ejecutoras de proyectos. Esta misma información deberá, posteriormente, recogerse en forma periódica para mantener actualizado el diagnóstico del proceso de inversión, como también para operar el posible sistema de control que se establezca sobre este proceso.⁷²

La individualización de los proyectos que están en construcción o en etapas avanzadas de formulación suele ser más fácil que la de aquéllos que se encuentran en etapas más tempranas de gestación, ya que sus realizadores o promotores normalmente deben establecer contactos con diversos organismos de la administración pública, ya sea para obtener ciertas decisiones o su respaldo técnico o financiero, etc. En cambio, identificar los proyectos en la etapa de idea o los anteproyectos en elaboración suele ser más difícil,⁷³ ya sea porque los estudios y antecedentes están aún incompletos o dispersos o porque existe reserva respecto de su existencia, como suele suceder con los proyectos de desarrollo de áreas fronterizas o con los de fabricación de insumos o elaboración de productos en áreas muy competitivas. Por otra parte, resulta relativamente más fácil detectar los proyectos en los cuales la administración pública tiene alguna responsabilidad, en tanto que es más difícil conocer los proyectos del sector privado.

Los principales datos que normalmente deben obtenerse para cada proyecto son: i] su identificación, es decir, su designación, rama de actividad a que pertenece, probable localización, tamaño, mercado, beneficiarios, etc., indicándose, además, expresamente si se trata de un proyecto nuevo, repetido o en secuencia con otros, si es de responsabilidad pública o privada y cuál es el agente o agentes responsables de su gestación, formulación, ejecución u operación; ii] la etapa de elaboración en que se encuentra, señalándose, además, el calendario en que está programado su desarrollo, su grado de avance, los obstáculos que han demorado su desarrollo normal, la fecha en que se podrá contar con el respectivo anteproyecto, proyecto u obra terminada y, si es factible, las posibilidades de acelerar, frenar, suspender o paralizar definitivamente su avan-

⁷² Es aconsejable aprovechar la realización de estas encuestas y revisiones para establecer los mecanismos y canales que permitirán que dicha información fluya regularmente hacia el sistema de planificación. En el texto del ILPES, *La generación de proyectos de inversión en un proceso de planificación: el caso del sector agropecuario*, op. cit., se presentan algunos ejemplos de los formularios que pueden ser utilizados para obtener esta información en las encuestas y revisiones a que se hizo referencia, y de las fichas destinadas a mantener dicha información en el inventario de proyectos.

⁷³ Cuando no existe una aceptación generalizada de la formulación por etapas, la información producida es heterogénea o solamente se puede obtener al final de la fase de formulación.

ce; *iii*] la modalidad con que se está llevando a cabo su formulación, ejecución u operación (directamente o contratada, tipo de contrato y de control, uso de consultores técnicos, etc.); *iv*] sus principales insumos, la mano de obra que requiere y los puestos de trabajo creados para su ejecución y operación normales, requisitos respecto de otros proyectos, retrospectivamente o a futuro, y otros requisitos; y *v*] el monto probable de la inversión, tanto en moneda nacional como extranjera, los recursos invertidos hasta el momento, comprometidos para el futuro y aún sin comprometer, la entidad o entidades financieras actuales o probables, etc.

La información sobre los proyectos existentes puede ser clasificada de acuerdo con diversos criterios: *i*] según las ramas de actividad económica encargadas de su formulación, de su ejecución y/o de su operación, lo que permitirá conocer el esfuerzo que realizan la minería, la industria, el transporte, el comercio, etc., en apoyo del desarrollo agropecuario y hará posible establecer o reforzar la coordinación entre las diversas ramas de actividad, sobre bases muy concretas; *ii*] por regiones, lo que permitirá conocer el grado en que se están atendiendo las necesidades de cada una de ellas y si los proyectos existentes tienden a concentrarse en las regiones más desarrolladas o con mayor potencial, o en las más rezagadas, etc., y facilitándose las estrategias regionales; *iii*] por su carácter privado o público; *iv*] por el tipo de organismos responsables, lo que permitirá conocer la participación relativa de unos y otros en las tareas de preinversión e inversión y reforzará el análisis de estructura del proceso de inversión y de las posibilidades de influir sobre él; *v*] según los productos o servicios que generarán, de donde se podrá obtener conocimiento acerca de su dispersión; *vi*] por etapas de desarrollo de los proyectos y, dentro de ello, por grado de avance; *vii*] según el tipo del financiamiento que esté comprometido o al cual se esté pensando recurrir, información que resulta esencial para la programación financiera y, especialmente, para la de los recursos externos, y *viii*] otras categorías que resulten de interés para el país, en vista de los objetivos y estrategia propuestos en el modelo normativo. Este ordenamiento de la información permite deducir el estado del proceso de inversión, su orientación actual y su capacidad para mantener o aumentar la inversión en el corto y mediano plazo; además, hace posible iniciar la vinculación del proceso de inversión con los centros superiores de decisión y diseñar y aplicar las primeras medidas de control. Permite, además, constituir una primera versión del inventario de los proyectos existentes en el sistema agropecuario en el momento de la encuesta, el que, como ya se expresara, deberá ser periódicamente actualizado y perfeccionado.⁷⁴ Desde luego, la magnitud y alcance de este inventario de proyectos va a ser variable, dependiendo, como ya se ha señalado para otros elementos, de la capacidad del sistema de planificación para manejar útil y eficazmente esa información y del tipo y grado de intervención que se proyecta ejercer sobre el proceso de inversión. Por lo tanto, antes de recoger la información que conducirá luego al inventario, será necesario determinar los tipos de proyectos que serán incluidos en él (decisión vinculada a la delimitación del campo de atención de la planificación agropecuaria) y el tipo de información que se exigirá de cada uno de ellos, las categorías que se utilizarán para subdividir o clasificar luego la información y la periodicidad con que se la requerirá.

El inventario de proyectos no sólo dará a conocer los resultados del proceso de inversión, sino que también algunos antecedentes de importancia sobre el proceso mismo que los originó. La primera y más obvia conclusión que se puede obtener de él es el registro de todos los proyectos existentes, por regiones y tipos, con su estado de avance y calendario, lo que permite conocer la magnitud, tipo y orientación de la inversión

⁷⁴ Debe entenderse por "inventario de proyectos" el proceso continuo de recolección, ordenación y análisis de la información acerca de los proyectos.

en marcha y de la que podrá ser materializada en el corto plazo, y estimar las posibilidades de reorientar dicha inversión, reemplazando algunos de los proyectos en curso por otros que pueden estar listos en un breve lapso. Este registro de proyectos debe ser comparado con las demandas de la política de desarrollo que se está diseñando paralelamente, sea que en esta etapa se trate de simples orientaciones generales o de situaciones-problema perfectamente especificadas. Esto dará una idea del grado de desajuste existente entre las demandas de la política de desarrollo que se está formulando y la disponibilidad de proyectos. Estas discrepancias deberán ser solucionadas a través de las medidas que se diseñan para actuar sobre el proceso de inversión. También es necesario comparar esta lista de proyectos con las políticas o necesidades que les dieron origen, pues ello contribuirá a conocer la capacidad del proceso de inversión para transformar dichas demandas en proyectos. (Véase la gráfica 67.)

Esta confrontación de los proyectos disponibles con las demandas que se van perfilando permite, además, orientar el perfeccionamiento del diagnóstico, ya que sugerirá concentrar la búsqueda de información adicional en aquellas áreas que presenten los mayores desajustes o debilidades, y diseñar algunas medidas preliminares para la corrección de estos desajustes. Aunque aún no se conozca, con suficiente detalle, el funcionamiento del proceso de inversión (y por lo tanto, posiblemente los desajustes observados no sean realmente el problema sino sólo un síntoma de los problemas reales), parece siempre preferible comenzar inmediatamente a aplicar algunas medidas preliminares, que luego serán ratificadas o rectificadas, que dejar que continúe por largo tiempo, el actual funcionamiento del proceso de inversión mientras se completan e interpretan todos los antecedentes necesarios para el diseño de las medidas correctivas definitivas.

En segundo lugar, el inventario hace explícito el origen de los proyectos existentes y deja en evidencia los objetivos a los cuales responden y las categorías, grupos o fuerzas sociales que los promovieron. También permite establecer, en forma agregada, sus vinculaciones y exigencias, tanto entre sí, como con proyectos correspondientes a otros sistemas de planificación, y las posibilidades de alterar su desarrollo futuro.

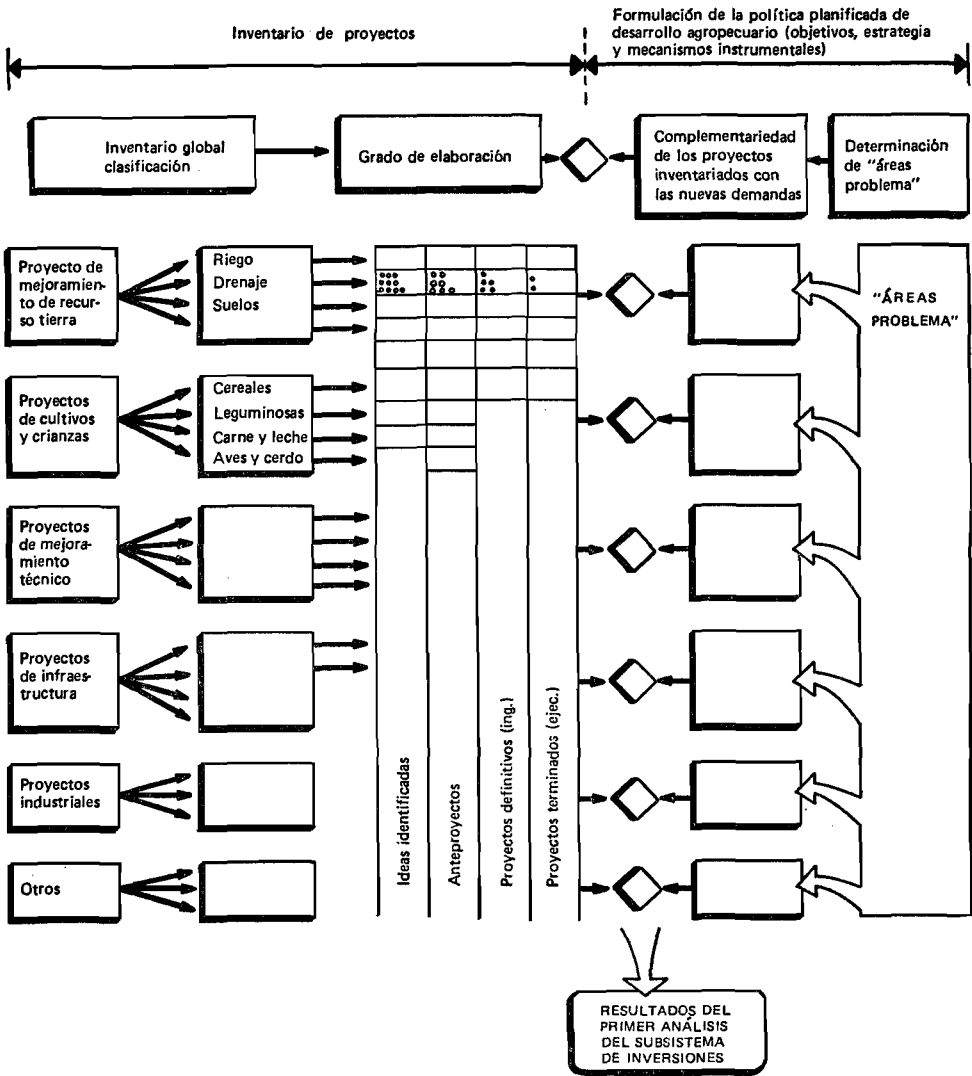
En tercer lugar, la información reunida permitirá confrontar las necesidades actuales de financiamiento del proceso de inversión con aquéllas que pudieran exigir su reorientación. Otro tanto podrá hacerse con los recursos humanos y materiales necesarios. Todo esto, a su vez, permitirá determinar el grado de rigidez de las inversiones que se están realizando, las posibilidades de reorientar parte de esos recursos y los límites existentes para ello.⁷⁵

Finalmente, esta información hace posible determinar y evaluar el "grado de madurez" del proceso de inversión. Este análisis consiste en evaluar la distribución del total de los proyectos detectados, de acuerdo con el grado de elaboración. Así, por ejemplo, se puede presentar la siguiente distribución: del total de proyectos detectados, un 50 % puede encontrarse en la etapa de idea, un 20 %, en estado de anteproyecto preliminar, un 15 %, de anteproyecto definitivo, un 10 %, de proyecto de ingeniería y un 5 % puede estar en ejecución.

Sin duda, existe una distribución óptima de los proyectos, que asegura una adecuada evolución del proceso de inversión. Sin embargo, ésta no siempre será la norma. En algunos casos el proceso de inversión podría ser muy "joven", al estar constituido por un alto porcentaje de anteproyectos y pocos proyectos definitivos y en ejecución,

⁷⁵ Si este análisis es oportuno y está basado en antecedentes suficientemente elaborados, es posible modificar la asignación de recursos o captar recursos adicionales, al poner en evidencia las oportunidades de inversión o contratar créditos antes que estén totalmente comprometidos para otras ramas de actividades.

GRÁFICA 67. Comparación de los proyectos existentes con las demandas del proceso de formulación de la política planificada de desarrollo

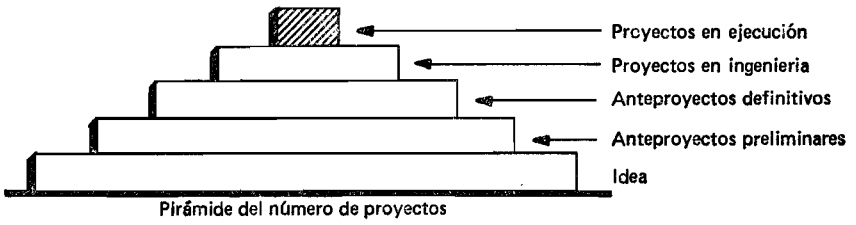


lo que determina una pequeña inversión efectiva y un potencial de expansión futura. En otros, por el contrario, se estimará que es demasiado "senil", pues cuenta con una gran cantidad de proyectos en ejecución, pero con muy pocos anteproyectos e ideas, lo que determinará una caída en la tasa de inversión a corto o mediano plazo. (Véase la gráfica 68.)

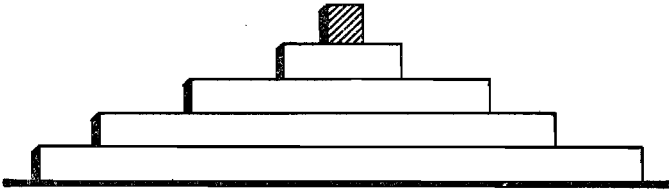
El patrón de evaluación necesario para realizar este análisis corresponde a un concepto estadístico y, como tal, sólo podrá perfeccionarse a partir de un número muy

GRÁFICA 68. Grado de madurez del proceso de inversión

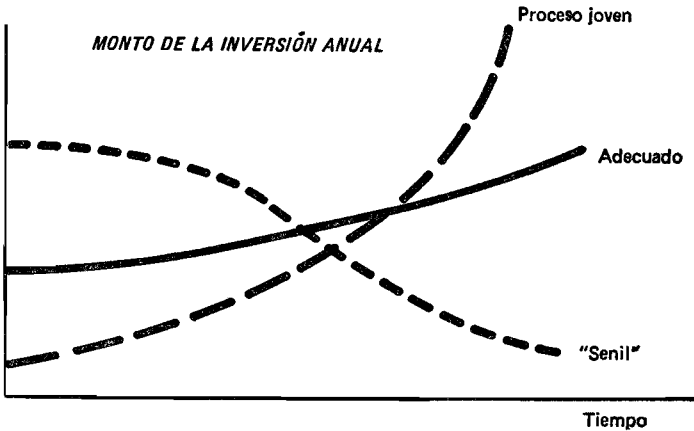
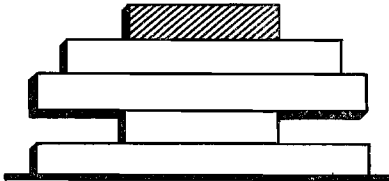
A - PROCESO ADECUADAMENTE MADURO



B - PROCESO DEMASIADO "JOVEN"



C - PROCESO "SENIL"



grande de observaciones a lo largo del tiempo.⁷⁶ Sin embargo, al formularse la política planificada de desarrollo, será necesario formarse al menos una idea cualitativa del "grado de madurez" del proceso de inversión.

c] *Evaluación de los proyectos que se llevaron a cabo en el pasado*⁷⁷

En algunos casos, será necesario obtener un conocimiento más profundo de ciertos aspectos del proceso de inversión y de sus resultados. Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando el sistema de planificación ya ha alcanzado un desarrollo importante, cuando el proceso de inversión ha fracasado rotundamente o cuando, por alguna razón, la intervención que se ha de ejercer sobre él deberá ser muy intensa y de gran alcance. En estos casos, es conveniente evaluar los principales proyectos realizados en el pasado.

La evaluación de estos proyectos, llamados, a veces, post-evaluación o evaluación ex-post, debe hacerse en relación con los siguientes elementos:

i] La política o lineamientos de desarrollo imperantes en el momento de su gestación;

ii] La actual política planificada de desarrollo, y

iii] Los objetivos de las empresas u organismos responsables de su gestación.⁷⁸

También habrá que examinar los aspectos técnicos del diseño, la ejecución y operación, detectándose los principales obstáculos técnicos y económicos de su evolución. Los aspectos financieros son de especial interés, puesto que se deberá comparar el financiamiento que originalmente se propuso (monto, composición, fuente, condiciones, costo, oportunidad) con el que efectivamente se obtuvo, intentando descubrir los problemas financieros que entraron su desarrollo.

Ahora bien, no sólo deben evaluarse los proyectos terminados, que están funcionando normalmente. Casi tan importante como esto —y en ocasiones, más aún— es el análisis crítico de los proyectos que fracasaron o que fueron abandonados en alguna etapa de su desarrollo. Tal análisis debe establecer los principales errores metodológicos cometidos, los conflictos o problemas imprevistos o imprevisibles, las razones que condujeron a su paralización o que fueron aducidas para ello, etc. Estas experiencias, debidamente evaluadas, son de gran importancia para conocer la verdadera capacidad del país para transformar sus ideas o necesidades en inversiones reales y eficaces.

3. *Determinación de los proyectos de inversión que contribuirán a materializar la política planificada de desarrollo agropecuario*

Aun cuando la planificación es un proceso continuo, lo mismo que la inversión, los

⁷⁶ Como ya se señalara, este análisis está limitado por el grado de dificultad de la búsqueda de proyectos en sus distintas etapas de elaboración. Lo más probable es que se detecte el 100 % de los proyectos en ejecución, pero que quede un gran número de ideas sin registrar.

⁷⁷ Normalmente se usa el término "evaluación de proyectos" para referirse a la medición de determinados parámetros del anteproyecto definitivo que permiten predecir, con cierto grado de certidumbre, los resultados que se obtendrán al realizarse la inversión. Véase, J. Price Gittinger, *Economic analysis of agricultural projects*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1972; UNIDO, *Guidelines for project evaluation*, Nueva York, 1972; M. D. Little y James A. Merrill, *Estudio social de costo-beneficio en la industria de países en desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1973.

⁷⁸ La evaluación empresarial o financiera debe ser complementaria con la evaluación social o económica de los proyectos y en ningún caso sustitutiva. Así, por ejemplo, un proyecto de gran beneficio social puede haber fracasado porque la empresa pública o privada, encargada de su manejo, no obtuvo los beneficios adecuados.

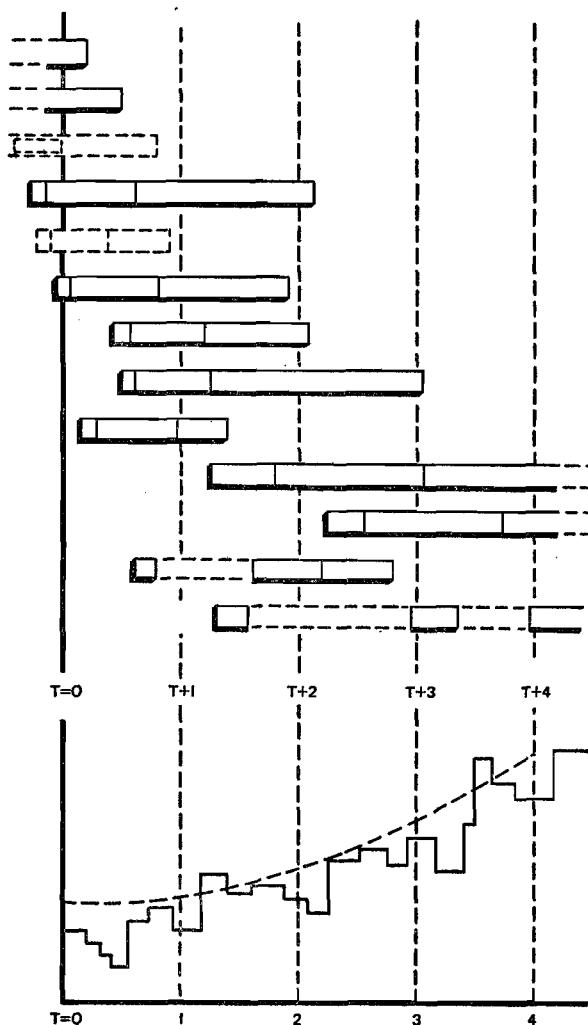
mecanismos a través de los cuales se formula son necesariamente discontinuos. Por lo tanto, el conjunto de proyectos necesarios para materializar una determinada política de desarrollo debe tener una trayectoria compatible con la de los demás mecanismos instrumentales con que se complementan, así como con los de orientación de que forman parte. Los proyectos así conformados constituyen el conjunto integrado de proyectos de dichos mecanismos de planificación. Es así que podemos hablar, por ejemplo, del conjunto integrado de proyectos de un plan de mediano plazo; de un programa de desarrollo ganadero, de un programa de investigación, de un programa de riego, etc.

La definición de este conjunto integrado de proyectos no se hace a partir de ideas que se desprenden de la formulación de un mecanismo de planificación, sino que este conjunto de proyectos debe irse conformando en forma paralela con la formulación de la política planificada de desarrollo, considerando tanto los proyectos existentes que se han juzgado compatibles con las nuevas orientaciones, como las nuevas ideas de proyecto que van surgiendo de esta formulación. (Véase la gráfica 69.) Como se ha venido señalando, cuando se inicia o revitaliza un proceso de desarrollo planificado, existen múltiples proyectos en marcha, en diversas etapas de desarrollo. De éstos, algunos serán aprovechables para la política de desarrollo que se esté definiendo y otros no; algunos continuarán su desarrollo y otros serán paralizados. A todos éstos será necesario agregar e integrar las nuevas ideas de proyectos para dar forma final al conjunto integrado de proyectos. Para estos efectos, se deberán tener en cuenta algunos factores restrictivos. En primer lugar, está el tiempo necesario para la gestación de un proyecto, es decir, el período entre el planteamiento de la situación-problema hasta que comienza a operar el proyecto. La gestación completa de un proyecto pequeño suele demorar alrededor de un año, la de uno mediano puede tomar de dos a tres años, y la de uno grande, varios años. Considerando estos hechos, las metas que exijan contar con algún proyecto de inversión "nuevo" (es decir, concebido a partir de la formulación del plan), como podría ser una obra de riego, una planta elaboradora de leche, etc., no podrán ser establecidas sin tener en cuenta estos plazos. Es preciso, entonces, programar cuidadosamente la trayectoria del desarrollo de los proyectos y de las metas, y prestar especial atención a los proyectos de largo período de gestación pues, aunque sólo comprometan el logro de algunas metas de largo plazo, deben ser comenzados en el corto o en el mediano plazo para que puedan rendir sus resultados oportunamente.

El segundo factor restrictivo es la capacidad de preinversión, es decir, la capacidad para hacer estudios básicos y formular anteproyectos, y la capacidad de inversión. El conjunto integrado de proyectos que finalmente se conforme debe ser compatible con esta capacidad y la posibilidad de reforzarla con recursos adicionales. Esto obliga algunas veces a desplazar ciertos proyectos hacia adelante, formulando y ejecutando inicialmente sólo aquellos más urgentes o más importantes para los objetivos y estrategia de mediano y largo plazo, hasta colmar la capacidad de formulación e inversión disponibles para cada uno de los años que componen el período cubierto por la política planificada de desarrollo. En muchos casos, se comprobará que estas postergaciones impedirán lograr algunas de las metas propuestas, debiendo ser revisadas.

Estas limitaciones obligan a establecer rigurosamente las prioridades relativas de todos los proyectos posibles, tanto los del conjunto integrado como los de "reserva", y calcular cuidadosamente los recursos humanos, financieros y materiales y el tiempo necesarios para llevar a cabo las distintas etapas. Sólo así será posible establecer la secuencia óptima de formulación y ejecución de los proyectos, para lograr los mayores efectos posibles en el período programado. En esta forma, el conjunto integrado de proyectos no sólo debe incluir aquellos proyectos que se abordarán en el período del plan de mediano plazo, sino también el calendario y secuencia de formulación y ejecución. El

GRÁFICA 69. La conformación del conjunto integrado de proyectos



EL CONJUNTO INTEGRADO DE PROYECTOS DE LA POLÍTICA PLANIFICADA QUE SE ESTÁ FORMULANDO

I. PROYECTOS EN EJECUCIÓN

- Proyecto 1 - continúa
- Proyecto 2 - continúa
- (Proyecto 3 - se paraliza)
- Proyecto 4 - continúa
- (Proyecto 5 - se paraliza)

II. PROYECTOS FORMULADOS

- Proyecto A-1 - se inicia el 1er año
- Proyecto A-2 - se inicia el 1er año
- Proyecto B-1 - se inicia de inmediato
- Proyecto B-2 - se inicia el 2do. año

III. PROYECTOS EN ELABORACIÓN

- Proyecto C - se identifica en el 1er. año; se formula en el 2º y se inicia en el 3er. año.
- Proyecto M - se identifica en el 2do. año; se formula en el 3er. año y se inicia en el 4º. año.

y su ajuste a la capacidad de inversión del sistema agropecuario

conjunto integrado de proyectos representa así la mejor opción posible entre las necesidades planteadas por la política planificada de desarrollo y los recursos disponibles.

Desde luego, este conjunto no puede ser rígido. Por una parte, debe tener la flexibilidad suficiente para el caso, lamentablemente muy frecuente, de que algunos proyectos demoren más de lo previsto, ya sea en su formulación o en su ejecución. Por la otra, debe tenerse una cierta cantidad de proyectos de reserva, perfectamente identificados y jerarquizados, para poder aprovechar en cualquier momento una ventaja coyuntural (la oportunidad de un crédito externo no previsto, el interés imprevisible de

inversionistas nacionales y extranjeros, un aumento de los precios de los productos de exportación, el avance imprevisto de un proceso de integración económica regional, etc.) o para reponer proyectos de mayor prioridad, que no resultaron factibles o que debieron ser postergados, suspendidos o eliminados durante su desarrollo.⁷⁹ Debe también permitir la inclusión de los nuevos proyectos que continúen surgiendo, sea del propio proceso de planificación o de otras fuentes.

4. Selección de los proyectos existentes y la individualización de nuevas ideas de proyectos

La planificación es una actividad destinada a lograr una mayor racionalización del proceso de toma de decisiones. Esta cadena de decisiones, que va desde los grandes objetivos nacionales hasta las que deben tomar los miles de empresarios prediales, debe formar un todo coherente, ya que los resultados que pretende obtener el sistema agropecuario surgen del resumen de todas ellas. En otras palabras, en esta cadena de decisiones no deberían existir vacíos de irracionalidad, pues el proceso de planificación debe velar para que el conjunto de decisiones se inscriba en el marco de una determinada racionalidad.

Cada decisión corresponde a una determinada situación-problema, que debe ser resuelta en la mejor forma posible. Las distintas situaciones-problema que se presentan dentro del sistema agropecuario guardan entre sí la misma relación jerárquica que se establece entre los distintos subsistemas explícitos o implícitos en que se puede dividir todo el sistema agropecuario. Este hecho permite establecer niveles que acortan o limitan las decisiones. Si estos niveles están bien definidos y, además, el sistema de planificación lleva a todas ellas directa o indirectamente la visión global de la política de desarrollo para el sistema agropecuario, cada uno de los agentes puede estar en mejores condiciones de tomar decisiones dentro del marco de la política planificada.

Aun cuando toda la realidad agropecuaria es divisible en subsistemas, no todos éstos dan origen a programas. En esta forma, las decisiones que van conformando el proceso de inversión quedan limitadas por las metas y políticas que lo determinan y en muchos casos, por el planteamiento explícito de programas. Este conjunto de metas, políticas y programas pasa a constituir los datos de las diversas situaciones-problema que configuran el proceso de inversión, y que van desde el propio planteamiento de los problemas, hasta la identificación de proyectos y decisiones sobre alternativas de proceso, tamaño, localización, tipo de obra física, calendario y organización. Normalmente los proyectos alcanzan una racionalidad formal, dejándose un vacío de irracionalidad entre este nivel de decisión y la cadena de decisiones que le antecede. De aquí la insistencia y repetición de algunos conceptos que llevan a centrar la atención en el tratamiento adecuado de las situaciones-problema que se plantean en el proceso de inversión y que se originan al formularse la política planificada de desarrollo.

La metodología propuesta en este texto está destinada a individualizar sistemáticamente las áreas que requieren de proyectos de inversión, para luego identificar las posibles ideas de proyectos que pueden satisfacer sus necesidades. Luego, estas ideas son jerarquizadas y compatibilizadas para dar así origen al conjunto integrado de proyectos

⁷⁹ Como se verá luego, esto se logra principalmente trabajando en cada etapa con más proyectos que los estrictamente necesarios para pasar a la etapa siguiente. Así, por ejemplo, si se prevé que en un período determinado se podrán invertir 100 millones de dólares, en el período anterior se deberán preparar proyectos hasta totalizar entre 120 y 140 millones.

de la política planificada de desarrollo, junto con los proyectos existentes que sean afines con los objetivos y con la estrategia.

La primera fase consiste en identificar los desajustes entre la actual estructura del sistema agropecuario y el modelo normativo o el nuevo sistema agropecuario propuesto por la política planificada. A estas áreas se las puede llamar "áreas-problema", "áreas de proyectos" o "áreas potenciales de proyectos". Una vez definidas las áreas-problema, se analiza en detalle la situación-problema de la cual forman parte, con el objeto de determinar las causas reales del desajuste y verificar si son necesarias nuevas unidades productivas u otras formas de inversión. Este análisis se fundamenta en las técnicas básicas de Planteamiento de Problemas.⁸⁰

La segunda fase corresponde a la identificación de las ideas de proyectos que satisfacen cada área-problema. Algunos de estos proyectos pueden existir en diversas etapas de formulación o ejecución;⁸¹ los demás son especificados y expresados en forma de "proyecto identificado" o "idea identificada de proyecto".

La tercera fase consiste en la determinación misma del "paquete de proyectos", el que se incluirá como parte del mecanismo de planificación elegido. Para esto es necesario realizar una evaluación económica⁸² de los proyectos formulados y terminados y una evaluación preliminar de ideas y proyectos en preparación, en función de criterios emanados de la política planificada de desarrollo y de los recursos disponibles o potenciales del sistema agropecuario en los periodos de tiempo para los cuales se programe. (Véase la gráfica 70.)

a] *Primera fase, la individualización de las áreas-problema o "áreas potenciales de proyectos" a partir del proceso de planificación*

Una vez estudiadas, en forma provisional, las posibilidades de desarrollo del sistema agropecuario, es posible detectar los primeros desajustes entre el modelo normativo que se comienza a configurar y las condiciones actuales del sistema y su evolución previsible.

Mientras más elaborado sea el modelo de desarrollo propuesto y mejor el conocimiento de la realidad agropecuaria —ambos perfeccionándose permanentemente a través de aproximaciones sucesivas— más claramente se irán delineando los desajustes, carencias y limitaciones, que constituyen la brecha entre la realidad actual por un lado, y por otro, entre la realidad pronosticada y el modelo de desarrollo que se persigue alcanzar.

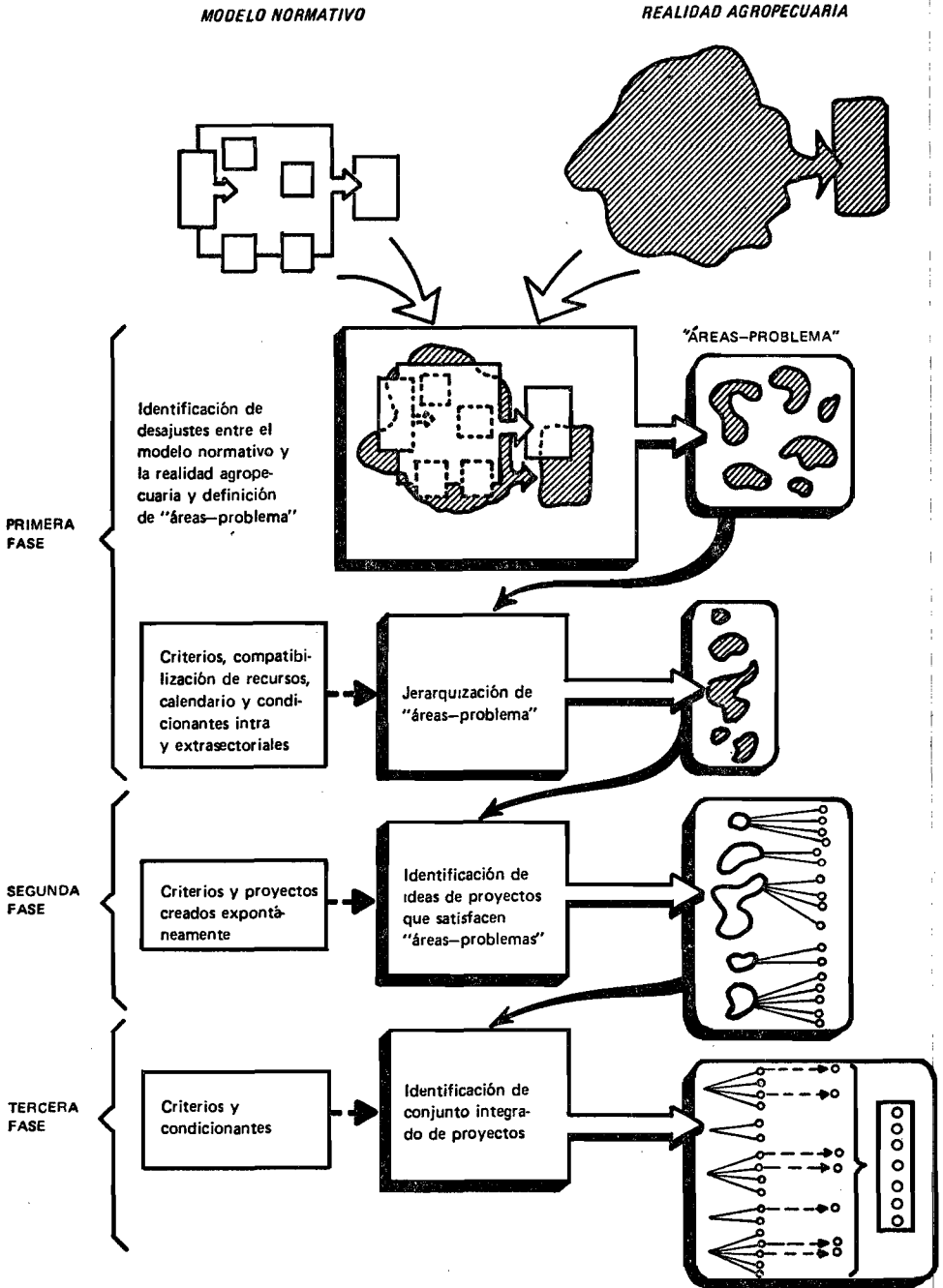
La identificación de esta "brecha" debe ser hecha en forma sistemática, para evitar un desigual tratamiento de todo el sistema agropecuario. La mejor aproximación práctica al problema es considerar la división de la realidad agropecuaria y del modelo normativo en sus respectivos subsistemas de producción, de apoyo, de mejoramiento de las condiciones de la vida rural, de conducción y regulación. Luego, será necesario exami-

⁸⁰ Véase la bibliografía citada en el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario."

⁸¹ Al ser analizados en esta perspectiva, algunos proyectos existentes son aprobados e incluidos en el listado de los proyectos que satisfacen los requerimientos del área-problema, pero otros son modificados o rechazados.

⁸² Se usa en este texto la expresión de evaluación económica para definir el tipo de evaluación que la comunidad —a través de la administración pública— efectúa de las posibilidades de asignar recursos del estado a determinadas opciones de inversión. En contraposición a este tipo de evaluación está la financiera que es aquella que es realizada por el empresario público o privado ante una opción de inversión. Las diferencias entre ambos conceptos han sido ampliamente tratadas en la literatura especializada. Una comparación muy clara aparece en el libro de J. Price Gittinger, *Economic analysis of agricultural projects*, The John Hopkins University Press, 1973.

GRÁFICA 70. *Proyectos de inversión y política planificada de desarrollo agropecuario*



nar los desajustes al interior de cada subsistema, aun cuando no se hayan formulado los respectivos conjuntos de programas para cada uno de ellos.

Los desajustes que primeramente se observan corresponden al "problema actual". Estos se pueden manifestar como insuficiencia de caminos, insuficiencia de medios de almacenamiento, falta de agua para riego, etc. Si se procede en forma inmediata a tratar de identificar los proyectos que satisfagan estos "problemas actuales", se puede incurrir en el error de dejar sin solución la causa verdadera del desajuste. La verdadera causa sólo puede ser detectada después de examinar la "situación-problema" que constituye el marco del "problema actual". Así, por ejemplo, la insuficiencia de caminos en un determinado subsistema es el síntoma de una situación-problema más amplia, que pueda ser definida como insuficiencia de los "medios de transporte", de los insumos, productos y personas entre el área considerada y las posibles fuentes y mercados. La gravedad de esta insuficiencia puede incluso llegar a plantear la necesidad de reformular la estrategia y aun los objetivos propuestos. En este análisis, entra en juego toda una cadena de interrelaciones y factores; así, por ejemplo, se relacionan aquí la tecnología de transporte, el tipo de producto, la estacionalidad de la producción, la necesidad y capacidad de almacenaje, la ubicación del mercado, la estacionalidad de la demanda, etc. Es así como el problema identificado puede corresponder a un replanteamiento del problema actual: el problema de la insuficiencia de caminos, por ejemplo, puede reemplazarse por un planteamiento más específico, como el de la necesidad de transporte para cierto volumen de un producto dado, cuya producción y demanda tengan una determinada estacionalidad. Así se puede llegar a identificar, como solución al "problema actual", el transporte aéreo de productos perecederos sin almacenamiento en el lugar de origen, lo cual dista mucho de ser una solución puntual, como podría haber sido la construcción de caminos adicionales.

Aunque resulte repetitivo, hay que insistir en que la etapa de planteamiento del problema es absolutamente fundamental para la apropiada identificación de la idea de proyecto y consecuente diseño de la solución. Aunque ésta parece una cuestión obvia, el proceso de inversión en distintos países de la región muestra una sorprendente cantidad de proyectos construidos —no simplemente ideas— que se han realizado a partir del problema actual o de una situación-problema insuficientemente definida.

Afortunadamente el análisis de sistemas⁸³ sirve de base conceptual para facilitar el correcto planteamiento de problemas. Así por ejemplo, el síntoma de desajuste puede manifestarse en un elemento de un determinado subsistema y al mismo tiempo, puede formar parte de otro subsistema de menor jerarquía o bien pertenecer a más de un subsistema. Esto hace necesario examinar los subsistemas de los cuales forma parte el desajuste, desde las jerarquías más cercanas a él hasta las jerarquías superiores, a fin de poner de manifiesto sus causas reales.⁸⁴

El problema identificado pasa a constituir un área potencial de proyectos, que puede dar origen a la construcción de una cantidad aún indeterminada de unidades físicas de naturaleza particular, cuyo tamaño, proceso y localización son aún indeterminados.⁸⁵ Cada área-problema es un campo dentro del cual se deberán identificar exacta-

⁸³ Véase el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario."

⁸⁴ Esta situación se facilita enormemente si el subsistema examinado corresponde a un determinado programa.

⁸⁵ Por ejemplo, la necesidad de una red de bodegas o de elevadores (unidad particular) destinadas a almacenar (necesidad y actividad) en una cantidad especificada en el espacio y en el tiempo y con ciertos requisitos técnicos (humedad, temperatura, etc.).

mente los proyectos que constituyan las soluciones óptimas, de acuerdo a los criterios que se derivan de los objetivos, estrategia y políticas del plan.

La tarea de identificación de las áreas-problema no puede esperar a que estén formulados los programas de producción o de apoyo necesarios para la materialización de las metas de la política planificada de desarrollo. Es necesario comenzar a trabajar en su identificación tan pronto se pueda. Para esto hay que tomar en cuenta que siempre es posible contar con una indicación global e incluso una delimitación preliminar de los programas, emanadas de la estrategia de desarrollo diseñada para el sistema agropecuario y de la definición de las políticas. El mismo conocimiento de las áreas-problema más obvias permite orientar el diseño final de los programas mediante el método de aproximaciones sucesivas.

También hay que tomar en cuenta que así como siempre se formulan proyectos con o sin el marco de planificación, otro tanto sucede con los programas. La iniciación del proceso de planificación o bien el cambio de orientación de la planificación existente siempre heredará los programas, buenos o malos, que se venían formulando y ejecutando anteriormente.

Para la correcta definición de las áreas-problema, el planteamiento de la necesidad que se ha de satisfacer debe ser correcto y adecuado, libre de precondicionamientos que limiten la solución. También el área-problema deberá estar perfectamente delimitada y especificada, es decir, debe poder conocerse con precisión a qué necesidad corresponde.

La individualización de las áreas-problema debe ser realizada en forma exhaustiva, con el objeto de conocer todo el universo y poder asignarles su prioridad dentro de él. Puede pensarse que el universo de las áreas-problema sea demasiado grande. Sin embargo, en la realidad no lo es, y la cantidad de áreas-problema es perfectamente acotable.

Luego de identificadas las distintas áreas-problema, es necesario señalar, en una primera aproximación, quién tendrá la responsabilidad de materializar su solución. Es así como ésta puede corresponder a agentes públicos, a agentes privados, o a la responsabilidad compartida por ambos grupos de agentes. Conviene tener presente que esta primera delimitación de responsabilidades es sólo tentativa, ya que aún no se han formulado los proyectos que darán solución al área-problema, y sólo tiene por finalidad establecer una confrontación con la política adoptada para la delimitación de las actividades de responsabilidad de agentes públicos y privados.

No es posible, ni física ni financieramente, estudiar con igual grado de profundidad todas las áreas-problema. Esto obliga a establecer prioridades entre ellas.

Si no se establece ningún tipo de prioridades dentro de conjuntos o sistemas de proyectos en las primeras etapas, se tendrá que enfrentar posteriormente la difícil tarea de asignar recursos a un universo heterogéneo de proyectos, perteneciente a diferentes áreas-problema y programas, con muy pocas probabilidades de lograr los resultados buscados por la política planificada de desarrollo. Así, por ejemplo, se pueden presentar proyectos pequeños a escala nacional, pero que son la clave para el desarrollo de una cuenca o región y que pueden quedar postergados frente a otros proyectos de mayor dimensión, pero de menor importancia relativa dentro del sistema productivo del cual forman parte. A medida que los proyectos se van configurando, la racionalidad del planteamiento inicial, si éste existe, corre el riesgo de irse distorsionando por los intereses de los agentes públicos o privados, responsables de su realización y operación. Es así como se conjugan intereses regionales, empresariales, profesionales, de grupos políticos, de organismos públicos, etc., que no son necesariamente coincidentes con la visión más amplia y nacional que se explicita a través de la racionalidad de la política planificada de desarrollo. Esto obliga a enfatizar la importancia relativa de los distintos

subsistemas y áreas-problema respectivos, a través de todo el proceso de inversión. Los proyectos que se generen en estas áreas-problema ya estarán sujetos a una primera jerarquización.

Hay algunos aspectos que deben ser considerados al jerarquizar los programas y las áreas-problema.

Su importancia relativa en relación con los resultados esperados respecto de los objetivos y estrategia;

Las prioridades ya establecidas por las políticas y para los programas y subsistemas de los cuales puedan formar parte, y

La indicación de las prioridades que hará el sistema agropecuario a los sistemas de planificación de las ramas de actividad restantes.

b] Segunda fase, identificación de los proyectos que satisfacen las áreas-problema

Una vez determinada la totalidad de las áreas-problema existentes y establecidas las prioridades entre ellas, es necesario someter a cada una de ellas a un análisis particular con el objeto de obtener un listado, también jerarquizado, de las ideas de proyectos que podrían satisfacerlas.

Algunos de los proyectos incluidos en este listado estarán en plena formulación y otros en ejecución. Otros serán proyectos nuevos, que han sido recién identificados dentro del proceso de planificación. Conviene recordar que puede ser inevitable incluir proyectos que, aunque no sean perfectamente compatibles con los objetivos o con la estrategia que se está definiendo, se encuentran en una etapa de formulación o ejecución bastante avanzada, ya que la pérdida que implica su paralización no es compensable con otros proyectos nuevos.

No existe una regla rígida para la deducción sistemática de las posibles ideas de proyecto; solamente se pueden dar algunos criterios teóricos y empíricos que pueden orientar este trabajo.

La búsqueda de una solución a un problema bien planteado es el verdadero germen de la generación de proyectos. Resulta paradójico entonces que este paso tan trascendental, que finalmente lleva a la realización de grandes inversiones en obras de las más distintas naturalezas, sea uno de los temas relativamente menos tratados en la literatura técnica.⁸⁶ Es así como el tema de la evaluación de proyectos, que no es sino una técnica de medida de un diseño realizado previamente, ha centrado la atención de infinidad de autores, mientras que el diseño como ciencia básica misma aún sigue en el hermetismo de la investigación o en los artificios de la semántica, ocultándose en términos tales como "know-how", transferencia tecnológica, etc., o en las técnicas muy especializadas de las distintas disciplinas científicas y técnicas. Se llega así, en un caso extremo, a la paradoja de evaluar cada vez en mejor forma, cosas que están cada vez peor diseñadas.⁸⁷

En la búsqueda de la solución a una determinada área-problema, la primera idea o comienzo del diseño consiste en una concepción aproximada de una combinación de alternativas de procesos, tamaños y algunas veces localizaciones,⁸⁸ que responden a la interrogante ¿qué se puede hacer? La etapa de "identificación de la idea" es en realidad

⁸⁶ No se pretende afirmar que se haya revisado toda la literatura técnica existente. Este es solamente un concepto de carácter relativo. Con la literatura técnica inglesa, francesa y española revisada, el tema del diseño es escasamente tratado frente a la profusión de artículos y libros sobre evaluación.

⁸⁷ Hay que destacar los siguientes libros que tratan este tema: Morris Asinof, *Introduction to design*, Prentice-Hall, Inc. 1962; Eugene K. Von Fance, *Professional creativity*, Prentice-Hall, Inc. 1959; Edward Hodnett, *The art of problem solving*, Harper & Row, 1955.

la primera prueba de factibilidad de una idea, que es el producto de la experiencia personal, la capacidad de innovación, adaptación, etc., frente a un determinado problema y su entorno. La factibilidad se determina por el tamaño del mercado, la disponibilidad de insumos, la tecnología que se requiera, el monto de la inversión y el marco institucional.

Para atacar un problema, normalmente se siguen los siguientes pasos:

□ Aplicación de principios generales y de experiencia acumulada a través de personas o equipos especializados que poseen este conocimiento. Esto incluye la adaptación y la innovación de soluciones existentes que puedan ser aplicadas con éxito a las condiciones particulares del problema examinado.

□ Investigación científica, cuando no se conocen soluciones existentes que puedan adaptarse a las condiciones particulares del problema.

La primera vía es evidentemente la forma común de solucionar los problemas existentes. En ella se pueden agrupar tanto las soluciones que constituyen tradición cultural de una región, como la utilización de consultores o expertos en campos muy específicos del conocimiento.

En las situaciones que normalmente enfrenta un sistema de planificación, la "creación pura" es prácticamente inexistente. Tampoco el sistema de planificación se encuentra con áreas-problema que están a la espera de soluciones. Tanto las empresas y organizaciones del sector privado como los organismos de la administración pública que de alguna forma están relacionados con el área afectada están permanentemente buscando soluciones. Es muy probable que la falta de visión global, los intereses en juego o simplemente la falta de información adecuada, de preparación técnica y de capacidad creadora de los agentes, limiten el universo de soluciones espontáneas. Sin embargo, la recolección de esta información es valiosísima para el sistema de planificación, ya que aunque pueda ser técnicamente limitada —lo que no siempre sucede— lleva implícita la aceptación de los propios agentes, que con toda seguridad tendrán que realizarla posteriormente. Si las conclusiones de la oficina de planificación fueran muy diferentes a estos planteamientos, su conocimiento previo será de gran utilidad para poder diseñar las medidas de política adecuadas para reorientar el comportamiento de estos agentes.

Aun cuando existan reglas generales de lógica, enfoques analógicos, etc., la búsqueda de una buena solución sólo es realizable mediante un correcto planteamiento del problema.

Un problema bien planteado conduce normalmente a una lista de ideas de proyectos. La construcción de esta lista deberá ser lo más completa posible, evitándose descartar *a priori* algunas ideas por juicios subjetivos. Siendo el costo de este inventario relativamente bajo, no hay que conformarse con un número "suficiente" de ideas. Para completar este tipo de registros, se han desarrollado algunas técnicas, tales como las listas de comprobación (*Check lists*) y las reuniones de gestación de ideas (*brainstorm*), etc.,⁸⁸ aunque lo más importante es el elemento humano que realiza estas funciones. En

⁸⁸ Véase H. Calderón y B. Roitman, *Formulación de proyectos agropecuarios extractivos, de transporte y energéticos*, ILPES, Cuaderno núm. 21, Santiago, 1974.

⁸⁹ Por ejemplo, el universo total de posibles soluciones puede ser dividido en los siguientes grupos: soluciones probadas en la práctica; soluciones probadas a escala experimental (experiencia piloto); soluciones probadas a escala de laboratorio; soluciones no probadas pero cuyos componentes ya pertenecen al dominio de la ciencia.

Es también posible subdividir este universo en relación con su perspectiva histórica. Así se pueden considerar las soluciones existentes en la actualidad y las soluciones ya descartadas. Este último grupo, que muchas veces no pasa de ser una curiosidad histórica en los países

el terreno práctico de la solución de problemas, hay que subrayar la importancia de reunir al personal más idóneo, con la mayor experiencia, para que su participación en esta etapa asegure un proceso subsecuente de formulación de proyectos de la mejor calidad posible. Las etapas posteriores pueden ser orientadas a través de patrones o reglas que representan "habilidad transferida", lo que minimiza el carácter personal de esas tareas. Desgraciadamente no sucede lo mismo con la búsqueda de soluciones, las que se sitúan en un difícil límite entre el arte y la ciencia.

Hay que considerar también que todos los métodos o mecanismos, matemáticos o mecanizados, utilizados en la solución de algunos tipos de problemas, tales como métodos matemáticos de programación, bancos de datos, métodos de simulación,⁹⁰ etc., comienzan a adquirir su importancia en etapas posteriores del proyecto o en el diseño de sistemas de proyectos, pero en ningún caso, reemplazan la génesis de la idea, que sigue descansando en el factor humano.

Para individualizar los proyectos que satisfacen las necesidades del área-problema, pueden adoptarse los siguientes procedimientos alternativos con respecto a los proyectos existentes:

i] Aceptar provisionalmente estos proyectos, aun cuando existan divergencias entre ellos y la política planificada de desarrollo. Más adelante, se estudia la posibilidad y conveniencia de suprimirlos o reemplazarlos por nuevas ideas de proyectos o por ampliaciones o modificaciones de las ideas ya detectadas;

ii] Descartar, inicialmente, los proyectos existentes y determinar el conjunto óptimo de proyectos que satisfarían las necesidades del área-problema, señalándose un modelo óptimo de inversión. Progresivamente, se van incorporando los proyectos existentes, considerándose los como restricciones y evaluándose las distorsiones que supone la aceptación de alguno de ellos;

iii] Realizar combinaciones intermedias entre las alternativas anteriores, en que se comienza aceptando provisionalmente algunos proyectos existentes, descartándose los demás. Los proyectos aceptados provisionalmente pueden ser aquéllos cuya utilidad o adecuación es más evidente, o aquéllos en los que ya se han invertido sumas cuantiosas, o que están sujetos a otro tipo de restricciones o satisfacen otras necesidades, etc.

La detección de ideas de proyectos culmina con su descripción detallada, la cual es conveniente registrarla en una ficha o formulario de identificación, que irá a alimentar el inventario de proyectos.

El registro de estas ideas de proyecto debe contener una descripción breve sobre los siguientes aspectos fundamentales:⁹¹

Mercado al que se espera atender y tamaño probable del proyecto (volumen de producción o de unidades atendidas);

Macrolocalización preliminar escogida (aun a nivel de región o área);

Tipo, localización y disponibilidad de insumos que requerirá el proyecto para su funcionamiento;

Posibles tecnologías y procesos que podrían utilizarse en el proyecto;

desarrollados, puede llegar a mostrar nuevas vías para solucionar problemas en los países en desarrollo, que enfrentan en este momento algunos problemas similares a los enfrentados por los países más desarrollados en el pasado, con la ventaja evidente de disponer en este momento de mayores recursos técnicos y capital.

⁹⁰ Véase Martín H. Yeh, *Modelos matemáticos y métodos cuantitativos en la planificación agropecuaria* (en versión previa a su publicación).

⁹¹ En el texto ILPES, *La generación de proyectos de inversión en un proceso de planificación: el caso del sector agropecuario*, op. cit., se presentan ejemplos de ideas identificadas de proyecto.

Orden de magnitud probable de la inversión y de su componente en moneda extranjera y, posibles antecedentes o sugerencias para su financiamiento;

Marco institucional en que deberá desenvolverse el proyecto, normas legales y administrativas que lo afectarán, políticas establecidas respecto de los campos o áreas de acción en que tendrá repercusión el proyecto o que lo afectarán de algún modo, probable operador del proyecto, etc.;

Vinculación con otros proyectos.

Como sólo se trata de identificar cada uno de los proyectos y no todavía de justificar su viabilidad o conveniencia, el estudio de estos puntos deberá basarse, exclusivamente, en las informaciones y datos disponibles, sin recurrir a elaboraciones o interpretaciones especiales ni a estudios específicamente diseñados y ejecutados para el proyecto en cuestión.

Al finalizar el paso anterior, se tendrá una lista completa de todos los proyectos existentes y de todas las nuevas ideas de proyectos compatibles con la política planificada de desarrollo.

c] *Tercera fase, la jerarquización de los proyectos*

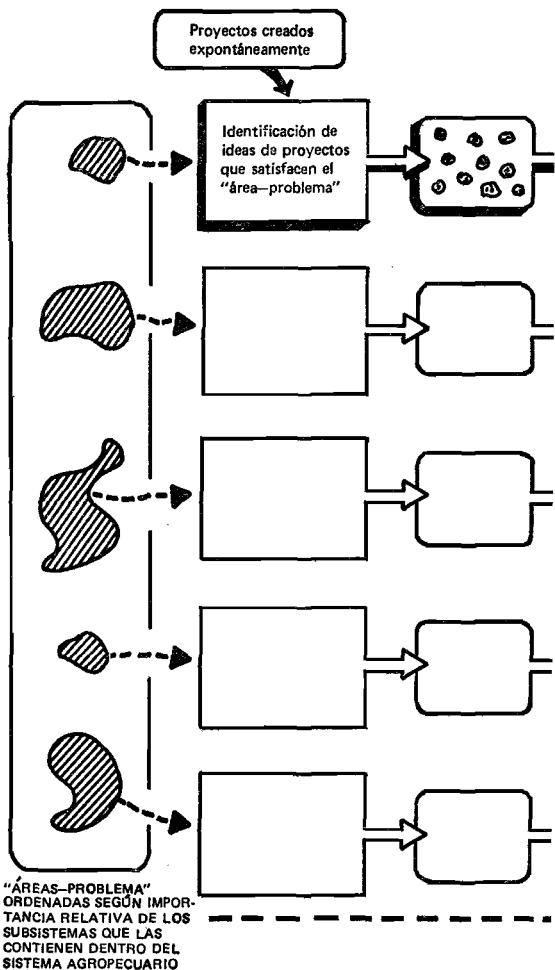
Como los recursos son limitados, tanto los que pertenecen al sistema agropecuario, como aquéllos que le son asignados por el estado, no todos los proyectos individualizados pueden ser realizados en forma inmediata. Los proyectos tampoco son mecanismos independientes, sino que constituyen subsistemas, con relaciones y condicionamientos técnicos y temporales que es necesario respetar. Además, están directa o indirectamente vinculados a otros mecanismos instrumentales. Ante estas circunstancias, el conjunto integrado de proyectos debe tener una limitación física y temporal compatible con la disponibilidad de recursos y otras restricciones del sistema.

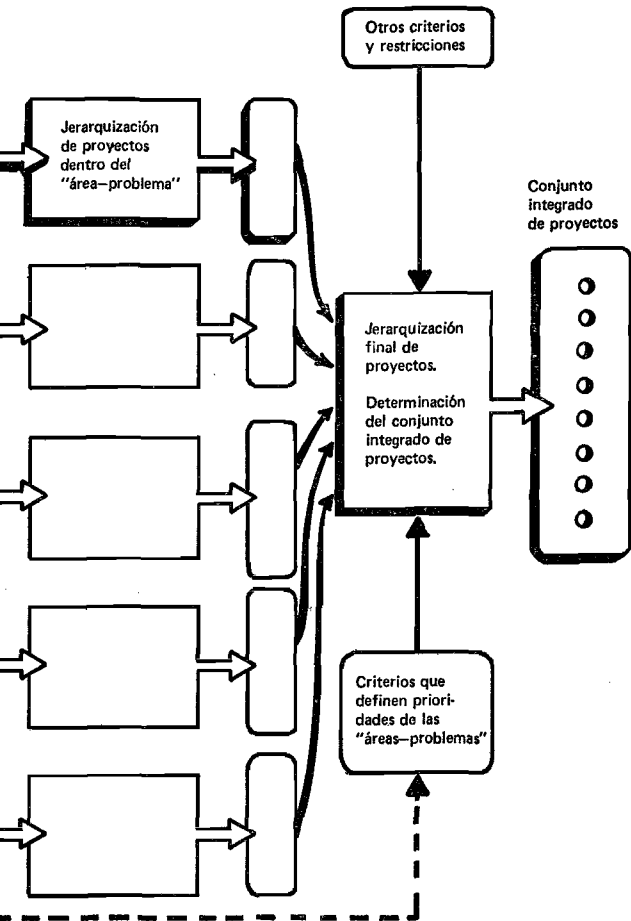
Aun cuando pueden existir situaciones de anormalidad —que desgraciadamente se presentan en la práctica— donde el monto de los recursos supera las necesidades planteadas por los pocos proyectos identificados, siempre será necesario realizar una selección y un ordenamiento en el tiempo.

Al tener que realizar esta jerarquización, puede ocurrir que las necesidades de inversión de los proyectos en ejecución, sumadas a las necesidades de los nuevos proyectos, sean similares al monto de los recursos disponibles. En este caso, la jerarquización tiene por finalidad la ordenación temporal del proceso de formulación y ejecución. Sin embargo, es más frecuente que las necesidades de inversión sobrepasen la disponibilidad de recursos, en cuyo caso, además de jerarquizar, por las razones ya vistas anteriormente, será necesario descartar algunos proyectos. Puede igualmente ocurrir que el monto de inversión comprometido por las ideas identificadas de proyectos sea menor que los recursos disponibles, caso que puede agregar al problema de la jerarquización la tarea de revisar todo el proceso gestación y formulación de proyectos.

El procedimiento general consiste en establecer las prioridades entre los proyectos que componen cada área-problema. Luego, para obtener una lista general de todos los proyectos, se ponderará la jerarquización de acuerdo con las prioridades establecidas previamente entre las distintas áreas-problema. En esta ordenación, deben primar aquellos criterios que establecen las prioridades entre áreas-problema, las cuales deben, a su vez, ser un fiel reflejo de la importancia relativa que se asigna dentro del sistema agropecuario a los distintos subsistemas o programas que contienen las situaciones-problema examinadas. Esto impedirá, por ejemplo, que un proyecto pequeño, pero que condicione el éxito de un extenso programa, sea postergado ante proyectos de mayor envergadura que pertenecen a subsistemas de baja importancia dentro del sistema agropecuario. (Véase la gráfica 71.)

GRÁFICA 71. La jerarquización de los proyectos





CUADRO 116. Principales criterios para jerarquizar y seleccionar los proyectos

-
- | | | |
|--|---|--|
| <p>1. Criterios respecto de la eficacia para alcanzar los objetivos y la estrategia de la política planificada de desarrollo</p> <p>1.1 Su vinculación con la estrategia de largo plazo. Este criterio favorece aquellos proyectos cuya factibilidad es esencial para confirmar la estrategia de desarrollo de largo plazo. Aunque algunos de esos proyectos no tengan que ejecutarse en el corto plazo, su factibilidad debe ser analizada desde el primer momento.</p> <p>1.2 Su aporte al conjunto de los objetivos de mediano plazo (de producción, empleo, ingreso y relaciones entre personas y categorías sociales, etc.). Con este criterio, se otorga prioridad a aquellos proyectos que condicionan o posibilitan el logro de las principales metas en el mediano plazo.</p> <p>1.3 Su efecto sobre la aplicación de algunas políticas fundamentales escogidas</p> | <p>2. Criterios respecto de las características propias de los proyectos o a las vinculaciones entre ellos</p> <p>2.1 La adecuada secuencia de los proyectos: proyectos que condicionan la formulación, la ejecución o la operación de otros proyectos; proyectos que forman parte de una secuencia de proyectos.</p> <p>2.2 Las vinculaciones entre los proyectos: si forman parte de un conjunto o de una red de proyectos, si contribuyen a perfeccionar subsistemas incompletos, si eliminan restricciones importantes, etc.</p> <p>2.3 El período de maduración de los proyectos. En algunos casos serán preferibles los proyectos que tienen una pronta maduración; en otros, pueden preferirse proyectos que tienen una maduración más tardía, a fin de distribuir mejor el volumen de inversión</p> | <p>3. Criterios coyunturales</p> <p>3.1 La capacidad disponible para formular y ejecutar proyectos de diversos tipos o de distinto tamaño.</p> <p>3.2 La existencia de empresas adecuadas para operar los proyectos, lo que puede otorgar una mayor prioridad a los proyectos de ampliación de unidades productivas existentes o de otros proyectos que tengan como base empresas existentes, frente a proyectos que requieran de la creación de nuevas empresas.</p> <p>3.3 La disponibilidad de financiamiento para algunos tipos específicos de proyectos, ya sea interno o externo, de organismos internacionales o extranjeros, de bancos, de proveedores, etc.</p> |
|--|---|--|
-

para alcanzar metas tales como la formación de capital, de recursos humanos, de financiamiento, y de conocimiento técnico; la disponibilidad de recursos, de estructura empresarial, de organización social, etc.

- 1.4 Su aporte al cumplimiento de la estrategia espacial, en aspectos tales como la producción, el empleo, la distribución regional de la inversión, etc.
 - 1.5 Su apoyo a otros elementos de la estrategia, tales como los mercados hacia los cuales se debe orientar la producción (consumo interno o exportación); destinatarios u operadores de las unidades productivas que se crearán (estado, cooperativas de productores, organizaciones campesinas, etc.); utilización relativa de recursos (recursos naturales, divisas, mano de obra, capital, recursos regionales, técnicas nacionales o importadas); desarrollo o consolidación de procesos de cambio de estructura, etc.
-

o de esperar otros proyectos complementarios.

2.4 Las posibilidades y limitaciones técnicas de su formulación o ejecución. En general, se asignará una mayor prioridad a aquellos proyectos que no presenten dificultades técnicas de realización.

En algunos casos, es preferible determinar los proyectos indispensables para cumplir los objetivos mínimos de un área-problema. Si estos proyectos no se pueden realizar, tal vez sea mejor descartar toda la solución y destinar esos fondos a optimizar otra área-problema de mayor prioridad.

Para jerarquizar los proyectos, se pueden utilizar tres tipos de criterios: criterios acerca de la utilidad o eficacia para lograr los objetivos y la estrategia de la política planificada de desarrollo, y de las metas del programa a que pertenecen; criterios respecto de las características propias de los proyectos o de las vinculaciones existentes entre ellos, y criterios coyunturales.

Estos criterios se presentan en el cuadro 116.

Los criterios de evaluación económica y financiera⁹² de los proyectos están implícitos, en una u otra forma, en los criterios anteriores. Sin embargo, es importante hacerlos explícitos, ya que las técnicas de evaluación económica y financiera llevan a conclusiones cuantificables. En cambio, muchos de los criterios anteriores no permiten una expresión cuantitativa y por lo tanto, tampoco hacen posible un ordenamiento sobre bases comparativas, dejando un amplio margen a presiones y razones subjetivas. La evaluación económica frente a la financiera presenta también algunas dificultades, entre las que cabe señalar, por ejemplo, los sistemas de precios distintos de los precios de mercado.

Este es un tema ampliamente tratado en la literatura técnica,⁹³ en particular, con referencia a los proyectos más frecuentes en el sistema agropecuario.

Hay que tener en cuenta que aun cuando el sistema de planificación representa los intereses de la comunidad, y por lo tanto debe evaluar los proyectos desde el punto de vista económico —en contraposición con la evaluación financiera— la evaluación financiera es complementaria con la primera, fundamentalmente en la etapa en que se determinan las medidas de política que orientan las actividades empresariales.

Las empresas, tanto públicas como privadas, realizan la gestión de sus operaciones en términos financieros. Para ellas, no tienen sentido práctico los conceptos de "precio sombra" o "precio de cuenta de la divisa" o "precio sombra de la mano de obra". Si la evaluación económica de un proyecto resulta ventajosa para la comunidad, esto no significa que necesariamente debe ser de interés para una empresa. Si un proyecto debe ser realizado por el sector privado, el estado se verá obligado a crear las condiciones para que este proyecto, que es ventajoso desde el punto de vista de la comunidad, lo sea también desde el punto de vista financiero. Es necesario conocer, entonces, como complemento de la evaluación económica, la evaluación financiera que permita el diseño más ajustado posible de las medidas correctivas de política.

La evaluación económica exige ciertas decisiones previas de política en el plano nacional, que permitan disponer de criterios uniformes para todas las ramas de actividad de la economía, como, por ejemplo, las tasas de descuento. Asimismo, los "precios sombra" o algún tipo de precios corregido de la mano de obra y de la divisa, deben ser datos exógenos al sistema de planificación agropecuario. Más aún, una correcta asignación de recursos a nivel nacional exigiría una unidad de coordinación central

⁹² Como ya se ha comentado en este texto, la evaluación económica corresponde a la evaluación realizada por la comunidad, mientras que la evaluación financiera es aquella que realizan las empresas.

⁹³ Véase Consejo Federal de Inversiones, *Guía bibliográfica de formulación y evaluación de proyectos, criterios de inversión*, Buenos Aires, 1973, donde se clasifican los trabajos de más de 500 autores; sobre este tema, entre otros, hay que destacar los trabajos de UNIDO, "Pautas para la evaluación de proyectos" y de M. D. Little y James A. Mirvilles, "Estudio social del costo-beneficio".

de la cual emanaran las directrices principales en materia de evaluación para las unidades de proyectos de las diferentes ramas de actividad.

Para los propósitos de la planificación, los tres primeros tipos de criterios (véase de nuevo el cuadro 116), tienen una importancia similar en el corto plazo, y cualquiera puede ser determinante en la aceptación o rechazo de un proyecto. Sin embargo, una vez superada la instalación o la revitalización de un proceso de planificación, los más importantes son los dos primeros, ya que se relacionan más directamente con la política planificada de desarrollo y deben ser básicamente ellos los que determinen la selección de los proyectos. Si el proceso sigue su marcha normal, los criterios coyunturales tienen una validez marginal y solamente frente a casos muy específicos.

Para hacer el inventario general y jerarquizado de los proyectos, se pueden elegir cinco o seis criterios de entre los señalados, y de acuerdo con ellos, realizar las ponderaciones respectivas. Luego, frente a situaciones concretas de dudas, pueden tomarse otros criterios adicionales. En todo caso, hay que tener presente que los criterios esenciales priman sobre los relativos a las características de los proyectos y ambos priman sobre los criterios coyunturales.

Puede llegarse a la conformación de un criterio único de selección, que resulta de la conjunción de varios criterios. Esto puede llevar a obtener una escala provisional, que una vez confrontada con los objetivos y la estrategia del plan, permita una revisión; más adelante se pueden aplicar algunos criterios de confrontación, tales como el análisis de la función de producción agregada, el efecto sobre la estructura productiva prevista, la configuración de redes óptimas, etc.

5. Organización para identificar, formular y ejecutar proyectos

Cuando se establece un sistema de planificación, el conjunto de decisiones que afectan el proceso de inversión debería responder a la nacionalidad que se busca. Sin embargo, su respuesta está condicionada, tanto por el contenido de los instrumentos de la política planificada, como por la organización que el estado adopte para materializarla.

La metodología propuesta en este texto requiere que la gestión del proceso de inversión se realice en forma integrada. Tal requisito puede ser alcanzado mediante una unidad de proyectos que forma parte del sistema de planificación agropecuario.

La organización necesaria para formular y ejecutar proyectos debe tener presente las actividades que se deben desarrollar y el marco de la reforma de estructura y funcionamiento que está siendo diseñado para la administración pública en general y la agropecuaria en particular. En lo relativo a los proyectos, el diseño pasa por dos fases: en primer lugar, se define el modelo óptimo, su estructura y su funcionamiento, y luego, el modelo que resulte viable, dadas las principales restricciones existentes.⁹⁴

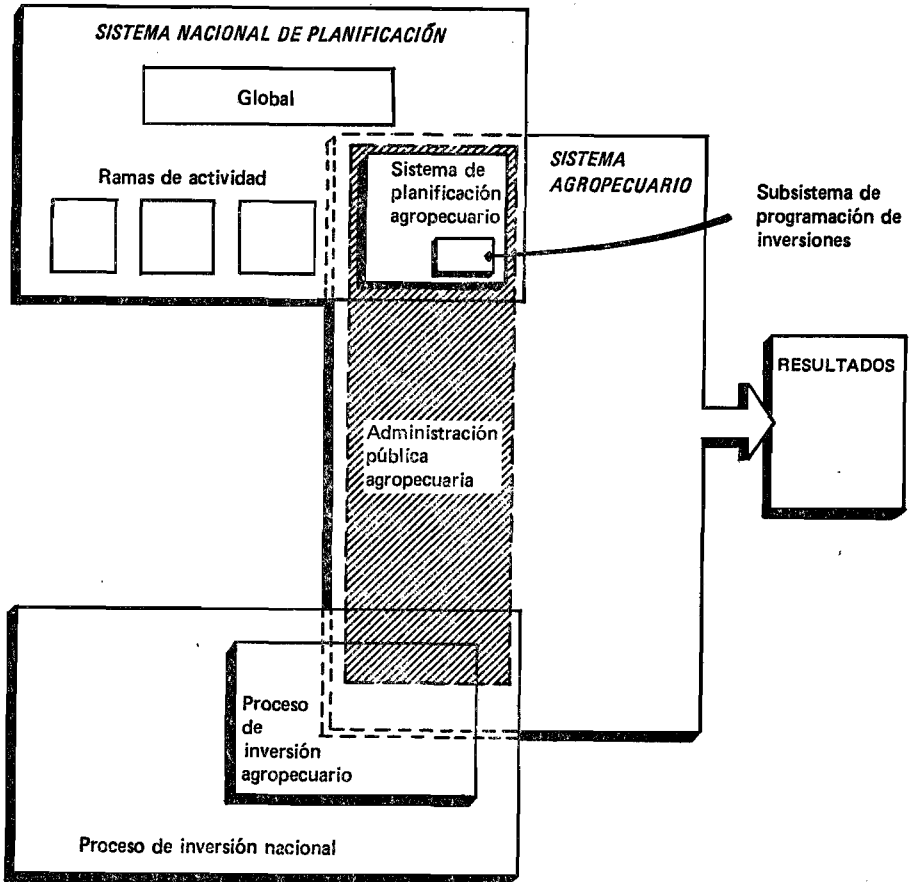
Las actividades principales que teóricamente debe cumplir una unidad de proyectos en el sistema de planificación agropecuario son: diagnóstico, formulación y control.

El diseño debe iniciarse con el diagnóstico del proceso de inversión y del marco en el cual éste se encuentra inserto. En la gráfica 72 se pueden apreciar los siguientes aspectos:

- Estructura y funcionamiento del proceso de inversión agropecuario;
- Relaciones entre el proceso de inversión agropecuario y el proceso de inversión nacional;

⁹⁴ Véase, al respecto, el capítulo sexto de la Tercera Parte: "La reforma de la administración pública agropecuaria".

GRÁFICA 72. La planificación y la inversión agropecuaria dentro de la planificación y la inversión nacional



- Estructura y funcionamiento, actual o propuesto, del sistema nacional de planificación;
- Estructura y funcionamiento, actual o propuesto, del sistema de planificación agropecuario;
- Estructura y funcionamiento de la administración pública y agropecuaria;
- Estructura y funcionamiento del sistema agropecuario, y
- Objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales para el desarrollo del sistema agropecuario.

Como el objetivo es establecer una unidad de proyectos, como parte integrante de un sistema de planificación, quienes realicen esta diagnosis se beneficiarán con la experiencia de los que llevan a cabo la diagnosis del sistema de planificación y la del sistema agropecuario. Es así como los cinco últimos puntos de la lista anterior son normalmente elaborados por el sistema de planificación, mientras que el grupo de proyectos recibe esta información ya analizada.

Este primer diagnóstico deberá permitir conocer los siguientes aspectos principales:

a) Las posibilidades que presenta la estructura y funcionamiento actual del proceso de inversión para responder a una acción externa. Frente a este conocimiento, se deberá decidir si son adecuadas las condiciones de estructura y funcionamiento existentes en el proceso de inversión o si habrá necesidad de establecer algunos cambios de estructura que permitan una acción orientadora más fluida y menos costosa para la comunidad. Es en este momento cuando se puede saber, en forma bastante aproximada, qué es posible esperar de una unidad de proyectos sobre un proceso de inversiones cuyas respuestas son previsibles. Tanto el diseño de los mecanismos instrumentales como las tareas y personas que conformarán la organización de la unidad de proyectos quedarán definidas en líneas generales a partir de este diagnóstico;

b) La posibilidad que presenta la estructura y funcionamiento de la administración pública agropecuaria y el sistema de planificación agropecuario para transformar las orientaciones de la unidad de proyectos en acciones concretas sobre el proceso de inversión.

Ya se ha mencionado que la unidad de proyectos es parte del sistema de planificación agropecuario y que este último constituye la "unidad de gestión" de las actividades de conducción y regulación del proceso de desarrollo del sistema agropecuario. Estas actividades de conducción y regulación sobre el sistema agropecuario y su proceso de inversión son realizadas por la administración pública agropecuaria.⁹⁵

Si la estructura y funcionamiento de la administración pública agropecuaria son limitadas o inadecuadas para el tipo de acción factible, no se podrá aprovechar ni la posibilidad de actuar de la unidad de proyectos, ni la capacidad de respuesta del proceso de inversión. En estas circunstancias, se deberá enfrentar la decisión de realizar algunos cambios en la administración pública agropecuaria —si las circunstancias y los medios lo permiten— o simplemente, considerar las condiciones existentes como una limitación de la capacidad potencial de acción del sistema de planificación sobre el proceso de inversión;

c) Los recursos financieros y humanos que se pueden utilizar para organizar la unidad de proyectos y los principales mecanismos instrumentales;

d) La posibilidad de delegar algunas de las actividades genéricas de la unidad de proyectos en ciertas oficinas o servicios especializados de la administración pública. Esto exige crear en la unidad de proyectos un grupo de coordinación y control de estas actividades;

e) La posibilidad de contratar la realización de algunas de las tareas propias de la unidad de proyectos en empresas especializadas o consultoras. Al igual que en el caso anterior, es necesario contar con un equipo que sea capaz de realizar estas contrataciones, de definir los términos de los estudios solicitados, de seguir y controlar su desarrollo, etc. Es importante señalar que la "capacidad de contratación" no es simplemente capacidad financiera para pagar los estudios que se necesitan, sino la dotación de profesionales calificados y con experiencia en la unidad de proyectos, que permita realizar en forma adecuada estas actividades. Además de las tareas de especificar los estudios y vigilar su desarrollo controlando sus resultados, la unidad de proyectos debe mantener un registro de consultores debidamente calificados en proceso de perfeccionamiento permanente;

f) La posibilidad de establecer equipos dedicados a proyectos estratégicos;

g) La posibilidad de agrupar todas las tareas de recolección y ordenación de la información en una sola unidad, la cual, a su vez, podría ser también desagregada en

⁹⁵ Véase el capítulo segundo de la Primera Parte: "La planificación del desarrollo agropecuario".

CUADRO 117. *Proposición de actividades para una unidad de proyectos en el sistema de planificación agropecuaria*

<i>Actividades básicas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Tareas necesarias</i>			
		<i>Tareas relativas a la información</i>			<i>Tareas relativas al diseño</i>
		<i>Recolección</i>	<i>Ordenación</i>	<i>Evaluación</i>	
	Conocer la estructura y funcionamiento del proceso de inversión.				
Diagnosis	Evaluar su comportamiento actual y futuro frente a los requerimientos de la política planificada de desarrollo.				
	Determinar las posibles causas de los desajustes observados y pre-visibles.				
Formulación	Diseñar una acción que permita solucionar los desajustes y debilidades observadas.				
	Controlar en forma continua la aplicación de las medidas correctivas anteriormente diseñadas.				
Control	Hacer un balance periódico de los resultados globales obtenidos en la conducción y regulación del proceso de inversión.				
	Diseñar medidas de reajuste o de corrección de las acciones utilizadas para conducir y regular el proceso de inversión.				

alguna de las alternativas antes mencionadas. Estas tareas, que excluyen específicamente las de evaluación, constituyen un mecanismo esencial para el funcionamiento de una unidad de proyectos y sus actividades se orientan a la mantención de un inventario de proyectos permanentemente actualizado;

h] La posibilidad de agrupar las tareas relativas a la normalización. Como ya se ha expresado, este texto postula que la unidad de proyectos del sistema de planificación no debe diseñarse para asumir las actividades de formulación de proyectos, sino para establecer la "gestión conjunta" del proceso de inversión. Esto implica ciertas reglas de funcionamiento. La más importante de ellas la constituye el conjunto de normas que se adopten para la formulación y evaluación de los proyectos. Cualquier actividad de coordinación y control sería impracticable sin un conjunto de normas que uniformaran las tareas de formulación y evaluación. Las tareas de formulación son realizadas por agentes públicos y privados y por consultores, mientras que las de evaluación son normalmente realizadas por el sistema de planificación y por organismos de financiamiento especializados, tanto públicos como privados. Esta situación hace más fácil la normalización de los procedimientos de evaluación. En cambio, las tareas de formulación son mucho más difíciles de uniformar, a menos de que se refieran a contrataciones hechas directamente o con la intervención del sistema de planificación agropecuaria. De ahí la necesidad de establecer una actividad específica para diseñar las normas y difundirlas.

i] La necesidad de capacitar los recursos humanos que actúen en el proceso de inversión con el fin de realizar una adecuada formulación de proyectos. Esta tarea puede ser asignada a un organismo especializado de la administración pública, o bien, se pueden crear cursos de capacitación con ayuda de las universidades, institutos de investigación, etc., u organismos empresariales. De todas formas, es necesario establecer en la unidad de proyectos, ya sea agropecuaria o nacional, un equipo que coordine dichas tareas, para que estos esfuerzos contribuyan a reforzar aquellas áreas de formulación de proyectos más comprometidas con la política planificada de desarrollo.

j] La posibilidad de que las tareas de la unidad de proyectos puedan ser reforzadas o complementadas con asistencia técnica externa. Ésta puede provenir del sistema nacional de planificación, o bien de organismos de asistencia técnica externa, y

k] La posibilidad de establecer un equipo especial para el tratamiento de aquellos proyectos asociados al financiamiento externo.

En el esquema siguiente, se presenta un resumen de las funciones posibles para una unidad de proyectos, compatible con el esquema general de planificación contenido en este texto. (Véase el cuadro 117.)

La reforma de la administración pública agropecuaria

I. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Llevar a cabo una reforma de la administración pública agropecuaria en el marco de una política planificada de desarrollo agropecuario significa establecer en dicha administración una nueva normatividad administrativa, compatible con las exigencias de ejecución de la política que se proyecta llevar a cabo.¹

El significado de esta reforma se comprenderá mejor si se examina en más detalle cómo surge la necesidad de cambiar la normatividad vigente por una nueva y cómo esta normatividad se integra en la política planificada de desarrollo agropecuario.

A. NECESIDAD DE CAMBIAR LA NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA VICENTE

Para que la política de desarrollo agropecuario sea exitosa, es imprescindible que la normatividad vigente en la administración pública agropecuaria sea consistente con ella. Para lograrlo, en la mayoría de los casos se hace necesario cambiar la normatividad administrativa.

La necesidad de estos cambios se origina, básicamente, en las diferencias de objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales entre la política de desarrollo pasada y la que se comienza a aplicar. Estas diferencias hacen que la organización y modalidades de funcionamiento vigentes en la administración pública agropecuaria puedan no ser las adecuadas para desarrollar las nuevas actividades, atender a clientelas distintas a las tradicionales, estimular nuevos comportamientos de empresarios y trabajadores agropecuarios, intensificar los esfuerzos de inversión, desarrollar ciertas regiones, etc.

En algunos casos, estos cambios afectan normas jurídicas que impiden o dificultan la coordinación entre las actividades de los organismos públicos agropecuarios, como por ejemplo, aquéllas que favorecen la existencia de múltiples centros independientes de decisión dentro de la administración pública agropecuaria. En otros casos, los cambios afectan normas técnicas que regulan determinados procedimientos (otorgamiento de créditos, selección de beneficiarios en procesos de reforma agraria, formulación de los presupuestos de los organismos públicos agropecuarios, etc.), las que deben modificarse en función de las necesidades de ejecución de la nueva política. Finalmente, otros cambios no afectan directamente a las normas, sino que a personas, puesto que al sustituir a algunos ejecutivos o al alterar la composición de los centros de decisión o de ciertos grupos informales se logra modificar valores, estilos de dirección, normas de grupo, centros de poder, etc., que podrían estar sustentando una normatividad inconsistente con los requerimientos de ejecución de la nueva política.

¹ Por normatividad administrativa debe entenderse el conjunto de normas que regulan la coordinación del esfuerzo colectivo que realizan autoridades y funcionarios de la administración pública agropecuaria para alcanzar los fines asignados a ésta.

**B. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y LA NUEVA NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA**

Quando se formula una estrategia de largo plazo, en función de los objetivos del desarrollo agropecuario, simultáneamente se determina, aun cuando sea en forma muy general, el modelo hacia el cual debería tender la organización de la administración pública agropecuaria en dicho período.²

En efecto, si la estrategia postula que el incremento en el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria debería resultar fundamentalmente de una incorporación masiva de tecnología, entonces el modelo de organización debería prestar especial atención a la creación, ampliación y mejoramiento de la capacidad administrativa de los organismos encargados del desarrollo tecnológico de la agricultura y ganadería (organismos de investigación, de asistencia técnica, capacitación, de sanidad animal y vegetal, de abastecimientos de insumos y otros bienes de capital, etc.). Por el contrario, si el mayor ritmo de aumento de la producción se postula básicamente a través de una ampliación de la superficie cultivada, entonces el modelo deberá preocuparse prioritariamente de mejorar la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria en materias tales como el riego y drenaje, la colonización, etc., sin descuidar otros aspectos complementarios.

Los cambios postulados en el destino de la producción hacia mercados internos y externos; en su composición relativa entre productos agrícolas y pecuarios (e internamente en los subgrupos) en la localización de cultivos y existencias ganaderas; en la estructura empresarial, etc., van conformando la imagen futura del sistema agropecuario a la cual debe corresponder un determinado modelo de organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria. Así como la imagen futura del sistema agropecuario definida para el largo plazo orienta la formulación de la estrategia de mediano plazo, así también el modelo de organización de la administración pública agropecuaria caracterizado para el largo plazo orienta el diseño del que se desea tener en el mediano plazo.

Así por ejemplo, si para el largo plazo se concibe un modelo de organización que postule la especialización de la mayoría de los organismos públicos agropecuarios en el desarrollo de una función (investigación agropecuaria, crédito agrícola, comercialización, asistencia técnica, etc.), no sería coherente que en el mediano plazo se promovieran los organismos organizados a base de actividades por producto o a base de clientelas. A la inversa, si para el largo plazo se postula una administración desconcentrada, descentralizada y que actúe fundamentalmente en función de planes regionales, entonces sí sería coherente la adopción de medidas de reforma administrativa en el mediano plazo que tendieran a crear una organización para la planificación regional y a superar, paulatinamente, las limitaciones de la administración pública agropecuaria a nivel regional.

Para formular un conjunto inicial de normas sobre los aspectos más globales de

² Por modelo de la organización de la administración pública agropecuaria se entenderá una representación esquematizada (organigrama) de lo que sería dicha organización, complementada con la información más esencial para caracterizarla: naturaleza jurídica de los organismos que la compondrían; funciones de cada uno de ellos y aspectos en que algunos deberían coordinarse específicamente; clientelas de cada uno; grado de desarrollo del sistema de planificación agropecuaria; principales relaciones orgánicas entre el Ministerio de Agricultura o el consejo nacional encargado de la planificación del desarrollo agropecuario y los organismos que de él dependen y entre éstos y el resto de la administración pública; principales características de la estructura de dirección, etc.

la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria en el mediano plazo e ir simultáneamente diseñando las correspondientes proposiciones de reforma, deben considerarse en conjunto los siguientes factores: las conclusiones del diagnóstico respecto a las principales deficiencias en la capacidad administrativa estatal; las proposiciones del modelo normativo respecto a cambios en la administración pública general o en la agropecuaria en particular (respecto del grado de intervención o de descentralización, por ejemplo), y, finalmente, las orientaciones del modelo de organización de largo plazo y las del análisis de los requerimientos de organización que plantea la estrategia de desarrollo de mediano plazo a medida que se va formulando.

El diseño más detallado del modelo de organización se guía por las tareas que la administración pública agropecuaria debe asumir en relación con la política planificada de desarrollo. Dichas tareas se perfilan claramente cuando se establecen con mayor precisión los campos o áreas de acción en que el estado va a intervenir y se formulan las políticas vinculadas a las estrategias de largo y mediano plazo.

Al determinarse las finalidades de cada política (la de precios, por ejemplo), los instrumentos más generales que se utilizarán (fijación de precios, sustentación de precios mínimos, declaración de régimen de libertad de precios, regulación de precios por medio de importaciones, etc.) y las medidas específicas (determinación de productos a los que se fijarán precios mínimos al productor o precios máximos al por mayor; determinación de las bases de fijación, de las fechas a partir de las cuales rigen, etc.), se están estableciendo, explícita o implícitamente, las tareas que la administración pública agropecuaria, los agentes privados u otros organismos públicos no agropecuarios deberían realizar a fin que dichas políticas sean ejecutadas. El conjunto de tareas³ así determinadas trae consigo la realización de actividades que requieren recursos y organización.

La nueva normatividad administrativa va surgiendo de las decisiones acerca de cómo se realizarán las actividades cuya responsabilidad se asigna a organismos de la administración pública agropecuaria: qué organismos las ejecutarán; qué unidades internas en cada uno de ellos serán responsables de programar su ejecución; cómo se coordinarán éstas con las otras unidades que conforman el sistema de planificación agropecuaria y con los departamentos operativos o ejecutores de sus respectivos organismos a nivel central y regional; cómo estos últimos se coordinarán entre sí y con los de otros organismos con los cuales deben colaborar en la ejecución de ciertas actividades; qué procedimientos se seguirán en la formulación de los presupuestos y en la asignación de los recursos financieros, tanto dentro de cada organismo como a nivel global de la administración pública agropecuaria; cómo dividirá cada organismo el trabajo y a qué gerencias, departamentos, secciones, grupos o personas se asignará la misión de ejecutar las diferentes partes en que éste se ha dividido; qué atribuciones deberán tener los jefes de dichas unidades para cumplir con sus respectivas responsabilidades; a qué normas se ceñirán en la administración de los recursos asignados, etc.

Como se puede apreciar, del proceso de formulación de los mecanismos instrumentales (políticas, programas y proyectos) va surgiendo la necesidad de mantener, supri-

³ En el caso del ejemplo citado, las tareas que se deberían realizar en relación a los precios serían: los estudios para su determinación, su fijación oficial y su difusión, que podrían ser de responsabilidad de organismos públicos agropecuarios; el control de los precios fijados, de cuya responsabilidad podría hacerse cargo algún organismo dependiente del Ministerio de Economía; la importación de productos con una finalidad reguladora, responsabilidad que podría ser compartida entre organismos públicos agropecuarios y empresas privadas; la apertura de poderes compradores en determinadas regiones, que sería de responsabilidad de algún organismo público agropecuario, etc.

mir, modificar o incorporar normas administrativas que regulen la conducta de autoridades y funcionarios. Una vez finalizado el proceso de formulación de los mecanismos instrumentales,⁴ el conjunto de normas administrativas resultantes constituyen la nueva normatividad establecida para la administración pública agropecuaria. Algunas de estas normas se refieren a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria considerada globalmente. Ellas regulan, por ejemplo, las relaciones entre el Ministerio de Agricultura y los organismos públicos agropecuarios, las relaciones entre organismos, las relaciones entre la administración pública agropecuaria y el resto de la administración pública y los agentes privados, etc., o bien, la fusión de organismos, la creación de otros nuevos y la eliminación de algunos existentes. Otras se refieren a la organización y funcionamiento interno de cada organismo, también en sus aspectos más globales; por ejemplo, la agrupación de actividades en el primer nivel de departamentalización, la distribución de la autoridad en los principales centros de decisión interna, los procedimientos de formulación del programa de trabajo, etc. Otras atañen a la organización y funcionamiento de unidades específicas dentro de cada organismo, las cuales deben considerarse especialmente por cuanto forman parte de sistemas más amplios cuyo funcionamiento es esencial para una ejecución adecuada de la política planificada de desarrollo (por ejemplo: unidades de programación institucional, de presupuesto, de estudio de inversiones, de estadísticas, etc.). Otras normas pueden referirse a unidades de ejecución, como por ejemplo, las que administran un crédito externo de cierta magnitud o las dedicadas a la investigación en áreas prioritarias, etc. Y, finalmente, otras normas rigen aspectos de detalle de la organización de alguna unidad, como sería la descripción y especificación⁵ de ciertos cargos que por su naturaleza pueden tener una gran incidencia en el éxito o fracaso de determinados aspectos de la política planificada de desarrollo (jefes responsables de predios expropiados o coordinador entre los agentes públicos y privados en un programa de producción, etc.). Naturalmente, esta nueva modalidad no se impone de una sola vez, ni es tampoco inflexible. Normalmente, se establecen primero las reformas de carácter más global que afectan la macroestructura de organización y, posteriormente, se realizan las reformas más específicas.

En este sentido el proceso de reforma administrativa pasa a formar parte de la ejecución de la política planificada de desarrollo, y así como esta última se formula a medida que las circunstancias en la fase de ejecución lo aconsejan, también la normatividad administrativa se va cambiando al surgir nuevas normas como producto de dichas reformulaciones.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA FORMULACIÓN

Las proposiciones de reforma a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria deben tender al cumplimiento de los objetivos de la política pla-

⁴ El término "finalizado" expresa, en este caso, el momento en que arbitrariamente se hace un corte en el proceso de formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario. En realidad, este proceso es permanente y los mecanismos deben irse adecuando mediante sucesivas reformulaciones a las condiciones cambiantes del medio en que operan.

⁵ La descripción de un cargo se refiere a la definición de su ubicación dentro de la organización, a la descripción de sus funciones, actividades y atribuciones, a la determinación de las condiciones de ejecución del trabajo y a las condiciones del empleo, etc. La especificación de un cargo se refiere a la determinación de los requisitos que debe tener una persona para que pueda desempeñarse adecuadamente en el mismo.

nificada, deben tener en cuenta los factores que condicionan la realidad que se pretende transformar y deben aprovechar convenientemente el tiempo y los recursos disponibles. Para ello se necesita determinar previamente, aunque sea en forma provisional, los objetivos de la reforma, las condiciones que pueden afectar su viabilidad y el alcance que tendrán sus normas.

A. LAS FINALIDADES DE LA REFORMA

1. *Concepto*

Una finalidad de la reforma administrativa es una intención de producir determinados cambios en algún aspecto de la organización de la administración pública agropecuaria o de sus procesos de funcionamiento. Dichos cambios deben producirse dentro de ciertos plazos y deben naturalmente ir dirigidos al mejor cumplimiento de los objetivos y de la estrategia de la política planificada de desarrollo.

Algunas finalidades de una reforma administrativa pueden ser: creación de un organismo para desarrollar ciertas tareas específicas que la actual organización estatal no realiza; ampliación y mejoramiento de la capacidad operacional de otro para que aumente la magnitud y la calidad de los servicios que presta; instalación progresiva de un sistema de planificación agropecuaria que cumpla funciones en la nación, en los organismos públicos agropecuarios y en las regiones; mayor grado de centralización en la formulación de las políticas y de descentralización en la ejecución de las mismas; mayor autoridad del Ministerio de Agricultura sobre los organismos de la administración pública agropecuaria; menor índice de rotación del personal en algún organismo importante para la ejecución de la política; mejoramiento de los sistemas de información estadística, etc.

2. *Origen*

Algunas finalidades de la reforma administrativa son impuestas por el modelo normativo que inspira a la política de desarrollo global del grupo gobernante; otras deben definirse a partir de las conclusiones del diagnóstico y de las orientaciones del proceso de formulación de la política de desarrollo agropecuario.

Algunas de las finalidades propuestas en el modelo normativo podrían referirse directamente a cambios en la administración pública agropecuaria (creación o supresión de algún organismo público agropecuario o progresiva instalación de un sistema de planificación agropecuaria). Otras finalidades podrían provenir de los planteamientos de reforma del modelo normativo para la administración pública en general (y por consiguiente, para la agropecuaria) como sería el caso si se postulara una regionalización uniforme para la administración pública, acompañada de una descentralización de la autoridad y de una desconcentración de las actividades, o si se preconizara el cambio de un sistema presupuestario tradicional a uno de presupuestos por programa.

Algunas de las finalidades que tienen origen en el proceso de planificación agropecuaria podrían surgir como resultado de las conclusiones del diagnóstico de la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria. Éste sería el caso si para solucionar deficiencias observadas se propusiera la organización de un sistema de formulación, evaluación y control del avance de ejecución de los proyectos de in-

versión, o si, para evitar conflictos de competencia con el Ministerio de Agricultura, se propusiera el cambio en la composición y atribuciones de los consejos de administración de algunos organismos. Otras finalidades pueden derivarse del proceso de formulación de la política de desarrollo agropecuario, como se dijo en páginas anteriores.

3. *Requisitos de su definición*

Para que las finalidades de reforma puedan resultar operativas, su definición debe cumplir con los siguientes requisitos:

- especificar el cambio deseado;
- comparar la situación vigente con la deseada;
- determinar el plazo en que se pretende lograr el cambio;
- considerar los instrumentos que lo harán posible;
- dar la posibilidad de medir o evaluar el cambio alcanzado;
- compatibilizar dicho cambio con otros propuestos por distintas finalidades de la reforma.

Especificar el cambio deseado en algún elemento de la organización o de su funcionamiento supone definir con claridad y precisión la diferencia que producirá la relación con la situación vigente, señalando —si procede— las magnitudes correspondientes o bien caracterizándolo conceptualmente en forma tal que no dé lugar a confusiones.

Para especificar correctamente el cambio deseado y hacerlo posible, es necesario conocer la situación vigente en cuanto a sus características fundamentales, los factores que la determinan, las deficiencias que presenta, etc. El cambio que se desea producir debe especificarse utilizando los mismos indicadores o conceptos mediante los cuales se caracterizó la situación vigente.

Debe asimismo señalarse el plazo dentro del cual debe alcanzarse la finalidad propuesta. Sin especificar dicho plazo no podrán fijarse las prioridades relativas de las diversas finalidades, ni tampoco se podrán seleccionar los medios más adecuados para alcanzarlas, por cuanto estos últimos resultan eficaces en plazos determinados.

Para alcanzar una finalidad determinada deben conocerse y evaluarse los medios que se utilizarán. Si no existen o no pueden encontrarse los medios para que el elemento de la organización o de sus procesos de funcionamiento experimente el cambio deseado dentro del plazo fijado, la finalidad no será operacional, aunque haya sido definida con precisión.

Otro requisito importante de la definición de finalidades de la reforma administrativa es que debe poder medirse o evaluarse el grado en que se haya producido el cambio deseado. Lo que se mide realmente es el grado en que se alcanza el estado futuro deseado en cuanto al elemento de organización o a la forma de funcionamiento que se deseaba cambiar. Como se hace por comparación con un estado vigente, la capacidad de medir o evaluar el cambio estará en relación directa al conocimiento que se tenga de dicho estado.

El último requisito establece que la finalidad debe ser compatible con las otras finalidades de la reforma administrativa.

Debe haber compatibilidad no sólo con las demás finalidades de la reforma de la administración pública agropecuaria, sino también con aquellas definidas para toda la actividad económica del país. Estas últimas alcanzan a toda la administración pública y, en general, priman sobre las que sólo se refieren al agro. La atención al requisito de compatibilidad es fundamental, dada la gran diversidad de elementos de la

organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria que pueden ser objeto de reforma y la vinculación e interdependencia que, en general, se manifiesta entre ellos; dicha vinculación se puede manifestar también entre algunos de estos elementos y otros, pertenecientes al resto de la administración pública general, que puedan ser reformados simultáneamente.

Si no se consideran las posibles vinculaciones y la interdependencia entre los elementos que están siendo objeto de reforma, se podrían plantear finalidades que originarían situaciones conflictivas entre los responsables de cumplirlas.⁶

La incompatibilidad entre finalidades puede relacionarse con el uso de algún tipo de recursos, con los plazos, con disposiciones legales, con factores técnicos, etc., y ella debe ser superada redefiniendo las finalidades incompatibles. Por esta razón, la especificación del estado futuro deseado para algún elemento de organización o de funcionamiento no llega a su término sino cuando se hayan compatibilizado todas las finalidades y se hayan considerado para cada una de ellas todos los requisitos anteriores.

Por razones de exposición, el razonamiento seguido en el ejemplo se ha expresado en forma lineal y en una secuencia sin retroalimentación; sin embargo, en la práctica raras veces puede definirse una finalidad de esa manera.

Situación vigente, plazo, instrumentos utilizables, posibilidad de medición o evaluación del cambio y compatibilidad con otras finalidades son factores que se influyen mutuamente y que, además, son variables, lo que obliga a seleccionar alguna de las muchas alternativas que presentan. Cada alternativa seleccionada lleva a replantear cada finalidad o conjunto de finalidades en términos del efecto que produce sobre los otros factores. Si alguna de las alternativas cambia, la finalidad debe ser replanteada de nuevo y así sucesivamente.

B. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES GENERALES DE VIABILIDAD DE LAS REFORMAS

1. *Concepto de viabilidad*

Una proposición de reforma es viable cuando se adecúa a las circunstancias, es decir, el análisis de ellas demuestra que ninguna constituye un obstáculo insalvable para alcanzar el cambio postulado. Las bases de la viabilidad de las proposiciones de reforma deben determinarse considerando sólo las circunstancias más importantes.

Las bases que condicionan la viabilidad son hechos o supuestos que limitan la posibilidad de que una proposición de reforma pueda ser ejecutada de la manera prevista. Por ejemplo, en el caso de una proposición de reforma que implique la fusión de dos organismos, su viabilidad podría analizarse considerando las siguientes bases: la oposición declarada de ciertas organizaciones políticas con importante votación parlamentaria ante alguna proposición similar en el pasado (hecho) y la posibilidad de que dichas organizaciones reúnan sus fuerzas y obtengan mayoría parlamentaria para rechazar nuevamente la proposición (supuesto); la existencia de escalas de remuneración diferentes cuya nivelación implicaría gravar el presupuesto fiscal con un gasto adicional imprevisto (hecho); la política de reducción o de mantención del nivel vigente del gasto fiscal enunciada por el Ministerio de Hacienda (hecho); las influencias que ciertas organizaciones de fuerzas sociales afectadas pudieran ejercer sobre el Ejecutivo o

⁶ En relación con el tema del conflicto a que conduce la incompatibilidad de objetivos, véase Stuart M. Schmidt y Thomas A. Kocham, "Conflict: towards conceptual clarity", *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, septiembre de 1972.

el Parlamento (supuesto); la posible resistencia a la medida por parte del Ejecutivo y de ciertos funcionarios de alguno de los organismos (supuesto) etc.

Es importante reiterar el criterio que debe utilizarse para seleccionar aquellas circunstancias que constituirán las bases del análisis de la viabilidad. En efecto, son innumerables los hechos o supuestos relativos a factores políticos, económicos, sociales, culturales, jurídicos, administrativos, psicológicos, etc., que podrían con propiedad considerarse en el análisis. Sin embargo, en un lugar y tiempo determinados, sólo algunos de ellos, se constituyen en los factores más limitantes de la viabilidad de las proposiciones de reforma, a éstos se les selecciona como bases, porque razones de tiempo, de oportunidad, de costos, etc., impiden considerarlos a todos.

La posibilidad de formular proposiciones viables de reforma estará determinada, entonces, por la selección correcta de las bases y por la exactitud de las presunciones que sobre ellas se hagan.

2. Características del análisis de viabilidad

De lo expuesto hasta el momento ya se pueden inferir algunas de las características más importantes del análisis de viabilidad. Una primera característica es que éste es siempre conjetural, o sea, se basa en presunciones fundadas en probabilidades. Esto sucede porque el análisis se basa en presunciones sobre situaciones determinadas por comportamientos individuales o colectivos, los cuales, en el estado actual de las ciencias sociales, no pueden ser previstos con mucha certidumbre, más aún si se considera la dificultad que existe para separar los aspectos políticos, económicos, jurídicos, etc., de cada factor limitante y para ponderarlos adecuadamente en una situación determinada.

Una segunda característica del análisis de la viabilidad es que ésta debe realizarse en particular para cada proposición o para cada grupo de proposiciones afectadas por las mismas circunstancias; además debe realizarse en general para el conjunto de proposiciones que constituyen el planteamiento de reforma de la administración pública agropecuaria. Las razones son obvias. Las diferentes circunstancias que acompañan a cada proposición de reforma obligan a analizar en cada caso la situación. Así, para una proposición puede ser crucial el análisis de su viabilidad política, para otra, el de su viabilidad financiera. Incluso para dos proposiciones afectadas por factores políticos el análisis también puede ser diferente, si son distintos los agentes, instituciones políticas o fuerzas sociales que están condicionando la viabilidad de cada una de ellas. Por esta razón, la estimación de la viabilidad general del conjunto de proposiciones sólo puede hacerse una vez efectuados los análisis particulares.

Una tercera característica del análisis de viabilidad es que, por ser hecho dentro del marco de una política planificada de desarrollo agropecuario, debe constituirse en una tarea de equipo en que colaboren los que participaron en la elaboración del diagnóstico y los que participan en la formulación de la nueva política. Las razones son bastante evidentes; sin embargo, conviene explicitarlas. Por una parte, la mayoría de las bases de la viabilidad de las proposiciones de reforma o de sus antecedentes surgen de los distintos análisis que conforman el diagnóstico del sistema agropecuario y de las previsiones que se van haciendo sobre múltiples aspectos de la realidad al formular la nueva política. No se puede prescindir entonces del cúmulo de antecedentes, informaciones, experiencias, etc., con que cuentan quienes han estado y están participando en el proceso de planificación del desarrollo agropecuario en los distintos campos especializados. Por otra parte, es una condición necesaria para la viabilidad general de la política planificada de desarrollo agropecuario el que exista una estrecha interacción

entre quienes formulan los diferentes mecanismos de planificación y quienes formulan las proposiciones de reforma a la administración pública agropecuaria: la inviabilidad de éstas puede hacer inaplicables algunos de los mecanismos de planificación e, incluso puede determinar cambios en ciertos objetivos estratégicos previamente fijados. Si dicha interacción no se produce, se corre el riesgo de formular mecanismos inoperantes. Finalmente, el trabajo en equipo, al fomentar el intercambio de los puntos de vista de diferentes disciplinas permite apreciar más exactamente la realidad presente y prever en forma más certera la futura mediante la consideración de una mayor cantidad de elementos que la configuran y mediante una mejor comprensión de sus relaciones e interdependencias.

3. *Principales factores que deben considerar los análisis de viabilidad*

Las proposiciones de reforma de la administración pública agropecuaria suponen la intención de efectuar cambios en la organización y funcionamiento interno de los organismos públicos agropecuarios, en las relaciones de éstos con otros organismos u organizaciones públicas o privadas, en el marco jurídico que rige su actividad y en la tecnología que utilizan.

a] *Cambios en la organización y funcionamiento interno de los organismos*

En este caso, el principal factor que debe considerarse en cualquier análisis de viabilidad consiste en las resistencias de los miembros del organismo o de su clientela, o sea, de las fuerzas sociales, agentes políticos u organismos con los cuales se relaciona. Si, dada la naturaleza de las reformas que se pretende impulsar, cabe esperar resistencias dentro del organismo, la viabilidad de las reformas depende en gran parte de la táctica que rija su implantación.⁷ La explicación anticipada de las características de la reforma, de los motivos que han llevado a proponerla, de los beneficios que con ella se espera conseguir, de la forma en que se tratará de minimizar los efectos negativos para quienes sean afectados, y la atención que se otorgue a sugerencias y participación efectiva en la formulación definitiva de las proposiciones son las maneras que en la práctica se han mostrado más eficaces para superar resistencias y acrecentar la viabilidad de las proposiciones. No debe olvidarse el hecho de que, para que una reforma sea efectiva, es necesario no solamente conseguir el cambio de los aspectos formales que contribuirán a institucionalizar el nuevo estado de la organización y/o del funcionamiento del organismo, sino que, además, debe obtenerse en la actitud de las personas un cambio congruente con el espíritu de la reforma.

La exigencia de lealtad hacia los nuevos objetivos no es algo que se pueda imponer sólo mediante el uso de la autoridad. Por ello es tan determinante la táctica con la cual va poniéndose en práctica. Las resistencias de su clientela, de otros organismos, etc., tienen por lo general un carácter político, por lo cual se deberá prestar especial atención a la viabilidad política de la reforma. Ésta se analiza considerando fuerzas sociales o agentes políticos que serán afectados o beneficiados por la reforma y los recursos de poder que poseen (mecanismos constitucionales o legales, grado de organización y poder económico, votación en el caso de los partidos políticos, dominio de medios de comunicación de masas, capacidad de movilización de fuerzas sociales, etc.). Luego, deben señalarse sus formas de acción más usuales: formación de opinión pública a través de medios de comunicación de masas, ejercicio de influencia sobre personeros

⁷ Existen muchas publicaciones respecto a cómo tratar estos problemas, especialmente de aquellos autores que se inscriben en la denominada escuela de las Relaciones Humanas.

del Ejecutivo o del congreso, huelgas, manifestaciones callejeras, etc. Finalmente, deben establecerse cuáles son los centros de decisión y las personas sobre las que presumiblemente ejercerán su influencia.

Una vez realizado este análisis será posible formarse un juicio sobre la viabilidad de la reforma desde un punto de vista político, pues se podrá comparar la efectividad de la acción de las fuerzas que apoyan a la reforma con la de sus antagonistas. Esta efectividad, naturalmente, estará dada por su respectiva capacidad para influir sobre las decisiones de las autoridades políticas del país. Si bien es cierto que un juicio de esta naturaleza siempre está cargado de apreciaciones subjetivas y sujeto a errores, el método propuesto tiene la ventaja de objetivizar al máximo la apreciación de los diferentes factores que dicen relación con el análisis de la viabilidad política de las reformas, y en este sentido cabe esperar que sus conclusiones se aproximen más a la realidad.

Cabe finalmente señalar dos aspectos adicionales que deben tenerse en cuenta en cualquier análisis de viabilidad política. Las resistencias pueden ser más activas que los apoyos debido a que los afectados por las reformas tienen como referencia un presente real, mientras que los beneficiados por ellas sólo tienen como referencia un futuro posible. Unos saben concretamente en qué forma son perjudicados, mientras que los otros sólo perciben (a menudo vagamente) los beneficios posibles de las reformas. El segundo aspecto que debe tenerse en cuenta es el desplazamiento de objetivos de las fuerzas sociales y agentes políticos: no siempre se opondrán directamente a la reforma propuesta, sino que a veces tratarán de anularla por vías indirectas, tales como evitar el funcionamiento de la organización que debe ejecutarla mediante restricciones en su presupuesto, cambios en el marco jurídico que la rige, etc.

De todo lo expresado anteriormente se puede concluir que las reformas administrativas que se propongan tendrán posibilidades de llevarse a la práctica en la medida en que cuenten con el apoyo decidido de las autoridades políticas del país. Por ello, su viabilidad dependerá en gran parte de su inserción en la estrategia política del partido o coalición gobernante y de sus opciones coyunturales, dentro del marco impuesto por la distribución de fuerzas vigentes y por las posibilidades de cambio en la misma, ya sea por elecciones en el corto plazo, por nuevas alianzas, etc.

b) *Cambios en el marco jurídico que rige la actividad de los organismos públicos agropecuarios*

El cambio en el marco jurídico está muy determinado por la viabilidad política de las proposiciones de reforma, por cuanto supone decisiones de las autoridades de gobierno y una cierta composición favorable de fuerzas que las apoyen en el congreso. Sin embargo, en ocasiones, la viabilidad del cambio jurídico depende en gran parte del tiempo que debe transcurrir en la prosecución de los trámites constitucionales, legales y reglamentarios. Por ello, es muy importante que se tenga un conocimiento exacto de los procedimientos legislativos que en cada caso afectarán a las proposiciones de reforma y que pueda determinarse la prioridad en el diseño de dichas proposiciones, o a veces incluso el alcance que se les dará, a fin de obviar algunos de dichos trámites o de no provocar situaciones conflictivas innecesarias.

A menudo, por ejemplo, por la simple vía de las resoluciones administrativas se pueden conseguir efectos similares a los que se podrían esperar de un cambio en la legislación vigente. Algunas proposiciones de reforma pueden ser inviables simplemente por implicar grandes cambios en el sistema jurídico general del país, debido al sinnúmero de repercusiones que pueden implicar en sectores insospechados por quienes formularon originalmente dichas proposiciones. Por ello, a menos que se tenga una clara conciencia de las consecuencias de los cambios que se proponen y un certero

conocimiento del apoyo del partido o coalición gobernante, es preferible, como norma general, evitar la formulación de proposiciones de reforma que impliquen cambios profundos en el marco jurídico vigente.

c) *Cambios en la tecnología en uso en los organismos públicos agropecuarios*

La viabilidad de los cambios en la tecnología utilizada por los organismos públicos agropecuarios, ya sea la dedicada a las funciones sustantivas de cada organismo o la que regula las actividades de administración, queda determinada por un conjunto de factores que pueden actuar aislada o conjuntamente.

Entre éstos, los más importantes para un análisis de viabilidad son:

Los factores de tipo cultural, es decir, aquéllos que determinan prácticas comúnmente aceptadas por la sociedad y cuya modificación implica un cambio de valores prácticamente imposible de obtener en el corto o mediano plazo. Así, por ejemplo, si se acepta culturalmente la corrupción en el servicio público o la práctica de adjudicar los puestos públicos a los partidarios del partido o coalición política triunfante, no será posible fundar sistemas de méritos o exigir estabilidad en los procedimientos administrativos, etc., salvo que exista un clima generalizado de cambios en la estructura y funcionamiento de la sociedad. Cualquier intento de introducir reformas contrarias a estas prácticas quedará de antemano condenado al fracaso. Por ello, es preferible aceptar muchas tradiciones como una realidad y adecuar las proposiciones de reforma a fin de que sean viables dentro del marco que ellas representan.

En el examen de los factores culturales debe prestarse especial atención a aquéllos que provocan comportamientos específicos de los funcionarios de los organismos o de las clientelas de los mismos, pues ellos son los que determinarán en definitiva la viabilidad de algunas de las proposiciones de reforma destinadas a cambiar la tecnología vigente.

Los factores que afectan la movilidad de los recursos humanos, materiales y financieros de los organismos públicos agropecuarios, por ejemplo las diferentes condiciones de desarrollo de las áreas urbanas y rurales,⁸ las normas jurídicas, las disposiciones de los organismos contralores o de Hacienda acerca del personal, el presupuesto y la administración de los bienes materiales de los organismos, etc. Estos factores pueden a veces significar graves limitaciones para un cambio de la tecnología en uso, y deberán ser consideradas en los análisis de viabilidad correspondientes.

Los factores relativos a la posibilidad de obtener nuevos recursos en la cantidad, calidad, localización y oportunidad adecuadas. Entre estos factores están la política fiscal y la política de endeudamiento externo, puesto que en conjunto ambas determinan el acceso de los organismos públicos a los nuevos recursos financieros. Las proposiciones de reforma deben mantenerse dentro del marco de referencia establecido por dichas políticas si se desea que sean viables en el aspecto financiero.

Finalmente, el análisis de la viabilidad de las proposiciones de reforma a la tecnología en uso no puede dejar de considerar el nivel de las técnicas que se utilizan en otras actividades complementarias a las de los organismos públicos agropecuarios, nivel que en general depende del grado de desarrollo alcanzado por la sociedad en su conjunto. Las proposiciones de reforma deberán adecuarse a dichos niveles para que ellas sean realmente operantes; de otra manera, aun cuando exista la decisión de llevarlas a cabo, la práctica se encargará de demostrar su inviabilidad.

⁸ En Panamá, por ejemplo, el traslado del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la ciudad capital a una provincia provocó una deserción masiva del personal técnico debido al consiguiente cambio en las condiciones de vida.

C. EL ALCANCE DE LAS REFORMAS

1. *Su determinación*

Uno de los primeros problemas que se deben resolver al comenzar la tarea de formular una proposición de reforma a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria a nivel central o federal, es determinar qué alcance tendrá esta reforma o, en otras palabras, qué organismos públicos agropecuarios abarcará. Podría parecer extraño que esto pudiera constituir un problema, puesto que ya se tiene un campo definido, que es el de la administración pública agropecuaria. Sin embargo, hay ciertas razones que explican porqué éste no se puede considerar, sin mayor análisis, como el campo propio de la reforma.

La razón fundamental que lleva a delimitar el campo de la administración pública agropecuaria durante el diagnóstico es poder determinar con claridad el alcance de la investigación. En cambio, la razón principal que lleva a delimitar el campo que va a ser objeto de reforma es decidir su esfera de competencia. Ambos campos pueden coincidir; es más, sería positivo e incluso satisfactorio si así fuera, ya que así se tendría una correspondencia perfecta entre campo de diagnóstico y campo de reforma. Sin embargo, también se debe contemplar la posibilidad de que ello no ocurra, debido a que son diferentes las consideraciones que se tienen en cuenta al delimitar uno u otro campo.

En efecto, cuando se determina el campo de la reforma se trata de actuar sobre la administración pública para modificarla y, por lo tanto, afectar intereses de personas, grupos, organismos, fuerzas sociales, partidos políticos, etc., los cuales reaccionarán favorable o desfavorablemente según se sientan beneficiados o perjudicados.

El problema de decidir qué organismos públicos quedarán incluidos en el campo de la reforma debe ser enfrentado por quienes tienen la responsabilidad política de la conducción del proceso de desarrollo agropecuario, vale decir, el ministro de Agricultura y sus principales asesores en esta materia.⁹ Ellos tendrán que evaluar las repercusiones de determinadas proposiciones y los efectos de no abordarlas. Así, en caso de que una proposición de reforma afecte a la dependencia o vinculación que un organismo mantiene con otro ministerio, tendrá que evaluarse la reacción que la proposición producirá en los ejecutivos de dicho organismo y en el ministro implicado, los recursos de poder que éstos tienen como para enfrentarla, el antagonismo que podría producirse dentro del equipo gobernante, la reacción del Presidente o Jefe del Poder Ejecutivo, de los partidos políticos, etc., y las consecuencias del éxito o fracaso de la iniciativa. Deberán hacerse consideraciones semejantes cuando la definición del campo de la reforma signifique un cambio en las relaciones de determinados organismos con sus clientelas.

Naturalmente que este tipo de decisiones no se adoptan de una vez, ni mucho menos en forma tajante y definitiva. Lo normal es que ellas vayan surgiendo como resultados de un proceso de análisis, diálogo, convencimiento y negociación entre el ministro de Agricultura y sus asesores y los que serían afectados por las reformas. Este proceso puede tener mayor o menor duración según cuál sea el grado de acuerdo entre los miembros del equipo gobernante y las fuerzas políticas que los apoyan acerca de los

⁹ En este texto se considera en términos generales que el Ministro de Agricultura es el responsable principal de la conducción del proceso de desarrollo agropecuario. Ello no obsta, para que en ciertas realidades esta conducción sea compartida entre varios ministros o ejercida a través de un consejo nacional de política planificada de desarrollo agropecuario.

objetivos del sistema agropecuario y los medios para alcanzarlos y, además, según cuál sea la autoridad que tengan para tomar decisiones y ejecutarlas.

La responsabilidad última de determinar qué organismos constituirán el campo de la reforma corresponde a la autoridad política, el Presidente, el ministro de Agricultura y los colaboradores que lo asesoran en sus decisiones. Sin embargo, corresponde al sistema de planificación agropecuaria la responsabilidad inicial de sugerir una proposición apoyada sobre planteamientos técnicos y con referencias explícitas a las posibles repercusiones políticas. Para tener orientaciones para avanzar en la formulación de proposiciones, el sistema de planificación agropecuaria debe solicitar al ministro que adopte una posición preliminar respecto de las primeras sugerencias formuladas, aun cuando posteriormente ésta deba ser modificada a la luz de los acontecimientos que se produzcan en el proceso de discusión de la misma con las otras autoridades de gobierno.

2. *Definición del concepto del sector público agropecuario*

Determinado el universo de la reforma, es decir el conjunto de organismos públicos sobre los cuales se va a actuar, es necesario expresar esta definición en un concepto que sirva para denominarlo y para tratar administrativa y jurídicamente sus interrelaciones en el seno de la administración pública y el sistema agropecuario. Este concepto es el del sector público agropecuario.¹⁰

Su utilización se hace necesaria porque, en general, la organización de la administración pública a base de ministerios no corresponde a la organización adecuada para ejecutar políticas planificadas de desarrollo agropecuario. En efecto, respecto del sistema agropecuario, por ejemplo, la realidad demuestra que los organismos dependientes de o vinculados a los ministerios de agricultura son por lo general sólo aquellos que realizan las actividades tradicionalmente consideradas como de responsabilidad de éstos, vale decir, la investigación agropecuaria, la asistencia técnica, la sanidad animal y vegetal, etc. En cambio, otras actividades igualmente importantes para la ejecución de una política planificada de desarrollo agropecuario, tales como el otorgamiento de créditos, el abastecimiento de insumos, la comercialización, la formulación y ejecución de proyectos de inversión en infraestructura de comercialización o de riego, la promoción de nuevos tipos de empresas, la formulación y ejecución de políticas laborales, etc., quedan repartidas en organismos dependientes de los ministerios de Economía, de Hacienda, de Obras Públicas, del Trabajo, etc.

Esta dispersión de los organismos públicos que realizan actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural y de apoyo a las actividades productivas agropecuarias, actuando a nivel predial o extrapredial, implica que su actuación responde a orientaciones diversas que les llegan por los distintos canales jerárquicos a los cuales pertenecen, que no tienen la responsabilidad de dar cuenta al Ministerio de Agricultura del resultado de sus actividades, que la asignación de prioridades y recursos financieros

¹⁰ Este concepto es parecido en sus alcances al de administración pública agropecuaria en cuanto pretende delimitar la parte de la administración pública que tiene responsabilidades en la ejecución de la política de desarrollo agropecuario. Sin embargo, como ya se ha señalado, los campos que delimitan ambos conceptos, pueden no ser coincidentes. Por ello, para evitar malas interpretaciones, de ahora en adelante sólo se hablará de sector público agropecuario para designar el conjunto de organismos que tendrá la responsabilidad principal en la ejecución de la política planificada de desarrollo agropecuario y que serán orientados en sus programas y actividades por el Ministerio de Agricultura o quien tenga la responsabilidad de la conducción y regulación del sistema agropecuario.

se decide independientemente de las orientaciones definidas por la política planificada de desarrollo agropecuario, etc. En estas circunstancias no es raro encontrar duplicación de esfuerzos, disputas jurisdiccionales, orientaciones contradictorias a productos, conflictos entre la responsabilidad del ministro de Agricultura y su autoridad para utilizar los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo, etc. Estas situaciones harían imposible la ejecución de esta política, que supone adoptar decisiones y acciones cotidianas, coherentes y compatibles, asignar planificadamente los recursos, unificar la dirección de la conducción y regulación, etc.

¿Cómo solucionar entonces el problema de dar organicidad a este conjunto descoordinado de organismos públicos que realizan actividades vinculadas al desarrollo agropecuario? Aquí es donde cumple su función el concepto de sector público agropecuario, cuya utilidad no consiste tanto en dar criterios para incluir o excluir organismos del campo de la reforma (aun cuando también sirve a ese propósito), sino en determinar una forma jurídica para designar dicho conjunto de organismos, darle organicidad y expresar, también jurídicamente el conjunto de relaciones administrativas que se establecerán entre ellos.

El concepto de sector público agropecuario debe ser definido en forma amplia, de tal manera que en él pueda incluirse cualquier organismo que cumpla con los siguientes requisitos:

- personería jurídica;
- participación del estado en su financiamiento o en su dirección, o aportes de capital estatales; y
- actividades directa o indirectamente vinculadas al desarrollo agropecuario.¹¹

El concepto se define con amplitud a fin de no tener restricciones de tipo legal para incluir a los organismos que interesan, no significa que *todos* los que cumplan con dichos requisitos deben incluirse. Algunos podrán quedar fuera debido a dificultades políticas insuperables; otros, por su escasa significación, en cuanto a servicios, clientelas, etc. Por ello, es preferible que se señalen explícitamente los que se incluirán, sin dar lugar a una interpretación jurídica basada en los requisitos enunciados.

Una forma de evitar el problema de enumerar en la misma ley los organismos que integrarían el sector público agropecuario es entregar al Presidente de la República, en el mismo cuerpo legal, la facultad de incluir o excluir del sector público agropecuario a los organismos que cumplan con los requisitos enunciados en el concepto y sean propuestos por el Ministerio de Agricultura o por el consejo nacional del desarrollo agropecuario.

En el mismo cuerpo legal en que se define el concepto de sector público agropecuario deberían quedar expresadas además todas aquellas disposiciones que regirían para sus organismos, y que son las que contribuirían a dar organicidad a este conjunto y a hacer coherentes sus decisiones con respecto a la política planificada de desarrollo agropecuario. El contenido de algunas de estas disposiciones debería ser el siguiente:

¹¹ Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980 de Chile y en la ley en que posteriormente se le dio forma jurídica al concepto de sector público agropecuario, éste quedó definido de la siguiente manera: "Para los efectos de la presente ley, se entenderá por sector agrícola el conjunto de servicios, instituciones, empresas del estado u otras personas jurídicas en las cuales el estado tenga participación o aporte de capital, que realicen actividades de planificación, investigación, asistencia técnica y crediticia, inversiones en infraestructura y administración de las mismas, provisión de insumos y equipos, comercialización, habilitación de suelos y conservación de recursos naturales, control sanitario y de calidad, de capacitación y educación rural u otras actividades no enunciadas anteriormente, pero que, directa o indirectamente estén relacionadas con ellas, y que se efectúen en los campos de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera; de suelos, aguas, climas y comunidad rural".

el ministro de Agricultura o el consejo nacional de desarrollo agropecuario deberá constituir la autoridad máxima (después de la del Presidente de la República), para el conjunto de organismos que integran el sector público agropecuario.

El alcance del concepto de "autoridad máxima" estará determinado por las atribuciones que efectivamente se le otorguen en las demás disposiciones del mismo cuerpo legal.

La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario debe ser responsabilidad del ministro de Agricultura o del consejo nacional de desarrollo agropecuario, y la programación de actividades que realicen los organismos que integran el sector público agropecuario debe ajustarse a ella;

la coordinación de las actividades de los organismos que integran el sector público agropecuario es una función de su autoridad máxima, y la atribución de resolver en definitiva los problemas que surjan le corresponde a la misma;

el Ministerio de Hacienda asignará globalmente al sector público agropecuario los recursos presupuestarios, y la autoridad máxima del sector público agropecuario los distribuirá entre los organismos y asignará las prioridades en su utilización;

los programas de trabajo y los proyectos de inversión que vayan a realizar los organismos integrantes del sector público agropecuario sólo se podrán llevar a cabo previa conformidad del ministro o consejo nacional de desarrollo agropecuario;

estarán centralizadas las decisiones relativas a asistencia técnica internacional para el sector público agropecuario en forma de expertos, becas y convenios de trabajo;

las peticiones extraordinarias de aporte fiscal, asignaciones o subvenciones que durante el ejercicio presupuestario formulen los organismos del sector público agropecuario al Ministerio de Hacienda sólo podrán hacerse previa conformidad del ministro o del consejo nacional de desarrollo agropecuario;

los proyectos de ley que se originen en organismos del sector público agropecuario podrán ser aprobados, modificados o rechazados por el ministro o el consejo nacional que son los únicos que podrán presentarlos a las autoridades de gobierno que deban revisarlos antes de su presentación al Parlamento;

ningún organismo del sector público agropecuario podrá iniciar gestiones tendientes a conseguir financiamiento externo sin la debida aprobación de la autoridad máxima del desarrollo agropecuario.

Naturalmente, un concepto como el de sector público agropecuario expuesto aquí exige que el gobierno esté dispuesto a realizar una readecuación de la organización ministerial tradicional y que tenga el apoyo político suficiente como para llevar a la práctica esta idea. También significa que el Ministerio de Agricultura debe crear la organización necesaria para hacer efectiva la dirección del sector público agropecuario conforme a las disposiciones señaladas. Esta organización es la del sistema de planificación agropecuaria que será descrita más adelante.

La aceptación del concepto de sector público agropecuario en los términos señalados encontrará, sin duda, enormes dificultades en la mayor parte de los países de la región. Su rechazo no puede significar la imposibilidad de llevar adelante una política planificada de desarrollo agropecuario. En la medida en que disminuyan las atribuciones de la autoridad responsable del sistema agropecuario irá siendo menor la eficiencia en la ejecución de la política. Dadas las características de la administración pública en la región esta menor capacidad de coordinación del ministro de Agricultura tendrá que compensarse con instrumentos menos eficaces, como podrían ser las comisiones de coordinación, cuyo número dependerá en cada realidad y del grado de eficiencia que se desee alcanzar.

Resumiendo, las dos posibilidades son las siguientes: un sector público agropecua-

rio que otorgue amplias facultades de coordinación al ministro del ramo, o un ministro con menos facultades, pero rodeado de numerosas comisiones de coordinación.

III. EL CONTENIDO INSTRUMENTAL DE LA REFORMA

A. GENERALIDADES

La reforma administrativa debe entenderse como un conjunto de cambios en la estructura de actividades de la administración pública agropecuaria y en el sistema de relaciones establecido entre ella y su medio ambiente, entre los organismos públicos agropecuarios, entre la administración pública agropecuaria central y la regional, etc., con el objeto de formular y ejecutar con mayor eficiencia una política planificada de desarrollo agropecuario.

En la primera etapa de la formulación de la reforma administrativa, sólo se considerarán medidas de carácter más global, necesarias para que el sector público agropecuario cuente con la organización necesaria para funcionar coordinadamente al formular y ejecutar la política planificada de desarrollo agropecuario. Posteriormente, una vez que a nivel global se haya obtenido total o parcialmente la racionalidad buscada, se considerarán aspectos más específicos dentro de la organización de cada organismo público agropecuario o de las unidades y departamentos que lo componen.

El alcance de estas medidas estará determinado por los objetivos, la estrategia y el resto de los mecanismos instrumentales que se hayan definido y por los factores que afectan a la viabilidad de las proposiciones de reforma. Por ello, en algunos aspectos será posible realizar cambios de bastante significación y en otros habrá que contentarse con algunas modificaciones a la situación existente, a la espera de coyunturas más favorables.

Los campos o áreas de reforma que se considerarán son:

- la estructura de actividades;
- la estructura de decisión;
- la estructura de las relaciones formales entre organismos;
- la organización y funcionamiento del sistema de planificación;
- los sistemas de administración de recursos.

La distinción de campos o áreas de reforma se hace sólo por razones de exposición, puesto que la realidad se presenta siempre como una totalidad: la acción en cualquiera de dichos campos implica necesariamente acciones sobre los demás. Actividades, relaciones orgánicas formales, estructura decisoria, etc., son elementos que no se pueden alterar aisladamente, suponiendo que los demás permanecen constantes. Una reforma de la estructura de actividades lleva consigo reformas de las relaciones formales entre organismos, de la estructura de decisión, de la distribución de recursos, etc. De la misma manera, los cambios en la organización y funcionamiento de los organismos a nivel central afectarán a la organización de sus oficinas regionales y, en la misma medida, a la organización del sector público agropecuario de la región.

Los cambios en la organización y funcionamiento interno de la administración pública agropecuaria también pueden tener consecuencias sobre el sistema de relaciones que la vinculan con el medio ambiente en el cual opera e inciden sobre el grado de apoyo que recibe en la realización de sus actividades. Por ejemplo, cuando se fusionan organismos, se redistribuyen las funciones entre ellos, se altera la composición de los

centros de decisión o se cambia la distribución de los recursos, no solamente se altera la organización y funcionamiento interno de la administración pública agropecuaria, sino también las relaciones de los organismos con sus clientelas, con otros organismos públicos y privados, con las fuerzas sociales favorables o contrarias, etc.

B. LOS INSTRUMENTOS

El proceso de formulación de proposiciones de reforma administrativa es permanente. Sin embargo, en ocasiones es necesario lograr dentro de un determinado período de tiempo, ciertos resultados previamente especificados. Esto sucede, por ejemplo, cuando se trata de impulsar una política planificada de desarrollo muy diferente a las aplicadas en el pasado, y cuya ejecución trae consigo necesidades de organización y funcionamiento que las estructuras administrativas vigentes son incapaces de atender. En tales ocasiones, los cambios tienen consecuencias políticas, financieras, sociales, etc., de tal magnitud que es preciso especificarlos para demostrar la viabilidad administrativa de la política planificada de desarrollo y, además, para que el poder ejecutivo estudie la forma de obtener el apoyo político necesario para llevar a la práctica las proposiciones de reforma. El resultado de dicho proceso debería ser un nuevo modelo de organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria tanto a nivel central o federal como a nivel regional.

1. *El nuevo modelo de organización a nivel central o federal*

En sus rasgos esenciales dicho modelo debe caracterizarse de la manera siguiente:

a] Describiendo el cargo de ministro de Agricultura o las atribuciones del consejo nacional de desarrollo agropecuario en cuanto a:

sus principales funciones como máxima autoridad del sector público agropecuario y del sistema de planificación agropecuaria;

sus atribuciones para decidir acerca de los diversos aspectos que implica la formulación, ejecución, control y evaluación y reformulación de la política planificada de desarrollo agropecuario; y

los mecanismos formales de estímulos o de sanciones que podría utilizar para acrecentar su autoridad y hacer cumplir sus decisiones en caso necesario.

b] Señalando los organismos que integrarían el sector público agropecuario e indicando, respecto de cada uno de ellos:

su naturaleza jurídica;

la relación de dependencia jerárquica o vinculación que debe mantener con el Ministerio de Agricultura u otro ministerio;

sus fines;

sus funciones;

la composición, funciones y atribuciones de sus principales centros de decisión (Consejo de Administración, Junta Directiva o Directorio, Presidente, Director, Gerente General, etc.);

su departamentalización primaria y las actividades de cada una de las unidades de este nivel;

los aspectos más importantes de su organización territorial (alcance geográfico; niveles de descentralización de las actividades, —región, subregión, localidad, etc.—

principales funciones de cada nivel; grado en que se descentralizaría la autoridad hacia la dirección regional); y

su clientela, señalando qué servicios le presta.

c] Determinando la organización que tendría el sistema de planificación agropecuaria en cuanto a:

unidades que lo integrarían a nivel central o federal, por ejemplo consejo nacional de política planificada de desarrollo agropecuario, oficina de planificación agropecuaria, oficina de planificación de los organismos públicos agropecuarios, comisiones consultivas, etc.;

composición y modalidades de funcionamiento de las unidades colegiadas y funciones y atribuciones de cada una;

relaciones orgánicas entre las unidades del sistema entre sí, con la organización del sector público agropecuario y con la organización del sistema nacional de planificación a nivel central o federal.

d] Estableciendo la organización que tendrían los sistemas de administración de los recursos humanos, materiales y financieros, especialmente en cuanto a:

las unidades que los integrarían a nivel global o central (si procede) y de los diferentes organismos;

las funciones y atribuciones de dichas unidades;

las relaciones de dependencia funcional que tendrían las de los organismos en relación a las globales o centrales;

las relaciones de dependencia funcional entre las unidades globales y las de los organismos respecto de las unidades rectoras de estos sistemas para el sector público en general (Oficina Central del Personal, Dirección de Aprovisionamiento del Estado, Dirección de Presupuesto).

e] Señalando algunas características más específicas del modelo, tales como:

aspectos en que se concentrarían o desconcentrarían las actividades y la autoridad;

mecanismos que se utilizarían para coordinar horizontalmente las actividades entre organismos;

estructuras de actividades decisorias que corresponden a ciertos sistemas (proyectos, por ejemplo) o programas prioritarios (programa avícola, programa de colonización, etc.).

2. El nuevo modelo de organización a nivel regional

Habría que distinguir dos situaciones al nivel regional: la de países con gobierno unitario y la de países con gobierno federal.

El tipo de gobierno tiene algunas consecuencias para el diseño de proposiciones de reforma a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria a nivel regional. En el gobierno unitario el problema de organizar el sector público agropecuario a nivel regional está muy ligado a la reorganización a nivel central, pues, por lo general, a nivel regional sólo existen oficinas agropecuarias regionales con sede nacional central. Excepcionalmente existirán, además, corporaciones de desarrollo regional o suprarregionales con carácter autónomo. En un régimen de gobierno unitario, los esfuerzos deben dirigirse fundamentalmente a obtener una coordinación óptima a nivel central, a fin de que ella se manifieste también a nivel regional.

En el caso de un gobierno federal, el problema de organizar el sector público agropecuario a nivel regional está mucho más ligado a la reorganización a nivel estadual

o provincial, sin desconocer por ello la necesidad de una coordinación a nivel central.

La autoridad, la distribución de los recursos y cualquier aspecto del diseño de las reformas a nivel regional debe, en este último caso, adecuarse más a la realidad política y administrativa del estado o de la provincia que a la realidad federal. Esto significa que en un país con gobierno federal puede haber gran diversidad de formas de organización de la administración pública agropecuaria en nivel regional, mientras que en un país con gobierno unitario se intenta generalmente llegar a formas únicas, con pequeñas variaciones de región a región; ellas se prestan mejor para obtener la coordinación necesaria entre el nivel central y el regional.

Hechas estas breves consideraciones, pueden señalarse en cada caso las principales características del nuevo modelo de organización a nivel regional.

a) *El modelo en un régimen unitario*

El nuevo modelo de organización del sector público agropecuario a nivel regional en un gobierno unitario debe caracterizarse de la siguiente manera:

estableciendo una regionalización uniforme a la que han de ir ajustándose los organismos públicos agropecuarios;

señalando los organismos públicos agropecuarios que actuarán en cada región a través de oficinas regionales y los otros organismos públicos regionales o suprarregionales que deben actuar en coordinación con los anteriores;

especificando, para cada organismo y en cada región, los fines de sus actividades y en consecuencia sus principales funciones y atribuciones;

determinando, para cada cargo de director de oficina regional de organismos cuya sede central se encuentre fuera del territorio de la región, las materias en las cuales deben decidir sin consulta previa y el grado de autoridad delegada con que deben contar para que sus decisiones sean cumplidas;

estableciendo la organización del sistema de planificación agropecuaria a nivel regional, en cuanto a las unidades que lo integrarían (consejo regional de desarrollo agropecuario, oficina de planificación regional agropecuaria, comisiones consultivas, etc.); la composición y modalidades de funcionamiento de las unidades colegiadas; las funciones y atribuciones de cada una; las relaciones formales de las unidades del sistema a nivel regional entre sí, con las unidades del sistema a nivel central o federal, con la organización del sector público agropecuario a nivel regional y con las unidades del sistema de planificación nacional que actúen en la región.

b) *El modelo en un régimen federal*

El nuevo modelo de organización del sector público agropecuario a nivel regional en un régimen de gobierno federal debe caracterizarse de la siguiente manera:

estableciendo una regionalización uniforme a la que han de ir ajustándose los organismos públicos agropecuarios nacionales;

señalando los organismos públicos agropecuarios nacionales y provinciales o estatales que actuarían en cada región, así como los otros organismos públicos regionales o suprarregionales que necesitarían actuar en coordinación con los anteriores;

definiendo las atribuciones sobre formulación, ejecución, control de la ejecución, evaluación y reformulación de la política planificada de desarrollo agropecuario que en cada provincia o estado corresponderían, por una parte, al gobierno provincial o estadual (a través de sus secretarías de agricultura y sus propios organismos) y, por otro, al gobierno federal (a través del Ministerio de Agricultura y los organismos del sector público agropecuario a nivel federal);

definiendo las formas de relación del Ministerio de Agricultura y los organismos

nacionales en las provincias o estados. (Por ejemplo, los convenios bilaterales o multilaterales para una acción coordinada entre ellos y los organismos provinciales o estatales);

especificando para cada organismo y en cada región, dentro del marco impuesto por las consideraciones señaladas en los dos puntos anteriores, los fines de sus actividades y en consecuencia sus principales funciones y atribuciones;

determinando el grado de autoridad delegada con que deberían contar los directores de oficinas regionales de los organismos nacionales; y

estableciendo la organización del sistema de planificación agropecuaria a nivel regional, (en forma similar a la señalada anteriormente), considerando, además, sus necesarias interrelaciones con el gobierno provincial o estadual.

3. *La estructura de actividades de la administración pública agropecuaria*

a) *Concepto*

Al momento de proceder a la formulación de reformas administrativas, la administración pública agropecuaria presenta una determinada estructura de actividades, es decir, cierta distribución de ellas entre los diferentes organismos, ciertas interrelaciones entre ellos y ciertos fines para los cuales se realizan dichas actividades.

Las actividades se presentan por lo general en agrupamientos, los cuales constituyen funciones asignadas a organismos, gerencias, secciones, grupos de trabajo o a cargos o puestos de trabajo determinados. Cuando asumen esta última forma (la más elemental) se les denomina "deberes" de un cargo, con lo cual se expresa que constituirán obligaciones para quienquiera lo ocupe. Esta impersonalidad de los cargos es lo que hace posible visualizar la estructura de actividades, con fines de análisis o de reforma, como algo independiente de las personas que ocupan los cargos. Todo cargo, sea el de ministro de Agricultura o el de director o vicepresidente de un organismo, el de investigador de un instituto de investigaciones agropecuarias, el de economista en una oficina de planificación, el de oficial administrativo en un departamento de personal, el de encuestador en un organismo de estadísticas agropecuarias, el de agente de créditos o de asistencia técnica, el de secretaria, telefonista, chofer o mensajero, existe porque en algún momento se consideró que determinadas actividades eran necesarias para cumplir con los fines de la organización. De la misma manera, la agrupación de estos cargos en grupos de trabajo, secciones, departamentos, gerencias u organismos, y las interrelaciones que entre ellos se dan, corresponden a determinados ordenamientos que en algún momento se consideraron convenientes para lograr una acción más coordinada de la organización en su conjunto, o que resultaron del juego de influencias internas y externas a que la organización de la administración pública agropecuaria se haya visto sometida. Estos agrupamientos de actividades y la forma en que se interrelacionan es lo que constituye una estructura de actividades.

Por lo general, las reformas se plantean sólo respecto de los grandes agrupamientos y de sus relaciones, aun cuando, en algunos casos, también afectan algunos cargos o agrupamientos menores (departamentos dentro de los organismos, secciones, etc.) por la importancia estratégica que se les piensa otorgar en la ejecución de la nueva política de desarrollo agropecuario.

b) *Deficiencias en la estructura de actividades vigente*

En términos generales, una estructura de actividades de la administración pública agropecuaria no se adecúa a los requerimientos de una política planificada de desarrollo

agropecuario cuando se manifiestan deficiencias como las que a continuación se indican:

agrupaciones de actividades para el desarrollo de funciones, atención de clientelas o de áreas geográficas, obtención de productos, realización de ciertos procesos, etc., que no corresponden a las necesidades de la política ni a las orientaciones del modelo de organización que se ha determinado al formular la estrategia;

duplicaciones de actividades entre organismos;

vacíos de actividades, que se manifiestan cuando no se consultan algunas cuya realización se considera indispensable en la nueva política planificada de desarrollo agropecuario;

sobredimensionamiento de actividades, que se manifiesta cuando los organismos desarrollan ampliamente ciertas actividades que en la nueva política no se consideran prioritarias;

subdimensionamiento de actividades, que se manifiesta cuando el volumen de ciertas actividades, medido en términos de horas-hombre y de recursos materiales, no corresponde al necesario para ejecutar adecuadamente la nueva política;

concentración de actividades en los niveles superiores de la organización en proporción mayor o menor a la contemplada en la política de desarrollo.

c] *Las grandes opciones en el diseño de las reformas de la estructura de actividades*

Si realmente se pretende efectuar transformaciones de fondo en la estructura de actividades, será necesario conocer o provocar las decisiones de las autoridades de gobierno respecto de ciertas materias bastante controvertidas. Las más importantes son:

i] Decisiones sobre las actividades que corresponderán a los agentes públicos, a los agentes privados y a ambos en conjunto.

ii] Decisiones sobre los criterios de agrupación de las diferentes actividades. Los más frecuentemente utilizados son el funcional, el territorial o geográfico, el de clientelas, el de productos y el de procesos. La opción entre ellos se hace tomando en cuenta las orientaciones del modelo normativo y de la estrategia y los efectos de las reformas en el corto plazo, así como las ventajas y desventajas de cada criterio de agrupación.

Si el modelo normativo busca desconcentrar y descentralizar la administración pública en general, esto podría inducir a organizar las actividades sobre una base predominantemente territorial o geográfica. En este caso, convendría pensar más bien en organismos regionales que en organismos centrales o federales con tuición sobre todo el territorio nacional. Si de todas maneras estos últimos se hacen necesarios, habrá que dar a cada uno de ellos una pequeña estructura a nivel central o federal para que sirva básicamente de apoyo a su centro rector y le permita centralizar los aspectos de política en materias técnicas, de administración financiera y de personal. Las oficinas regionales deberían fortalecerse notablemente y recibir amplias atribuciones para poder ejecutar sus actividades libres de toda traba o restricción, excepto la de ceñirse a las políticas que determine el centro rector. Este último aspecto es el que más deberá cuidarse, pues si bien es cierto que este tipo de agrupación permite un aprovechamiento óptimo de los factores locales en cada región y agiliza enormemente la ejecución de las actividades, junto con ser muy útil para adiestrar y formar gente como ejecutivos, no es menos cierto que su principal desventaja es que puede dar margen a que en cada actividad se sigan en la práctica tantas políticas como regiones existan, y en tal caso se haría muy difícil ejecutar una política planificada de desarrollo agropecuario.

La agrupación predominantemente funcional aumenta, por lo general, la eficiencia en el desarrollo de las actividades asignadas en cada organismo, aunque dificulta la coordinación entre ellos a nivel global, con lo cual surge el peligro de una pérdida de eficiencia del conjunto. Ello se debe a que el uso del criterio funcional de agrupación

tiende a especializar a cada organismo en el desarrollo de una función específica (investigación, asistencia técnica, crédito, etc.), y también tiende a que se produzcan agrupaciones de profesionales y técnicos con una formación semejante y con una visión limitada respecto del funcionamiento del sistema agropecuario.

Si las orientaciones de la política de desarrollo obligan a otorgar a cierto tipo de productores una atención preferencial por parte de la administración pública agropecuaria, para asegurar dicha atención, el criterio de agrupación más apropiado será el de clientelas. Las ventajas de utilizarlo son evidentes: mejor atención para dicha clientela, canalización de recursos y orientación a través de un solo organismo, mayor seguridad de que la política de gobierno se ejecutará tal cual ha sido formulada, etc. Sin embargo, existen desventajas: cada organismo trata de ser autosuficiente en la atención de su clientela y para ello crea departamentos, secciones, etc., que duplican las actividades de otros organismos, lo cual causa la dispersión de los escasos recursos humanos calificados existentes, el derroche de recursos materiales o financieros, y sobre todo crea la posibilidad de que no se siga una misma política sino que tantas como departamentos, secciones, etc., existan.

La utilización de un criterio de agrupación por producto o proceso se justifica cuando el gobierno exige resultados a breve plazo en el desarrollo de ciertos productos prioritarios o bien cuando las exigencias técnicas de determinados procesos hacen que sea más eficiente su manejo en manos de una sola organización (por ejemplo, cuando la infraestructura de comercialización funcionara mediante redes que abarquen las necesidades del país o de una región, como podría ser el caso de mataderos frigoríficos).

Por lo general, varios criterios de agrupación deberán utilizarse conjuntamente y se deberá buscar la combinación óptima que mantenga las ventajas de cada una y reduzca a un mínimo sus desventajas. Las condiciones políticas, la modalidad de desarrollo agropecuario, la situación en que se encuentra la administración pública agropecuaria, etc., difieren tanto de país a país y de un gobierno a otro dentro del mismo país, que es imposible recomendar *a priori* la utilización de algún criterio en particular.

iii] Decisiones sobre los organismos que llevarán a cabo las actividades que corresponderán a la administración pública.

El tercer tipo de decisiones que deberán adoptarse al formular proposiciones de reforma administrativa dice relación con la determinación de los organismos que llevarán a cabo las actividades que serán de responsabilidad de agentes públicos. Estas decisiones determinan la permanencia, transformación o eliminación de los organismos existentes y la creación de organismos nuevos.

Estas decisiones se hacen más fáciles cuando se basan en esquemas preliminares de agrupamientos de actividades, los cuales surgen al desagregar las funciones que deberá desarrollar la administración pública agropecuaria. Estos esquemas o modelos preliminares se obtienen trabajando con las actividades a base de ciertos criterios que a continuación se especifican.

El primero recomienda agrupar las actividades en unidades de trabajo y éstas en secciones y después en departamentos, etc., hasta llegar a constituir organismos en los cuales todas las actividades agrupadas son interdependientes, identificables como unidad tanto por sus trabajadores como por quienes lo observen desde el exterior y concurren operacionalmente a alcanzar sus fines. Además, la relación entre los fines del organismo y los objetivos de la política planificada de desarrollo debe ser muy clara, aun cuando se manifieste indirectamente a través de una cadena de fines intermedios.

En segundo lugar, al agrupar actividades se debe considerar que la mayor agrupación resultante, o sea, el organismo, debe ser capaz de coordinarse con los otros organismos que vayan resultando de este proceso de análisis y diseño preliminar de la es-

estructura de actividades. Esto significa que las actividades de cada organismo deben poder adecuarse a la de las actividades de los otros organismos con los cuales deba relacionarse; que sus relaciones de dependencia jerárquica y funcional no deben interferir con las de los otros, etc.

En tercer lugar, debe garantizarse que la estructura de actividades se adecúe a las necesidades derivadas del manejo de los mecanismos que componen la política de desarrollo.

En cuarto lugar, es necesario mantener siempre el mejor equilibrio posible entre la necesidad de especialización de los organismos, que favorece la eficiencia de cada uno y la coordinación que debe mantenerse entre ellos, la cual asegura la eficiencia del conjunto. El atender a la especialización conduce a diseñar unidades independientes, vale decir un número mayor de organismos. El atender a la coordinación conduce a pensar en agrupaciones mayores de dichas unidades, vale decir un número menor de organismos, pero también a una creación de más niveles jerárquicos. El equilibrio óptimo se logrará cuando del ministro de Agricultura dependa un número de organismos que no exceda a su capacidad de dirección y control y que no sea tan pequeño como para que la estructura se alargue verticalmente más allá de cuatro o cinco niveles jerárquicos. Dicho número deberá determinarse evaluando factores tales como el carácter rutinario o no rutinario de las actividades de las unidades que deben agruparse; la facilidad o dificultad de comunicaciones que se producirá entre el superior jerárquico y los jefes de unidades, debido a la localización de las actividades y a la tecnología de comunicación existente; las capacidades técnicas, humanas y conceptuales que deberían tener los jefes y subordinados y la calidad de los recursos humanos existentes, etc.

En quinto lugar, las unidades, secciones, departamentos, etc., que se vayan formando en cada organismo deben tener estrecha relación con el medio ambiente en que deberán desarrollar sus actividades específicas. Esto significa que para algunas de estas unidades la relación más importante será la que deban mantener con la clientela del organismo al cual van a pertenecer; para otras (una unidad de créditos, por ejemplo) las relaciones más importantes serían con el Banco Central, con los bancos de fomento, etc. En este último caso, sería conveniente disponer su estructura interna de tal manera que ésta corresponda a la estructura interna de la gerencia, departamento, etc., del organismo o los organismos con los cuales deberá mantener una más estrecha relación. Así sucede, por ejemplo, con la estructura interna de actividades de las unidades de programación de los organismos públicos agropecuarios en relación a la estructura interna de actividades de la Oficina de Planificación Agropecuaria.

Por último, se deberá equilibrar la importancia de las unidades, secciones, departamentos, etc. que se van a agrupar bajo un mismo superior jerárquico, de tal manera que éste pueda dirigir adecuadamente cada una de las unidades y de evitar que algunas monopolicen su atención en desmedro de otras. No deben crearse situaciones de desequilibrio en cuanto a la importancia de los organismos. Las diferencias en cuanto a la cantidad y/o calidad de los recursos humanos de cada unidad, a la naturaleza de su trabajo (algunos trabajos están más prestigiados que otros en determinadas realidades), al volumen de sus recursos financieros, etc., determinan situaciones conflictivas en materia de personal, las cuales pueden evitarse o aminorarse si se intenta mantener este equilibrio en cuanto a la autoridad.

Como puede apreciarse, la consideración individual o simultánea de estos criterios lleva siempre a diseñar la estructura de actividades de la administración pública agropecuaria mediante el método de aproximaciones sucesivas; la estructura que resulta de las diversas reagrupaciones va conformándose a algunos criterios y no a otros, por lo que de nuevo se deben buscar más satisfactorias combinaciones de actividades.

Al irse adoptando los criterios señalados, indudablemente no sólo se están diseñando los organismos en cuanto a sus fines principales y funciones más generales, sino que también se están orientando las decisiones posteriores acerca de su estructura interna de actividades, formada por los diferentes departamentos, secciones, agencias regionales, etc. que los componen.

El método general que se sigue en trabajos de organización en que se debe readequar estructuras de actividades consiste en:

- caracterizar el trabajo total que se realizará;
- descomponerlo en trabajos parciales;
- seguir descomponiendo los trabajos parciales hasta llegar a identificar las actividades a un nivel tal de desagregación, que su reagrupación permita dar forma a cargos o puestos de trabajo.¹² Ello no es difícil de realizar, por cuanto ya en el diagnóstico se habrá procedido a desagregar las actividades de la administración pública agropecuaria. A estos datos será necesario agregar las nuevas actividades, eliminar las que no se seguirán llevando a cabo y modificar las que corresponda; de allí se obtendrá la nueva lista de actividades con las cuales se trabajará. Luego se procederá a agruparlas, considerando los criterios señalados en el punto anterior, hasta llegar a conformar las estructuras de actividades de cada uno de los organismos (nuevos o modificados) que integrarán el sector público agropecuario.

La tarea de agrupar las actividades en cargos, grupos de trabajo, secciones, departamentos y organismos no puede ser realizada sólo con criterios administrativos. En ella deben ir participando los especialistas, profesionales y técnicos que ejecutan las actividades y conocen las realidades con las cuales trabajan, las necesidades de recursos de cada actividad, los problemas que podrían surgir al separarlas o agruparlas con otras, etc.

4. Reformas a la estructura de decisión

La estructura de decisión de la administración pública agropecuaria está formada por los diversos centros de decisión que en ella existen y por las relaciones entre ellos. Estos centros pueden ser formales o informales, según la naturaleza de la autoridad o influencia que ejerzan.

Estarán sujetos a reformas los centros de decisión formales o informales que participen en la formulación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y sobre los cuales ejerza autoridad el gobierno.

Las deficiencias de la estructura vigente pueden ser de diversa naturaleza. Las más importantes suelen ser:

- falta de integración entre las decisiones adoptadas por los principales centros (ministro de agricultura, consejos de administración, etc.);
- excesiva proliferación de centros de decisión independientes de las orientaciones del ministro o del consejo nacional del desarrollo agropecuario;
- inadecuada composición de los centros de decisión colegiados, desde el punto de vista de los intereses representados;
- inadecuadas modalidades de funcionamiento de los centros de decisión colegiados, las cuales permiten que minorías obstaculicen decisiones adoptadas por la mayoría;
- existencia de centros de decisión sobrecargados de información que son incapaces de procesar, o, a la inversa, carentes de la información necesaria para tomar sus decisiones;

¹² La realización de estas últimas tareas corresponderá a las oficinas de programación de cada organismo.

- excesiva lentitud en las decisiones o de su transmisión desde los centros de decisión a los centros de ejecución;
- existencia de centros de decisión que operan sin mecanismos de seguimiento de las decisiones adoptadas;
- existencia de centros de decisión reales diversos de los formales.

a] *Instrumentos para reformar la estructura decisoria*

Las reformas a la estructura decisoria pueden hacerse suprimiendo centros de decisión; incorporando nuevos centros de decisión a la estructura vigente; cambiando centros de decisión colegiados a individuales y viceversa; trasladando ciertas decisiones desde un centro a otro, ampliando o disminuyendo sus respectivas atribuciones; cambiando a las personas que ocupan los cargos formales dotados de autoridad o las que forman parte de centros de decisión colegiados; cambiando las modalidades de funcionamiento de los centros de decisión colegiados (reglamentos de funcionamiento, frecuencia de reuniones, quórum de votación, etc.), y cambiando la capacidad de procesamiento de la información de los principales centros de decisión y los canales de comunicación mediante los cuales se conectan a otros centros de decisión, de información o de acción.

Al igual que las reformas a la estructura de actividades, las reformas a la estructura decisoria implican ciertas definiciones y decisiones de las autoridades correspondientes, las cuales servirán de orientación para formular las proposiciones. Las autoridades deben decidir principalmente sobre el alcance de la reforma a la autoridad del Ministerio de Agricultura sobre las actividades de formulación, ejecución, evaluación y control de la política planificada de desarrollo agropecuario; sobre la reducción o la ampliación del número de centros de decisión y las actividades que se subordinarán a cada uno; sobre el grado de descentralización de la autoridad que tendrá la estructura de organización del sector público agropecuario; y sobre el grado de participación que se dará a organismos y organizaciones del sector privado o del sector público no agropecuario en los centros de decisión del sector público agropecuario. Naturalmente habrá muchas otras definiciones y decisiones de carácter más específico, las que deberán ir siendo adoptadas, como por ejemplo todas las que corresponden a la utilización de los instrumentos señalados.

Las decisiones que en este punto se han mencionado son sólo aquellas de carácter más general y que deben ser previas al diseño mismo de las proposiciones.

El método general para el diseño de las proposiciones consiste básicamente en:

- la identificación de las materias principales sobre los que deberán adoptarse decisiones;
- la identificación de los centros de decisión que deberían intervenir en el proceso de decisiones;
- la identificación del tipo, cantidad, calidad y frecuencia, de información que requeriría cada centro de decisión participante en el proceso;
- la identificación de los centros de información que la proveerían y de los respectivos canales de comunicación;
- la identificación de los organismos o agentes de ejecución a los cuales deben comunicarse las decisiones adoptadas;
- la determinación del modelo de estructura de decisión, según los antecedentes anteriores;
- la comparación del modelo con la estructura vigente;
- el diseño de los instrumentos para dar vigencia al modelo;
- la compatibilización de la nueva estructura decisoria con la nueva estructura de actividades. Al llegar a este punto se pueden determinar los ajustes que habrá que hacer

a alguna de las dos estructuras con el objeto de que ellas vayan formando un todo coherente que dará lugar a la nueva organización del sector público agropecuario.

b) *Resultados del nuevo modelo de organización y funcionamiento del sector público agropecuario*

Dichos resultados deberán ser:

una segunda aproximación a una distribución racional de las actividades, debida a los ajustes que el diseño de la nueva estructura de decisiones hubiera producido en la estructura de actividades ya diseñada;

la creación de una estructura de actividades compatible con la nueva estructura decisoria;

la caracterización de los principales centros de decisión que integran esta última (ministro de Agricultura, consejos de administración de los organismos, etc.) en cuanto a su naturaleza individual o colegiada, a su composición, funciones y atribuciones, a sus modalidades de funcionamiento, a los canales de comunicación entre ellos y con la estructura de organización del sector público agropecuario y del sistema de planificación agropecuario;

una caracterización del proceso de delegación de la autoridad en las materias consideradas pertinentes, la cual puede obtenerse en forma esquematizada disponiendo los diferentes centros de decisión que intervienen sobre una materia determinada en un orden de jerarquía y paralelamente señalando las atribuciones que les permiten adoptar decisiones sobre aspectos específicos relacionados con dicha materia. En el cuadro que se presenta a continuación se puede ver gráficamente esta disposición, la que permitiría observar una vez completados los datos, cuáles son los centros que intervienen en dicha materia, la relativa centralización o descentralización de la autoridad, el grado de delegación de ella, etc.

<i>Atribuciones</i>	<i>Materia: Crédito a pequeños y medianos agricultores</i>		
	<i>Determinación de volúmenes a prestar</i>	<i>Determinación de los beneficiarios</i>	<i>Determinación de condiciones del crédito</i>
Cargos			
1. Ministro			
2. Subsecretario			
3. Consejo de Administración del organismo X			
4. Gerente general			
5. Jefe Departamento			
6. Director Regional			
7. Jefe de Area			
8. Etc.			

5. *Reformas a la estructura de relaciones formales*

En toda organización se observa una determinada distribución de la autoridad y las actividades entre las personas o grupos que la integran, la cual se pone en evidencia

cuando se determinan los tipos de relaciones que las vinculan. El conjunto de relaciones jerárquicas, funcionales y de cooperación que existe en un momento dado en una organización es lo que se denomina estructura de relaciones formales de la misma.

Existe una íntima vinculación entre ésta y la estructura de decisiones, por cuanto en el fondo las reformas a la estructura de relaciones orgánicas formales se hacen con el objeto de formalizar o institucionalizar las reformas formuladas al diseñar la estructura de decisiones.

El diseño de proposiciones de reforma a la estructura de relaciones formales puede inducir a cambios en la estructura de decisiones si las primeras resultan jurídica o políticamente inviables. El grado en que se pueda precisar en leyes, estatutos, decretos, reglamentos, etc., la estructura de relaciones es lo que determinará el grado de formalización que puede alcanzar la estructura de decisión diseñada.

Las deficiencias en la estructura de relaciones orgánicas vigentes se manifiestan en:

La incapacidad formal del ministro o del consejo nacional respectivo para orientar y conducir el proceso de desarrollo agropecuario, por carecer de atribuciones para decidir directamente sobre ciertos aspectos fundamentales de la política o para influir indirectamente sobre las decisiones que se adoptan en los organismos públicos agropecuarios.

Los conflictos de autoridad entre ministros o jefes de organismos, ya sea porque tienen atribuciones semejantes para decidir sobre un mismo asunto, porque las atribuciones de unos sobre ciertos asuntos anulan las atribuciones de otros sobre otros asuntos, o porque existe ambigüedad en la definición de los límites de la autoridad jerárquica de uno y funcional de otro sobre un mismo cargo, etc.

Los conflictos entre los directivos de organismos de ejecución y de organismos asesores (del sistema de planificación por ejemplo) por la indefinición de las relaciones de asesoría y de autoridad que los segundos pueden ejercer sobre los primeros.

Las limitaciones que el marco jurídico impone a la correcta distribución de la autoridad, al impedir que los niveles superiores puedan delegar atribuciones en los inferiores, etc.

a) *Los instrumentos para reformar la estructura de las relaciones orgánicas formales*

Las reformas a la estructura de relaciones formales pueden hacerse cambiando las relaciones jurídicas de dependencia o vinculación de los organismos hacia determinados ministerios; cambiando su naturaleza jurídica (dándoles mayor o menor autonomía); cambiando las atribuciones legales de ministerios, comisiones, etc., que ejercen autoridad sobre los organismos públicos agropecuarios; cambiando la estructura de recompensas y sanciones asociada a cada cargo o unidad, y cambiando los destinatarios de la rendición de cuentas que, dentro de la organización del sector público agropecuario, ciertas autoridades de organismos deben hacer a otros.

Las principales decisiones deberán adoptarse en relación a qué organismos deberán depender jerárquicamente del Ministerio de Agricultura o vincularse al mismo administrativamente; qué relaciones de dependencia o vinculación tendrán los otros organismos del sector público agropecuario y respecto de qué ministerios; qué naturaleza jurídica tendrán los nuevos organismos que se crean y cómo se modificará la de los organismos ya existentes; cuáles serán las atribuciones respectivas del gobierno federal y de los gobiernos estatales en relación a la formulación, ejecución, evaluación y control de la política planificada de desarrollo a nivel regional, si procede.

b] *Los resultados del nuevo modelo de organización y funcionamiento del sector público agropecuario*

Dichos resultados deberían ser:

una tercera aproximación a una distribución racional de las actividades por los cambios que el diseño de la nueva estructura de relaciones hubiera impuesto a la estructura decisoria y consecuentemente a la de actividades;

la creación de estructuras de actividades, de decisiones y de relaciones compatibles entre sí, que van conformando un modelo de organización del sector público agropecuario coherente con los requerimientos de la política planificada de desarrollo.

El financiamiento del desarrollo agropecuario

El análisis del financiamiento constituye un aspecto de vital importancia en la formulación y la ejecución de la política planificada de desarrollo. Esa importancia se advierte claramente si se piensa que, además de influir decisivamente sobre la realización de las actividades corrientes de producción y consumo, los flujos financieros de la economía condicionan el nivel y la composición de la acumulación, aspecto clave en cualquier proceso de desarrollo. En síntesis, contribuyen a determinar —en gran medida— toda la asignación de recursos, considerada ya sea desde el punto de vista de las distintas actividades que supone el proceso de desarrollo general, de las diferentes áreas en que se desarrollan esas actividades, o de las diversas regiones del país. De esta manera, la planificación del desarrollo, considerada desde una perspectiva física, tiene que ser necesariamente complementada con la programación de los flujos financieros que harán posible la materialización de los hechos planificados. En este sentido, el financiamiento constituye una de las condiciones de viabilidad de la política planificada de desarrollo. Y por esta misma razón, esa relación de complementariedad no puede transformarse en una mera yuxtaposición de los aspectos financieros y los elementos físicos o reales que componen un plan.¹ Por el contrario, tiene que significar una verdadera integración entre ambos: en otras palabras, la política planificada de desarrollo debería ser concebida, desde un principio, sobre la base de una dimensión financiera.

La importancia del estudio de las condiciones financieras de la planificación se refuerza aún más cuando se percibe el problema desde el punto de vista de cada rama de actividades. Todo proceso de desarrollo supone la determinación de prioridades entre ramas de actividades de diversa importancia en lo relativo a la asignación de los recursos. Adicionalmente, dichas prioridades pueden ir cambiando con el transcurso del tiempo. En este sentido, el funcionamiento del sistema financiero de la economía tiene que asegurar que los recursos fluyan, en la cantidad, la calidad y la oportunidad requeridas, hacia aquellas ramas de actividades que se han considerado como prioritarias, haciendo posible la materialización de las metas físicas establecidas para ellas, especialmente las relativas a su participación en el proceso de acumulación. Al mismo tiempo, el sistema de financiamiento tiene que contribuir decisivamente a que se verifiquen en la práctica los cambios previstos para las prioridades en la asignación de recursos entre las distintas ramas de actividades a través del tiempo. Precisamente, dadas las características estructurales predominantes en la mayoría de los países de la región, el sistema agropecuario es uno de los que está llamado a desempeñar —en cualquier caso— un papel importante en cuanto a la determinación de prioridades en el horizonte temporal de un proceso de transformación.² Puede decidirse que el agro es una de las ramas de actividades en que se concentrarán los mayores esfuerzos durante las

¹ Véase Dardo Segredo, *Programación a corto plazo en economías mixtas*, Siglo XXI, México, 1973, pp. 110 ss.

² Este aspecto se discute con mayor detalle más adelante, en este mismo capítulo, en el Punto II, "Criterios fundamentales para la planificación financiera del sistema agropecuario a mediano plazo". Véase, en particular, "La función del sistema agropecuario en el proceso de acumulación".

primeras etapas de ese proceso, a fin de que en fases más avanzadas pueda comenzar a transferir recursos hacia otras áreas de la economía, o bien puede determinarse, en cambio, que la transferencia de recursos desde el agro tiene que operar desde las primeras etapas del proceso. La decisión dependerá en definitiva de las connotaciones propias de cada país y, particularmente, de la función que históricamente han venido cumpliendo las actividades agropecuarias en el proceso económico global. Cualquiera que sea esta decisión es fácil comprender la importancia clave de los flujos financieros para su realización práctica.

Además de ser de suyo complejo, el análisis de la dimensión financiera de la planificación es un tema muy poco explorado en América Latina, por lo menos en lo que se refiere a la experiencia práctica.³ Esta afirmación resulta especialmente válida en cuanto a la planificación de mediano plazo, que se ha basado en general en una perspectiva física, sin considerar adecuadamente las consecuencias financieras de aquélla. Esta situación ha contribuido (en la mayoría de los casos) a crear una falta de coordinación y a veces una incompatibilidad, entre los planes de mediano plazo y la programación monetario-financiera de corto plazo, además de una frecuente incoherencia entre el contenido de la planificación y la actuación de los organismos de financiamiento internacional de corto plazo.⁴ Así, es fácil advertir que, en la medida en que los planes de mediano plazo no contengan un análisis del proceso de creación del ahorro, así como de los criterios sobre cuya base éste puede ser incrementado y asignado a los destinos previstos o deseados, no podrá existir una complementación e integración adecuadas entre los postulados de dichos planes y la política financiera.⁵

Entre los principales factores señalados para explicar esta situación, cabe destacar la importancia y la urgencia que han tenido los problemas físicos o reales de las economías latinoamericanas; el mayor apoyo teórico e instrumental con que ha contado la perspectiva física de la planificación; la falta de suficientes estudios empíricos acerca del comportamiento de las variables financieras, particularmente en lo que se refiere a sus relaciones con las de naturaleza real; la ausencia de información sobre el nivel y la composición del financiamiento del sector privado de la economía; finalmente, el agudo proceso inflacionario que ha afectado estructuralmente a buena parte de los países de la región y que ha dificultado enormemente la consideración de las variaciones en los precios relativos como parte del contenido de los planes. Conviene señalar, por otra parte, que estos mismos factores y en especial el mencionado en último lugar, son los que contribuyen a explicar el claro desequilibrio que se ha podido observar entre los avances de la planificación en volumen y los de la planificación en valor.⁶ En buena medida, las carencias en cuanto a la planificación financiera están estrechamente vinculadas a las que presenta la planificación en valor, esto es, aquélla que considera las variaciones en el nivel y la estructura de los precios.

Teniendo en cuenta todas estas dificultades, el análisis que sigue se refiere fundamentalmente a la dimensión financiera de un plan de desarrollo agropecuario a mediano plazo, e intenta, desde la perspectiva del agro, ver dicha dimensión simultáneamente como una de las bases para diseñar las políticas que afectan la situación financiera del sistema agropecuario (las políticas de precios, crédito, tributación, comercia-

³ Véase *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, Cuadernos del ILPES, Serie II: Anticipos de Investigación, núm. 6, Santiago de Chile, 1968, pp. 7 ss.

⁴ Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, México, 1966, pp. 37-46.

⁵ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, op. cit., p. 9.

⁶ Este tema es discutido con mayor detalle en el capítulo primero de esta Tercera Parte, "Aspectos y métodos generales de la formulación", en el acápite titulado "La planificación en volumen y en valor".

lización, etc.) y como el marco general de la programación monetario-financiera de corto plazo relativa a dicho sistema. De esta manera, como se verá después con mayor detalle, la dimensión financiera del plan agropecuario de mediano plazo constituye, en esencia, un conjunto de orientaciones fundamentales que se apoyan en la consideración de las principales relaciones existentes entre las variables reales y las variables financieras y resultan imprescindibles para guiar la definición y la puesta en práctica de importantes instrumentos de política económica, especialmente de corto plazo. Por esta razón, la materialización de esas orientaciones financieras de mediano plazo se va operando como parte de los planes anuales y, en particular, constituye el contenido de los programas monetario-financieros que contienen estos últimos.⁷

Sobre esta base, el contenido del presente capítulo se ha dividido en dos grandes partes. La primera se refiere a las características esenciales del financiamiento como mecanismo instrumental de un plan de desarrollo agropecuario de mediano plazo; incluye la consideración de sus propósitos y sus características fundamentales, la ubicación de la planificación financiera en el proceso general de formulación y el alcance de dicha planificación, teniendo en cuenta los distintos subsistemas componentes del sistema agropecuario, las actividades de los agentes públicos y privados y el grado de prioridad de estas últimas. Para poder analizar todos estos conceptos con suficiente claridad y precisión, se discuten previamente algunas nociones básicas sobre el proceso de financiamiento de la economía en su conjunto y la participación de las diferentes ramas de actividades en el mismo. En particular, esas nociones básicas se refieren al concepto de activo financiero y sus relaciones con el proceso de acumulación —sobre la base de la consideración de las fuentes y los usos de fondos— y a los flujos de activos financieros entre diversas ramas de actividades y entre distintos grupos de agentes de la economía. La segunda parte comprende el estudio de algunos criterios fundamentales para realizar el estudio del financiamiento a mediano plazo del sistema agropecuario. En este marco general de referencia, se analiza una interpretación acerca de la participación que tuvo en el pasado sistema agropecuario en el proceso y los flujos de financiamiento, la función que corresponde a dicho sistema en el proceso de acumulación, la cuantificación de las fuentes y los usos de fondos para el desarrollo agropecuario y la compatibilización que es preciso realizar entre dichas variables.

I. EL FINANCIAMIENTO COMO MECANISMO INSTRUMENTAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

Como se dijo antes, la consideración de algunas nociones básicas sobre el proceso de financiamiento resulta imprescindible para analizar luego sus principales características en cuanto mecanismo instrumental.

A. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL PROCESO DE FINANCIAMIENTO

Conviene referirse, en primer lugar, al concepto de activo financiero, teniendo en cuenta, especialmente, la función que desempeñan dichos activos en el proceso de acu-

⁷ Véase ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, Siglo XXI, México, 1972.

mulación; luego se considerarán las características y las consecuencias de los flujos de dichos activos en el proceso económico general.

1. *El concepto de activo financiero y sus relaciones con el proceso de acumulación*

Como es sabido, el proceso general de circulación económica se materializa en relación a las dos grandes actividades de producción y de distribución. En una economía que funciona sobre la base de relaciones monetario-mercantiles, todo ese proceso de circulación se desarrolla apoyado en la utilización de medios o activos financieros que, en términos generales, pueden agruparse en dos grandes categorías, según su grado de liquidez:⁸

a) el dinero, esto es, los medios de pago, compuestos por los billetes, las monedas y los depósitos bancarios a la vista;

b) los depósitos bancarios a plazo y los títulos, acciones y obligaciones de diferentes categorías, incluyendo los seguros.

Como parte fundamental de las actividades de producción y de distribución tiene lugar el proceso de acumulación, que participa simultáneamente de ambas. Y es con respecto a este proceso en particular que resulta especialmente importante la circulación de activos financieros. En efecto, dada la naturaleza de los bienes de capital en los que se materializa la acumulación, es preciso que determinados agentes inmovilicen, durante el transcurso de ciertos períodos de tiempo, la disponibilidad de esos activos financieros.

A su vez, dichos activos, al circular entre los diferentes sectores y grupos de agentes de la economía, van transfiriendo de unos a otros la posibilidad de mantener esa disponibilidad: en definitiva, se trata de una transferencia de capacidades de ahorro, mediante la cual se hace posible el desarrollo del proceso de acumulación. Naturalmente, la importancia de todas esas transferencias aumenta en la misma medida en que los agentes que promueven dicha acumulación difieren de aquéllos que son capaces de generar el ahorro. Por las razones expuestas, es posible afirmar que uno de los objetivos fundamentales de la circulación de activos financieros consiste en hacer posible la materialización física de la acumulación, ya sea concebida desde una perspectiva parcial (por ramas de actividades, por regiones o por organismos) o desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

Definido el concepto de activo financiero en relación a la función principal que cumple su circulación, es necesario analizar algunos conceptos fundamentales que se refieren a las fuentes y los usos de fondos, a los activos financieros corrientes, intermedios y finales y al sistema financiero.

a) *Fuentes y usos de fondos*

Como se dijo antes, los flujos de medios o activos financieros resultan especialmente importantes en lo relativo al proceso de acumulación. Pero en rigor, dichos flujos posi-

⁸ Existen diversas clasificaciones de los activos financieros, según su grado de liquidez. Así, por ejemplo, una de las más recientes y detalladas es la del nuevo Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC): 1] numerario y depósitos a la vista transferibles; 2] otros depósitos; 3] reservas técnicas de seguros; 4] títulos a corto plazo; 5] obligaciones; 6] acciones y otras participaciones; 7] oro financiero; 8] derechos especiales de giro; 9] créditos a corto plazo; 10] créditos a mediano y a largo plazo. Véase J. E. Chapron, "Le nouveau Système Européen de Comptabilité Economique", *Economie et Statistique*, núm. 31, París, febrero de 1972.

bilitan toda la circulación económica y no sólo la que se vincula directamente a la acumulación. Considerando la circulación económica en su conjunto, puede señalarse que los agentes económicos utilizan sus activos financieros con diferentes finalidades, y que, a su vez, esos activos tienen distintos orígenes.

Así, en primer término, los usos de fondos se refieren al destino que se le da a los activos financieros en poder de un agente determinado, distinguiendo entre activos destinados a una actividad corriente —como la de producción o la de consumo— y los destinados a una actividad vinculada a la acumulación. A su vez, esta segunda categoría de usos de fondos puede subdividirse según su naturaleza intermedia o final, de acuerdo a la definición que se verá después. Por ejemplo, en el sistema agropecuario, los agentes participantes en las actividades productivas pueden destinar sus activos financieros a la adquisición de insumos —como semillas, fertilizantes, combustibles, etc.— y con ello estarán efectuando un uso corriente de fondos. Pero también puede destinarlos a la concesión de un crédito o a la adquisición de una máquina. En estos últimos casos, estarían realizando un uso de fondos vinculado a la acumulación: indirectamente, cuando transfieren capacidad de ahorro a través de la concesión del crédito, o bien directamente, cuando emplean esa capacidad de ahorro en la incorporación de un bien de capital.

Por otra parte, las fuentes de fondos se refieren a los orígenes de los fondos utilizados de las diferentes maneras antes mencionadas. Con el mismo criterio anterior, puede tratarse de fuentes corrientes —como las que derivan del proceso de producción— o de fuentes vinculadas directa o indirectamente a la acumulación y que también pueden subdividirse según su carácter intermedio o final. Por ejemplo, con respecto al sistema agropecuario, los agentes participantes pueden disponer de fondos provenientes de la venta de su producción o de su fuerza de trabajo, y con ello tendrán una fuente corriente de fondos. Pueden además recibir préstamos de otros agentes —con lo que están absorbiendo capacidad de ahorro— o generar su propio ahorro, al que luego podrán dar alguno de los diferentes destinos antes descritos.

De acuerdo a las definiciones anteriores, entonces, los componentes de los usos y las fuentes de fondos se pueden sintetizar en el siguiente esquema:

<i>Fuentes</i>	<i>Usos</i>
i] Corrientes	i] Corrientes
ii] Vinculadas a la acumulación:	ii] Vinculados a la acumulación:
<input type="checkbox"/> intermedias	— intermedios
<input type="checkbox"/> finales	— finales
Fuentes totales	Usos totales

b] *Activos financieros corrientes, intermedios y finales*

Los activos financieros se definen como corrientes, intermedios o finales, según su destino, esto es, según la función que están cumpliendo y no según su naturaleza intrínseca. Esto significa que un mismo activo financiero —por ejemplo, el dinero o un título de crédito— puede ser corriente, intermedio o final, de acuerdo a la función que le ha sido asignada.

Los activos financieros corrientes constituyen el objeto de las fuentes y los usos de fondos corrientes y son aquéllos que han sido asignados a las transacciones financieras derivadas de las actividades reales de producción y consumo. Así, el dinero que perciben

los productores agropecuarios por la venta de su producción constituye un activo financiero corriente. Lo propio ocurre con el salario de un trabajador.

Los activos financieros vinculados al proceso de acumulación pueden tener un carácter intermedio o final. Los primeros están destinados —en último término— a hacer posible la existencia de los segundos. Constituyen el objeto de las fuentes y los usos de fondos intermedios, ya mencionados antes y no afectan directamente el proceso de acumulación: su vinculación con este último es de tipo indirecto. En cambio, los activos financieros finales, que constituyen el objeto de las fuentes y los usos de fondos finales, son los que determinan directamente la acumulación: en otras palabras, son los que materializan el ahorro y la inversión. Así, el ahorro constituye siempre una fuente final de fondos, en tanto que la inversión es siempre un uso final.⁹ Por ejemplo, los préstamos que reciben los productores agropecuarios para financiar la adquisición de bienes de capital constituyen, para ellos, fuentes intermedias de fondos, sea cual sea el tipo de activo financiero en que se hayan materializado esos préstamos (dinero, títulos, etc.). Esas fuentes intermedias no afectan directamente la acumulación, pero sí contribuyen a hacerla posible. En cambio, cuando los productores autofinancian esa adquisición de bienes de capital con sus propios ahorros, están utilizando una fuente final de fondos, la cual, a su vez, puede estar materializada en activos financieros de diversa naturaleza intrínseca. Por otra parte, cuando esos mismos productores conceden préstamos o adquieren medios fijos de producción —esto es, que no significan una incorporación al acervo de bienes de capital de la economía en su conjunto— están realizando un uso intermedio de fondos. Cuando adquieren bienes de capital nuevos —efectuando una inversión desde el punto de vista de toda la economía— ese uso es de tipo final.

En particular, conviene destacar que las fuentes y los usos de fondos de carácter intermedio —que, como ya se dijo, transmiten ese mismo carácter a los activos financieros destinados a materializarlos— pueden ser agrupados, en términos generales, en seis grandes categorías. Así, en primer lugar, las fuentes intermedias de fondos comprenden, en general:

- i] las disminuciones de liquidez, esto es, de billetes y depósitos a la vista;
- ii] los préstamos obtenidos;
- iii] las amortizaciones percibidas sobre préstamos concedidos;
- iv] las ventas de activos, que a su vez pueden subdividirse según se trate de activos materiales viejos o de activos financieros propiamente tales;
- v] los aportes de recursos fiscales o presupuestarios que se hayan recibido;
- vi] las transferencias directas de recursos para inversión provenientes de otros agentes, áreas o sistemas de la economía.

Por otra parte, con el mismo criterio, los usos intermedios de fondos incluyen:

- i] los aumentos de liquidez;
- ii] los préstamos concedidos;
- iii] las amortizaciones pagadas sobre créditos obtenidos;
- iv] las compras de activos materiales viejos o de carácter financiero propiamente tal;
- v] las asignaciones de recursos fiscales o presupuestarios que se hayan realizado;
- vi] las transferencias directas de recursos para inversión para otros sujetos, áreas o sistemas de la economía.

⁹ La inversión es siempre un uso final de fondos si se la define desde la perspectiva de la economía en su conjunto, esto es, cuando supone una incorporación efectiva al acervo de bienes de capital del país. Para un sujeto individualmente considerado, o un grupo de sujetos, la inversión puede suponer la adquisición de activos viejos, lo cual no constituye en este caso un uso final, sino un uso intermedio de fondos, de acuerdo a la definición ya vista.

c] *Relaciones entre fuentes y usos de fondos y los distintos tipos de activos financieros*

Sobre la base de los conceptos definidos anteriormente, es posible ahora determinar con precisión las relaciones entre fuentes y usos de fondos y los distintos tipos de activos financieros.

En este sentido, conviene destacar, en primer lugar, que el elemento básico de vinculación entre todas las fuentes y los usos de fondos —los de tipo corriente y los vinculados al proceso de acumulación— es el ahorro. Ello se debe a que este último constituye, simultáneamente, el saldo o resultado de las fuentes y los usos de fondos corrientes— o sea, las transacciones financieras asociadas a las actividades de producción y consumo— y una fuente final de fondos, como ya se vio antes. De esta manera, el ahorro une las operaciones financieras corrientes con las que —directa o indirectamente— están vinculadas al proceso de acumulación. Y por ello, las magnitudes de las fuentes y los usos de fondos vinculados al proceso de acumulación —intermedios o finales— siempre son iguales entre sí. Esta afirmación puede expresarse sobre la base del siguiente esquema:

<i>Fuentes</i>		<i>Usos</i>	
+	i] Intermedias	+	i] Intermedios
	ii] Finales = ahorro		ii] Finales = inversión
Total fuentes		=	Total usos

Este esquema excluye la explicitación detallada de las fuentes y los usos de fondos corrientes, pero incluye su resultado, que es el ahorro. De esta manera, este último no se duplica, como sucedería si se incluyera en la suma a dichas operaciones corrientes. Y por ello se cumple la identidad entre los totales de fuentes y de usos de fondos vinculados al proceso de acumulación. Dicha identidad se verifica cualquiera sea el nivel de agregación del análisis. En cambio, la igualdad entre las categorías componentes sólo se registra —por razones obvias— al máximo nivel de agregación, esto es, el que corresponde a la economía en su conjunto. Para un sujeto individualmente considerado, o un grupo de sujetos, seguramente, habrá desigualdades entre las fuentes y los usos intermedios, por un lado y los de carácter final, por otro. La magnitud de esas desigualdades estará asociada al grado de diferenciación existente entre las áreas generadoras de ahorro y aquellas en que se materializa la acumulación de bienes de capital. Así, por ejemplo, si el sistema agropecuario está absorbiendo recursos financieros del resto de la economía, porque le ha sido asignada una alta prioridad en el proceso de acumulación, seguramente sus fuentes intermedias de fondos serán mayores que sus usos intermedios, en tanto que su ahorro será inferior a la inversión que está realizando.

2. *Los flujos de activos financieros en el proceso económico general*

La circulación de activos financieros, esto es, las operaciones relacionadas con las fuentes y los usos de fondos, tiende a vincular las capacidades de financiamiento de algunos agentes con las necesidades que otros tienen en el mismo sentido.

Dicha circulación puede ser percibida sobre la base de tres grandes perspectivas: desde el punto de vista de las áreas o ramas de actividades de la economía que parti-

cipan en dicha circulación, desde el de las diversas regiones del país o desde el de los distintos grupos de agentes económicos que realizan operaciones financieras. Así, por ejemplo, en la primera perspectiva señalada se podrán observar los flujos financieros entre la agricultura, la industria, los servicios, etc. La segunda perspectiva permitirá determinar cuáles son las regiones que están absorbiendo esos recursos y cuáles los están transfiriendo. Finalmente, el tercer punto de vista hará posible apreciar las transacciones financieras que tienen lugar entre agentes con diversas funciones en la economía, o bien, entre agentes de diferentes condiciones sociales. En particular, si los agentes se agruparan funcionalmente, podrían percibirse por ejemplo, los flujos financieros entre empresas, gobierno, familias y resto del mundo.¹⁰ Si interesara, en cambio, la condición social como criterio de agregación de dichos sujetos, podría tomarse el nivel medio de ingresos como indicador de esa condición y, por lo tanto, como factor de definición de las distintas categorías cuyas transacciones financieras se observarían.

Naturalmente, en un proceso de planificación son importantes las tres perspectivas definidas precedentemente, ya que todas aportan información pertinente. Pero es preciso tener en cuenta además que también importa la integración simultánea de los tres puntos de vista. Para el sistema agropecuario, por ejemplo, dicha integración permitiría observar no sólo su participación en los flujos financieros de la economía en su conjunto, es decir, su relación con otras áreas o ramas de actividades sino también, las operaciones financieras entre las regiones o los grupos de agentes vinculados al sistema mismo.

La naturaleza del desarrollo de estos flujos financieros, como parte del proceso económico general, plantea la necesidad de considerar brevemente los conceptos de mercado de capitales y de sistema financiero, así como las matrices de fuentes y usos de fondos en cuanto instrumento de descripción y planificación de dichos flujos.

a] *Mercado de capitales y sistema financiero*

En términos generales, el mercado de capitales comprende todos aquellos mecanismos y organismos que tienden a asegurar la vinculación de capacidades de financiamiento y necesidades del mismo.¹¹ Como ya fue visto antes, en la economía en su conjunto existen ramas de actividades, regiones o grupos de agentes, cuya disponibilidad de recursos financieros puede superar a sus requerimientos y generar de este modo un excedente de dichos recursos, el cual puede ser transferido a través de diversos conductos. Simultáneamente, otras ramas de actividades, regiones o grupos de agentes de la economía pueden estar dispuestos a utilizar recursos financieros más allá de su capacidad de autofinanciamiento, y por lo tanto necesitan absorber fondos no generados por ellos mismos. Todos los mecanismos y organismos que permiten la interrelación de los excedentes con los requerimientos constituyen, en su conjunto, el mercado de capitales.

Ahora bien, algunos mecanismos y organismos que forman parte de dicho mercado cumplen exclusivamente una función de intermediación entre los que tienen fondos disponibles y los que los necesitan, constituyendo lo que se denomina sistema financiero. De acuerdo a esta definición, entonces, el concepto de sistema financiero es de menor amplitud que el de mercado de capitales y está contenido en este último: los mecanismos y los organismos de intermediación financiera constituyen una parte del mercado de capitales. En general, su estructura puede subdividirse según el carácter institucional o no institucional de los componentes; a su vez, entre los de naturaleza institucional pueden distinguirse los bancarios de los extrabancarios.

¹⁰ Siguiendo una clasificación normalmente utilizada en los modelos de contabilidad social.

¹¹ Véase Dardo Segredo, *op. cit.*, p. 103.

Como la experiencia histórica lo ha demostrado claramente, el sistema financiero no es estático, sino que se va transformando considerablemente con el proceso de desarrollo.¹² Entre los cambios que experimenta, cabe destacar el incremento del número de intermediarios financieros, así como la modificación de las funciones o actividades que cumplen estos últimos. En términos generales, la estructura del sistema financiero se va tornando compleja, y al mismo tiempo, especializada. En este último sentido, y no obstante la presencia de organismos que concentran algunas funciones esenciales—como por ejemplo, los bancos centrales, que disponen por lo general de amplias posibilidades para controlar la masa monetaria y la magnitud total de los medios de pago en circulación—¹³ van surgiendo organismos especializados con el cometido de financiar las actividades de ciertas ramas de actividades o áreas de la economía en particular. En algunas circunstancias, incluso, estos organismos especializados funcionan fuera de la órbita del sistema bancario y por lo tanto, no están sujetos a las normas de control que rigen para los organismos que forman parte de dicho sistema.¹⁴ En cambio, en otros casos, aun cuando el número y las funciones de las organizaciones financieras cambian considerablemente, casi todos sus pasivos están sujetos al control del banco central, a través de la fijación de encajes legales.¹⁵

En cualquier caso, a través de organizaciones bancarias o extrabancarias —y en este último caso, sujetas o no al control del banco central— el proceso de desarrollo implica, generalmente, un crecimiento importante de los pasivos no monetarios del sistema financiero, hecho que está asociado a mayores posibilidades de transferencia de recursos entre diferentes ramas de actividades, regiones o grupos de agentes. A ello cabe agregar, como ya se dijo, la presencia cada vez más importante de organizaciones especializadas en el financiamiento de áreas o ramas específicas de actividad, lo que facilita el acceso de estas últimas a los recursos necesarios para materializar la función real o física que se les asigna como parte de la política general de desarrollo. Así, por ejemplo, si el sistema agropecuario tuviera que desempeñar un papel considerable en dicho proceso, sería de decisiva importancia la existencia de organismos especializados en el crédito agrario, capaces no sólo de incorporar sus actividades al marco de las pautas o criterios generales manejados por las autoridades monetario-financieras, sino también de compatibilizar la promoción financiera con el resto de los instrumentos de política económica tendientes a afectar las variables reales del funcionamiento del sistema agropecuario.

En términos generales, puede afirmarse que, en estrecha relación con la situación de subdesarrollo que predomina en casi todos los países de la región el mercado de capitales y el sistema financiero no han alcanzado una dimensión significativa.¹⁶ En particular, la parte no institucionalizada es todavía importante en dicho sistema; en cuanto a la parte institucionalizada, cabe destacar que, aun cuando los bancos centrales poseen normalmente instrumentos suficientes para regular la magnitud total de medios de pago, los bancos comerciales desarrollan sus actividades sobre la base de criterios muchas veces diferentes a los necesarios para movilizar los recursos financieros de me-

¹² Véase R. W. Goldsmith, *The determinants of financial structure*, OECD, París, 1966.

¹³ Véase Frank Tamagna, *La banca central en América Latina*, CEMLA, México, 1963, capítulo I.

¹⁴ Véase Samuel Itzcovich, *Los intermediarios financieros extrabancarios en la República Argentina*, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1966.

¹⁵ Véase Sergio Ghigliazza, "Programación financiera a corto plazo: la reciente experiencia de México", en ILPES: *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, op. cit.

¹⁶ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, op. cit., p. 24.

diano y de largo plazo que exige un proceso planificado de desarrollo. A ello cabría agregar —en la mayoría de los países— la ausencia de organismos especializados en el financiamiento de áreas o ramas de actividades específicas.¹⁷

b) *Matrices de fuentes y usos de fondos: sus relaciones con el sistema de cuentas nacionales*

Las matrices de fuentes y usos de fondos constituyen un instrumento descriptivo eficaz para el análisis y la proyección de los flujos financieros de la economía, con especial consideración del papel que desempeña el sistema financiero en ese marco general. Se han venido desarrollando desde los años cincuenta, como complemento del sistema de contabilidad nacional de las Naciones Unidas existente en aquel momento¹⁸ y normalmente otorgan importancia preferente a la descripción de las operaciones financieras vinculadas directa o indirectamente con el proceso de acumulación —sean éstas de tipo intermedio o final— partiendo del ahorro como saldo de las transacciones financieras asociadas a las operaciones corrientes de producción y de consumo.¹⁹

La elaboración de estas matrices puede adaptarse fácilmente a diferentes niveles de agregación del análisis y simultáneamente, a diferentes criterios de agrupación de los agentes económicos, de acuerdo a lo dicho al considerar la naturaleza de los flujos financieros en el proceso económico general. En el Cuadro 1, se presenta un ejemplo hipotético al máximo nivel de agregación y agrupando los agentes de acuerdo a un criterio funcional normalmente utilizado en los modelos de contabilidad social.

Como ya se dijo, el ahorro se define como el saldo de las cuentas de ingresos y gastos corrientes del sistema de cuentas nacionales. Al mismo tiempo, constituye la fuente final de fondos que, junto con las fuentes de tipo intermedio y con los usos intermedios y finales, componen las cuentas de operaciones de capital, las cuales aportan la información necesaria para la elaboración de las matrices de fuentes y usos de fondos. De esta manera, se puede apreciar que, como ocurre normalmente cuando el análisis se realiza al más alto nivel de agregación, se da especial relieve a la descripción de los flujos financieros vinculados al proceso de acumulación, distinguiendo su naturaleza intermedia o final. En el ejemplo contenido en el cuadro 118, sobre una magnitud total de operaciones financieras cuantificadas en 365 unidades monetarias, 322 corresponden a las fuentes y los usos intermedios de fondos, en tanto que el ahorro y la inversión alcanzaron a 43 unidades. En particular, puede observarse también la participación de cada grupo de agentes y, especialmente, la que corresponde al conjunto de intermediarios que componen el sistema financiero.

Los criterios sobre los cuales se basa el cuadro presentado como ejemplo hipotético, no permiten aislar la participación del sistema agropecuario en el proceso general de financiamiento de la economía en su conjunto. Por el contrario, se puede apreciar que diversos componentes de dicho sistema aparecen incluidos en cuatro de los cinco grupos de sujetos que se han conformado: las empresas, las familias, el gobierno y el propio sistema financiero. Así, las empresas incluirán no sólo las agropecuarias propiamente tales —componentes del subsistema de actividades productivas— sino también todas aquellas, públicas o privadas, integrantes del subsistema de actividades de apoyo o del subsistema de actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Las familias comprenderán —entre otras— todas las que corresponden a los distintos agentes participantes del sistema agropecuario. El gobierno incluirá, seguramente, una

¹⁷ *Ibid.*, pp. 23 y 24.

¹⁸ Véase Dardo Segredo, *op. cit.*, p. 111.

¹⁹ Véase C. Prou, *Grands systèmes de comptabilité nationale*, CEPE, París, 1966.

CUADRO 118. Ejemplo hipotético de una matriz de fuentes y usos de fondos
(En unidades monetarias)

Fuentes \ Usos	Empresas				Familias				Gobierno				Resto del mundo				Sistema financiero				In- ver- sión	Total usos		
	P	TA	RF	TD	P	TA	RF	TD	P	TA	RF	TD	P	TA	RF	TD	AL	P	TA	RF			TD	
Empresas	2	10	—	—	3	1	—	—	4	3	—	—	—	2	—	1	—	13	8	—	3	26	76	
Familias	4	3	—	—	1	5	—	—	2	6	—	—	—	3	—	—	6	12	7	—	—	—	49	
Gobierno	3	1	7	—	—	4	2	—	7	3	4	—	—	2	—	—	—	2	3	5	—	10	53	
Resto del mundo	4	1	—	6	—	1	—	—	9	6	—	—	—	—	—	—	—	11	6	—	3	—	47	
Sis- tema finan- ciero	P																							
	TA	11	3	1	2	12	5	—	—	15	7	—	—	—	9	—	—	—	5	4	—	—	7	97
	RF																							
	TD																							
	DL		7			—				7				—					2					
Ahorro			11			15			—20					30					7			—	43	
Total fuentes			76			49				53				47					97			43	365	

Referencias:

- P = préstamos y amortizaciones correspondientes.
- TA = transacciones con activos materiales viejos y financieros propiamente tales.
- RF = aportes de recursos fiscales o presupuestales.
- TD = transferencias directas de recursos para acumulación.
- AL = aumentos de liquidez.
- DL = disminuciones de liquidez.

buena parte de la administración pública agropecuaria,²⁰ componente a su vez, de varios de los subsistemas que conforman al sistema agropecuario. Finalmente, el sistema financiero comprenderá mecanismos y organismos —especializados o no— que desarrollan tareas de apoyo a las actividades agropecuarias, y que por lo tanto, forman parte del subsistema correspondiente.

Teniendo en cuenta los comentarios precedentes, se puede advertir con claridad que los criterios de construcción y funcionamiento de la matriz, pueden aplicarse de modo que resulte posible apreciar con claridad la participación del sistema agropecuario en el esquema global de flujos financieros. Adicionalmente, también podría concebirse una matriz que describiera las transferencias de recursos financieros dentro del propio sistema agropecuario, tomando como base de agrupamiento los diferentes subsistemas o bien la agregación de los agentes según sus diversas características funcionales.

B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO COMO MECANISMO INSTRUMENTAL

Sobre la base de la definición de los conceptos generales y fundamentales antes expuestos, es posible analizar ahora las principales características del financiamiento como mecanismo instrumental, considerando, en particular, sus propósitos fundamentales, su ubicación en el proceso general de formulación de la política agropecuaria planificada de mediano plazo y los distintos aspectos que debería abarcar cuando se concibe en relación con dicho horizonte temporal.

1. *Propósitos fundamentales*

Como se dijo al comienzo, el estudio del financiamiento es considerado en este capítulo como un mecanismo instrumental de la política agropecuaria planificada de mediano plazo.

Dicho mecanismo es de una importancia crucial para la asignación de recursos dentro de las ramas de actividad y entre ellas, en particular, para la función que corresponde al sistema agropecuario en su conjunto dentro del proceso de acumulación y para las distintas actividades comprendidas en el sistema agropecuario. En rigor, el financiamiento constituye una condición fundamental de la viabilidad de esa asignación de recursos y, por lo tanto, de la participación del agro en el proceso de acumulación.

Dada la importancia de este mecanismo la ausencia de un adecuado estudio del financiamiento como parte de la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario de mediano plazo puede tener alguna de estas consecuencias importantes:

a] que el comportamiento de las variables físicas considerado en el estudio no pueda materializarse en la práctica, debido a los desequilibrios financieros que dicho comportamiento ocasionaría;

b] que el sistema agropecuario, o alguna de sus actividades, no cumplan la función que se les asignó en el proceso de acumulación;

c] que exista falta de coordinación entre la política agropecuaria planificada de mediano plazo y la programación monetario-financiera de corto plazo, incluyendo en esta última actitud hacia los organismos extranjeros e internacionales de financiamiento. Esa falta de coordinación existiría —naturalmente— aun en el caso de que toda esa

²⁰ Teniendo en cuenta que los organismos autónomos o descentralizados no forman parte de la categoría Gobierno, sino de la que se denomina Empresas.

política económica de corto plazo haya sido planificada, y se explicaría por el hecho de que, al no disponerse de un análisis del financiamiento como parte de la política planificada de mediano plazo, la programación monetario-financiera de corto plazo carecería de un marco de referencia que la orientara y le otorgara un sentido en función de determinados objetivos y de la estrategia.

Teniendo en cuenta estos aspectos fundamentales, puede afirmarse que el estudio del financiamiento del sistema agropecuario a mediano plazo tiene que determinar las grandes orientaciones acerca de cómo operará el equilibrio financiero de dicho sistema (en el conjunto o en cada una de sus distintas actividades), en vistas a la función que le ha sido asignada en el proceso de acumulación. De esta manera, la planificación financiera de mediano plazo tiene que constituir un marco de referencia para la definición de las políticas agropecuarias —especialmente las que afectan directa o indirectamente la situación financiera del sistema— así como una orientación básica para la elaboración de la programación monetario-financiera de corto plazo.

Los propósitos fundamentales que se acaban de expresar revelan claramente que no se trata de determinar cualquier equilibrio financiero, sino sólo aquél compatible con la perspectiva física de la política agropecuaria planificada. De esta manera el estudio del financiamiento no puede simplemente yuxtaponerse al análisis del comportamiento de las variables físicas. Por el contrario, el financiamiento constituye una verdadera dimensión del plan de desarrollo agropecuario de mediano plazo, que se tiene que ir elaborando simultánea y conjuntamente con la formulación de las variables físicas, y no como un simple resultado de ellas. Existe una clara relación de interdependencia entre ambas perspectivas: así, aunque el tipo de equilibrio financiero por determinar sea una consecuencia de los objetivos y la estrategia que se han concebido para el sistema agropecuario, este tipo de equilibrio es al mismo tiempo un factor limitante para la formulación de esos objetivos y esa estrategia, así como para el diseño de los mecanismos instrumentales correspondientes.²¹ En este sentido, el caso particular de las políticas económicas constituye un ejemplo típico de la integración de las dos perspectivas a que se ha venido haciendo referencia. Por una parte, tienden a afectar en diversos sentidos el comportamiento de algunas variables físicas fundamentales; al mismo tiempo, sin embargo, condicionan en una medida muy considerable el equilibrio financiero del sistema.

Teniendo en cuenta que el análisis financiero a mediano plazo constituye un conjunto de orientaciones fundamentales, y que los aspectos de detalle corresponden a la planificación de corto plazo, los principales elementos que debería contener o considerar dicho análisis son los siguientes:

a] un estudio de cómo ha participado el sistema agropecuario en los flujos financieros de la economía en su conjunto, atendiendo particularmente a las relaciones entre dicho sistema y el sistema financiero. Naturalmente, este análisis del pasado debe tener una naturaleza interpretativa; por lo tanto, formará parte del proceso general de diagnóstico sobre la actividad agropecuaria nacional. No obstante, no puede descartarse la posibilidad de que algunos aspectos específicos relativos a este tema sean objeto de estudios específicos,²² que formarían parte del mismo programa financiero de mediano plazo;

b] los cambios que deberán producirse en la estructura del sistema financiero, con

²¹ Véase en el capítulo primero de esta Tercera Parte, "Aspectos y métodos generales de la formulación", el acápite "Principales etapas de la formulación".

²² Estos estudios específicos son similares a los que se realizan sobre productos y campos o áreas de intervención acerca de los cuales se formulan programas. En este sentido, véase, en esta misma Tercera Parte el capítulo quinto, "Los programas y los proyectos".

mayor amplitud, del mercado de capitales, en lo que se refiere a sus relaciones con el sistema agropecuario; las características de dichos cambios derivarán del estudio anteriormente señalado. Como ya se ha dicho, es frecuente encontrar —especialmente en los países de la región— que la estructura monetario-financiera no está adecuada a las exigencias de un proceso de desarrollo. En estas circunstancias, suele existir una estructura que impide o dificulta la materialización del ahorro potencial que puede generar un país, o bien distorsiona la movilización de ese ahorro y la asignación de recursos considerados deseables.²³ Por estas razones, el estudio financiero a mediano plazo debería contener un análisis de la evolución que se promueve para la participación del sistema agropecuario en dicha estructura financiera, considerando en particular los cambios que deben producirse en la misma, las fuerzas sociales que podrían determinarlos y la capacidad del propio sistema financiero para asegurar la materialización de esos cambios;²⁴

c] las metas acerca de las fuentes y los usos finales de fondos, esto es, el ahorro y la inversión reales, respectivamente, que correspondan al sistema agropecuario en su conjunto y a los distintos subsistemas que lo componen. Adicionalmente, este análisis puede realizarse sobre la base de otros criterios de desagregación, como por ejemplo, los que corresponden a algunas actividades específicas pertinentes, o bien a los agentes públicos y privados participantes en el sistema;

d] las orientaciones fundamentales acerca de las fuentes y los usos de fondos de carácter intermedio que vinculan al sistema agropecuario con el resto de la economía o a los distintos subsistemas componentes del sistema agropecuario entre sí. Con respecto a este último punto, los criterios de desagregación dentro del agro pueden también ser otros, de acuerdo con lo visto anteriormente;

e] los grandes criterios de compatibilización de las metas acerca de las fuentes y los usos de fondos intermedios y finales, con las metas de distribución del ingreso tanto dentro de cada rama de actividad como entre ellas;

f] los grandes criterios de compatibilización de las metas acerca de la evolución del índice de los precios agropecuarios reales con las metas que luego correspondan a un posible proceso de estabilización de precios y de lucha contra la inflación, teniendo particularmente en cuenta la función asignada al sistema agropecuario en dicho proceso y la medida en que ésta condiciona el financiamiento de sus distintas actividades;

g] los grandes criterios de compatibilización entre las metas relativas a las variaciones en la estructura de los precios relativos del sistema agropecuario y las metas de financiamiento de las diferentes actividades comprendidas en el sistema. Como ya se explicó anteriormente, aun al nivel de las orientaciones fundamentales que debería contener el programa financiero de mediano plazo es imprescindible considerar las variaciones en la estructura de los precios relativos. En caso contrario, dicho programa perdería gran parte de su eficacia, sobre todo si se piensa en la inflación estructural que afecta a buena parte de los países de la región, y en sus notorios efectos sobre las relaciones de precios. En este sentido, conviene reiterar que en parte por no considerar este aspecto se ha producido un claro desequilibrio entre la planificación física y la planificación financiera en la mayoría de los países latinoamericanos, y también se han creado incompatibilidades entre algunos mecanismos del proceso de planificación, como los planes de mediano plazo y la programación monetario-financiera del corto plazo.²⁵

²³ Véase Hugh T. Patrick, "Financial development and economic growth in underdeveloped countries", *Economic Growth Center Paper*, núm. 75, Yale University.

²⁴ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera en su relación con el desarrollo económico*, op. cit., p. 25.

²⁵ No obstante esta situación general, en algunos países se ha prestado alguna atención

Como se puede apreciar, entonces, el contenido del estudio sobre el financiamiento del desarrollo agropecuario a mediano plazo constituye un conjunto de orientaciones fundamentales, que necesariamente deberán ser complementadas y profundizadas por los mecanismos de planificación de corto plazo, esto es, el plan anual considerado en su conjunto, y el programa monetario-financiero de corto plazo como integrante de dicho plan. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en esta perspectiva financiera, el plan anual debe operar como factor de integración entre el plan de mediano plazo y el programa monetario-financiero.²⁶

2. La planificación financiera en el proceso general de formulación

Como ocurre en el caso de todos los demás mecanismos instrumentales, la formulación de la planificación financiera debe ser realizada como parte de la tercera etapa del proceso general de formulación, esto es, la que se refiere a la elaboración detallada de los distintos componentes del plan de mediano plazo.²⁷ Sobre esta base puede considerarse, entonces, la naturaleza de las relaciones existentes entre la planificación financiera y el diseño de los objetivos y la estrategia, y también las relaciones entre la planificación financiera y la definición de los demás mecanismos instrumentales.

a] Relaciones con los objetivos y la estrategia

Existe una clara relación de interdependencia entre las proposiciones generales contenidas en los objetivos y la estrategia, por un lado, y las bases del financiamiento del sistema agropecuario, por otro.

Así, por una parte, es en los objetivos y la estrategia donde estará contenida la función que dicho sistema tiene que cumplir en el proceso de acumulación, la cual a su vez deriva de las opciones que el país ha tomado respecto de su proceso global de desarrollo. Como ya se dijo, esta definición resulta imprescindible para determinar el tipo de equilibrio financiero que se procurará para el sistema agropecuario.

Pero por otra parte, definidas las características esenciales del equilibrio financiero deseable, es preciso establecer también cómo se alcanzará dicho equilibrio; es decir, la naturaleza de las fuentes y los usos de fondos específicos que lo harán posible. Esta segunda determinación también debe derivarse del contenido de los objetivos y la estrategia.

Supóngase que, dada la estructura económica de un país y el modelo normativo que preside la política planificada de desarrollo que se está elaborando, se ha asignado al sistema agropecuario una alta prioridad en el proceso de acumulación durante las primeras fases del mismo. Por lo tanto, el sistema agropecuario debe absorber recursos financieros provenientes del resto de la economía en el transcurso de ese horizonte temporal; como se puede advertir claramente, este hecho condiciona el nivel del equilibrio financiero que habrá de lograrse. Pero esto no es suficiente. Además, es necesario

a la consideración de determinados problemas financieros. En este sentido, se puede mencionar a Venezuela, Ecuador, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. En este último país, el Plan de Desarrollo Agropecuario para 1965-1980 contiene un intento parcial de planificación en valor, incluyendo metas sobre la evolución del índice general de precios agropecuarios reales y sobre las variaciones en la estructura de los precios relativos del sector. Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico, op. cit.*, pp. 9-10.

²⁶ *Ibid.*, p. 30.

²⁷ Véase, en este mismo texto, en el capítulo primero de esta Tercera Parte, el acápite "Principales etapas de la formulación".

establecer concretamente cuáles serán las fuentes y los usos de fondos mediante los cuales se alcanzará el equilibrio propuesto, aun cuando el ajuste detallado de las magnitudes respectivas constituya luego objeto de la programación de corto plazo, como ya se ha visto. Es decir, hay que fijar, en particular, la participación relativa que el ahorro, como resultado de las operaciones corrientes, tendrá en el total de fuentes. Adicionalmente, también hay que determinar si entre las fuentes intermedias de fondos —que seguramente tendrán una importancia considerable en una situación como la propuesta en el ejemplo— se dará especial realce al apoyo crediticio o a los flujos financieros para inversión provenientes de otras áreas o ramas de actividades de la economía. Por otra parte, entre los usos de fondos, es necesario determinar la participación relativa de la inversión, la cual, dada la prioridad asignada al agro en el proceso de acumulación, constituirá con seguridad el destino principal de los recursos financieros; asimismo, corresponderá establecer la magnitud que tendrán los usos de fondos de carácter intermedio, como los préstamos a otras áreas o ramas de actividades, o bien, la adquisición de activos materiales o financieros.

Todas las definiciones constituyen las bases de las orientaciones fundamentales que —según se dijo antes— deben integrar la planificación financiera a mediano plazo. Y esas definiciones tienen que ser proporcionadas, en su conjunto, por los objetivos y la estrategia del desarrollo agropecuario, naturalmente a su vez condicionados por el contenido de los objetivos y la estrategia globales.

Estos antecedentes se refieren sólo a un aspecto parcial de las relaciones entre la planificación financiera y los objetivos y la estrategia: los mecanismos sobre cuya base la primera es condicionada por los últimos. Pero también puede existir, simultáneamente, una clara influencia en sentido inverso, que se manifiesta en las posibles reformulaciones de los objetivos y la estrategia como consecuencia de la inviabilidad de su dimensión financiera. En otras palabras, las proposiciones generales contenidas en los objetivos y la estrategia pueden suponer que el equilibrio financiero del sistema agropecuario alcanzará un nivel o una estructura que, por diversas razones, resulta imposible. Así, continuando con el ejemplo propuesto anteriormente, la prioridad que se procura asignar a dicho sistema en el proceso de acumulación puede ser incompatible con la capacidad de ahorro que las demás ramas de actividades de la economía pueden transferir al sistema agropecuario para materializarla. Y naturalmente, esta situación puede obligar a modificar la definición estratégica mencionada, si no es posible superar esa incompatibilidad efectuando otros ajustes.²⁸

b] *Relaciones con otros mecanismos instrumentales*

También es muy clara la relación de interdependencia existente entre la planificación financiera y los demás mecanismos instrumentales de la política agropecuaria planificada de mediano plazo, esto es, las políticas, los programas, los proyectos y la organización de la administración pública agropecuaria.

No obstante este rasgo común a todos esos mecanismos, quizá la vinculación de mayor importancia relativa sea la que existe entre el financiamiento y las políticas, especialmente si, entre estas últimas, se consideran las de carácter económico.

Es evidente la influencia de la puesta en práctica de todas las políticas agropecuarias sobre el nivel y la estructura del equilibrio financiero del sistema. Así, por ejemplo, la realización de obras de riego, drenaje o colonización; las expropiaciones o concentraciones parcelarias que se realicen como parte de la reforma de la estructura

²⁸ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "La compatibilización entre las fuentes y los usos de fondos".

empresarial; los subsidios que se concedan a determinadas fuerzas sociales para llevar a cabo ciertas tareas, condicionan en todos los casos la magnitud y la composición de los usos de fondos y al mismo tiempo, influyen sobre los orígenes de esos fondos. Como se dijo antes, en el caso particular de las políticas económicas esta relación resulta particularmente importante; por su propia naturaleza, éstas operan directamente sobre el equilibrio financiero del sistema, y una de sus principales finalidades consiste en influir en su evolución, en determinado sentido, durante el horizonte temporal de planificación.²⁹

Con mayor detalle, pueden distinguirse tres grandes vías de influencia de las políticas económicas sobre el financiamiento de las actividades componentes del sistema agropecuario:

i] en primer término, las políticas de precios, de tributación y de comercialización, condicionan el nivel y la composición de las operaciones financieras corrientes (por ejemplo, a través de la influencia que ejercen sobre los costos y el valor de la producción). Naturalmente, la importancia de esta primera vía de influencia se refleja en el resultado de dichas operaciones corrientes: el ahorro. De manera que, afectando a esta variable, las políticas mencionadas están contribuyendo a determinar la capacidad de autofinanciamiento del sistema y sus actividades, o lo que es lo mismo, sus fuentes de fondos;

ii] en segundo lugar, el conjunto de todas las políticas económicas, sobre la base de sus respectivas definiciones, contribuye a determinar la magnitud y el sentido de las transferencias de ingreso entre el sistema y el resto de la economía, o bien entre las propias actividades componentes del primero.³⁰ Y naturalmente, ello también condiciona el resultado de las operaciones corrientes, esto es, el ahorro, en su expresión real. Por lo tanto, también por esta vía de acción conjunta, las políticas económicas afectan la capacidad de autofinanciamiento del sistema agropecuario y de sus diferentes actividades componentes;

iii] finalmente, las políticas económicas también influyen sobre la magnitud y la composición de las fuentes y los usos de fondos de carácter intermedio, especialmente a través de la política de crédito, cuya definición —como es obvio— contribuirá a determinar el nivel, la composición y el destino de los recursos financieros que, por este concepto, absorba el sistema agropecuario.³¹

Si esta relación se observa ahora en sentido inverso, también resulta claro apreciar que el equilibrio financiero del sistema agropecuario, a la luz de la función que le ha sido asignada en el proceso de acumulación, constituye un factor limitante para el diseño de las políticas agropecuarias, y una de las posibles causas que pueden conducir a la reformulación de estas últimas, cuando ello sea necesario para superar las incompatibilidades o desequilibrios que puedan surgir en esta materia. Así, por ejemplo, puede quedar claramente demostrado que sin un nivel de autofinanciamiento mayor que el que se está programando, no sería posible alcanzar el tipo de equilibrio financiero derivado de los objetivos y la estrategia. Y esta conclusión puede conducir, a su vez, a una modificación de la política de precios de los productos agropecuarios, de modo de asegurar magnitudes mayores en los mismos y procurar incrementar así el volumen del ahorro.

²⁹ Véase en esta misma Tercera Parte, en el capítulo cuarto, "Formulación de las políticas", el acápite "Las políticas económicas".

³⁰ Véase en esta Tercera Parte, en el capítulo tercero, "Formulación de metas", el acápite "Las metas de ingreso agropecuario".

³¹ Véase, en el capítulo cuarto de esta Tercera Parte, la gráfica 33.

Como ya se ha dicho antes,³² los programas y los proyectos, a diferentes niveles de agregación, constituyen en esencia mecanismos instrumentales para la organización de diversas actividades componentes de la política agropecuaria planificada. Se refieren, normalmente, a las metas relativas al universo al que se vinculan los programas y proyectos, a los organismos ejecutores de las actividades, a la magnitud y la calidad de los diferentes recursos que es preciso destinar al efecto, y al financiamiento de todas las acciones previstas.³³ En el caso especial de los proyectos —que frecuentemente están integrados en determinados programas— todas esas actividades están siempre relacionadas con la realización de una determinada unidad de inversión; por esta razón, la definición de dichas acciones, en cuanto a los diversos aspectos señalados, se caracteriza por un nivel de especificación mucho mayor. En este sentido, se pueden mencionar como ejemplo las inversiones de carácter extrapredial necesarias para asegurar un adecuado funcionamiento de determinadas actividades de apoyo o de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.³⁴

Como puede verse, tanto en el caso de los programas como de los proyectos uno de los aspectos importantes que deben tenerse en cuenta es el financiamiento de las acciones que ellos contemplan. En este sentido, importa considerar que, por su propia naturaleza, algunos de estos mecanismos instrumentales pueden encontrarse en distintas etapas de formulación o ejecución al comienzo del proceso de elaboración de la política agropecuaria planificada de mediano plazo.³⁵ Otros se irán concibiendo a partir de la determinación de los objetivos y la estrategia. Pero esta situación revela también que la dimensión financiera de esos programas y proyectos puede registrar diferencias significativas según el grado de avance en cuanto a la formulación y la ejecución de aquéllos. Así, por ejemplo, puede suceder que la realización de una determinada inversión extrapredial —como podría ser una obra de riego— se encuentre en ejecución al iniciar o revitalizar un proceso de planificación. Y de acuerdo al modelo normativo que orienta a este último, puede ocurrir que se haya tomado la decisión de continuar dicha obra, teniendo en cuenta —entre otras cosas— el volumen de recursos ya anteriormente utilizados en la obra. En estas circunstancias, y en cuanto al plan de mediano plazo que se viene elaborando, las consecuencias financieras de la continuación de dicha obra abarcan solamente la proporción de inversión que queda por realizar. En cambio, cuando se trata de actividades que, aun concebidas con antelación, no se han comenzado a ejecutar, o bien de acciones integradas en programas y proyectos que comienzan a formularse como parte del plan, las consecuencias financieras serán seguramente más considerables.

En cualquier caso, la realización de todas las actividades previstas en los programas y los proyectos —cualquiera sea la etapa de avance en la formulación y la ejecución de estos últimos— condiciona el equilibrio financiero del sistema agropecuario. Y ello, a su vez, plantea la necesidad de prever el nivel y la composición de los recursos necesarios, teniendo en cuenta, adicionalmente, su posible proveniencia. Así, por ejemplo, para la realización de una determinada inversión extrapredial, no sólo habrá que cuantificar el monto del uso final de fondos —que corresponde al costo de dicha inversión—

³² Véase, en esta Tercera Parte, el capítulo quinto, "Los programas y los proyectos".

³³ Véase, en esta Tercera Parte, en el capítulo primero, el acápite, "Principales etapas de la formulación".

³⁴ Véase, en esta Tercera Parte, en el capítulo tercero, el acápite, "Las metas de recursos productivos para el sistema agropecuario".

³⁵ Naturalmente, se trata de los programas y los proyectos concebidos con anterioridad al comienzo de la formulación de una nueva política, que por su contenido hayan sido seleccionados para mantenerlos en vigencia como parte de dicha política.

y su composición, según se trate de recursos financieros en moneda nacional o en moneda extranjera. También habría que establecer las proporciones que se financiarán con ahorro generado en el propio sistema agropecuario, con crédito proveniente del sistema financiero o con recursos fiscales aportados por determinados organismos de la administración pública.

Con estos antecedentes, resulta posible apreciar la influencia del contenido de los programas y los proyectos sobre el financiamiento del desarrollo agropecuario. Como ocurre en el caso de las relaciones entre este último y los demás mecanismos instrumentales, también —en sentido inverso— el equilibrio financiero del sistema condiciona las posibilidades de materializar las acciones contempladas, los programas y los proyectos; es decir, constituye un factor limitante para las mismas. En caso de incompatibilidad, será preciso determinar, como ya se ha visto antes, los factores sobre los cuales habrá que alcanzar la conciliación correspondiente.

Finalmente, también es posible encontrar una clara relación de interdependencia entre el financiamiento del sistema y la organización de la administración pública agropecuaria. Así, en primer lugar, esta última influye sobre el equilibrio financiero de dicho sistema a través de dos vías: por un lado, contribuye a determinar la magnitud de las fuentes y los usos de fondos, a partir de la diversas medidas de reorganización que se hayan concebido y del volumen de recursos financieros necesarios para ponerlas en práctica; por otro lado, condiciona, en alguna medida, el grado de eficiencia en la circulación de los activos financieros entre el sistema agropecuario y el resto de la economía, así como en el interior del propio sistema. Como se comprenderá, el mejoramiento de este grado de eficiencia tendrá, seguramente, un efecto positivo sobre la magnitud e incluso la composición de esos activos financieros, y su importancia relativa dependerá directamente de la participación de la administración pública en el mercado de capitales y, en particular, en el sistema de intermediación financiera; ya sea a través de organismos especializados en el apoyo a la agricultura, o a través de organismos centrales y al mismo tiempo multifuncionales, que asistan simultáneamente a diversas áreas o ramas de actividades de la economía.

En sentido inverso, también puede afirmarse aquí, una vez más, que el equilibrio financiero del sistema constituye un factor limitante para la definición del contenido de las medidas de organización de la administración pública agropecuaria. Teniendo en cuenta que la puesta en práctica de esas medidas supone la utilización de recursos financieros, su materialización puede resultar incompatible con la dimensión financiera que se ha definido para el plan de desarrollo agropecuario a mediano plazo. Como se verá después, ello también exigirá determinar cuáles serán los factores de conciliación que permitirán superar dicha situación.

3. Alcance de la planificación financiera

El alcance o cobertura de la planificación financiera del sistema agropecuario a mediano plazo puede ser analizado simultáneamente desde tres puntos de vista: el de los diferentes subsistemas que lo componen; el del carácter público o privado de los agentes participantes y el del grado de prioridad de las distintas actividades cuya dimensión financiera es preciso considerar.

a) Según los subsistemas componentes del sistema agropecuario

La concepción del proceso de planificación agropecuaria en el presente texto, apoyada en el enfoque de sistemas, no sólo incluye las actividades directamente produc-

tivas, sino también aquéllas destinadas a prestarles apoyo: las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y las de conducción y regulación. Por ello, cabe afirmar, en términos generales, que la planificación financiera a mediano plazo debería abarcar los cuatro subsistemas de actividades.

Como ya se dijo, la dimensión financiera del plan de mediano plazo se refiere al equilibrio que en este aspecto se desea alcanzar en el sistema agropecuario, a la luz de la función que se le ha asignado a este último en el proceso de acumulación. Pero esta situación no atañe sólo al sistema en su conjunto, sino además a todos y cada uno de los subsistemas que lo componen. Tal como se procura alcanzar la perspectiva física de las proposiciones generales contenidas en los objetivos y la estrategia considerando la interrelación existente entre todas las actividades correspondientes a dichos subsistemas, las consecuencias financieras de esa perspectiva física también abarcan ese conjunto de actividades; también desde el punto de vista financiero existirá una relación de interdependencia entre muchas de ellas. Antes ya se analizó, desde un punto de vista físico, cómo condicionan las actividades de apoyo el desarrollo de la producción y qué influencia puede tener esta última sobre dichas actividades. Y la misma relación de vinculación mutua puede percibirse en una perspectiva financiera. Por ejemplo, supóngase que, como parte del subsistema de actividades de apoyo, funciona un banco especializado en el otorgamiento de crédito a las actividades agropecuarias, y que dicho banco obtiene sus recursos de depósitos provenientes del propio subsistema de actividades productivas. En estas circunstancias, es evidente que el flujo de recursos financieros que dicho banco pueda aportar en apoyo de la producción puede llegar a condicionar, en buena medida, el nivel y la composición de la misma. Pero también resulta claro que las consecuencias financieras de la evolución de la producción podrán influir considerablemente en la magnitud de los activos financieros que el banco podría llegar a movilizar.

En síntesis, el equilibrio financiero del sistema agropecuario, concebido en su conjunto, tiene que lograrse sobre la base de una situación similar para cada subsistema. Esto es, el equilibrio al más alto nivel de agregación no puede encubrir desequilibrios parciales, pues estos últimos harían imposible la materialización del equilibrio general. Así, no podría afirmarse que el sistema agropecuario está financieramente en equilibrio porque un excedente de fondos en las actividades productivas compensa una deficiencia de recursos financieros registrada por las actividades de apoyo, especialmente en aquellos casos en que no existe ningún mecanismo (del mercado de capitales en general; o del sistema financiero en particular) que asegure que los excedentes de un subsistema se destinarán a cubrir la deficiencia del otro. En un caso así, lo más probable es que algunas actividades de apoyo queden sin financiamiento —por ejemplo, algunas inversiones de carácter extrapredial— lo que a su vez tendrá en definitiva efectos negativos para las actividades de producción.

Desde otro punto de vista, cabe tener en cuenta que el alcance del estudio financiero (en lo relativo a esta perspectiva de los subsistemas) plantea la necesidad de que una buena parte del análisis realizado por la oficina nacional de planificación agropecuaria se haga en forma conjunta con otras oficinas similares, vinculadas a las actividades que conforman el sistema agropecuario, especialmente, las que corresponden a los subsistemas de actividades de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Deberá también mantener una estrecha relación con el grupo especializado en programación monetario-financiera, que seguramente funcionará en la oficina nacional de planificación global. Aunque muchas de estas actividades se ejecuten luego en la práctica bajo la supervisión de otros sistemas de planificación distintos al agropecuario, dicho trabajo conjunto permitirá disponer de criterios de coor-

dinación y compatibilización entre las dimensiones financieras de todas las actividades vinculadas al sistema agropecuario. Y la activa participación de la oficina nacional de planificación agropecuaria en la elaboración y aplicación de esos criterios contribuye a asegurar que el logro de las finalidades sustantivas de dicho sistema no enfrentará obstáculos financieros por desequilibrios o incompatibilidades que puedan originarse en otras áreas o ramas de actividades de la economía.

b] *Según el carácter público o privado de los agentes participantes*

Los criterios de comportamiento de los agentes públicos y privados son muy diferentes. Por lo tanto interesa analizar el alcance de la planificación financiera también desde esta perspectiva. Es necesario tener en cuenta que la diferencia fundamental entre esos criterios de comportamiento está constituida por dos aspectos vinculados entre sí: por una parte, los agentes públicos y privados orientan sus acciones sobre la base de pautas distintas de rentabilidad; por otra parte, en tanto las acciones previstas por el sistema de planificación resultan imperativas para el sector público, tienen un carácter meramente indicativo con respecto a los agentes privados, aunque, naturalmente, la política agropecuaria planificada normalmente contempla acciones de concertación entre ambas categorías de agentes. En cualquier caso, estas diferencias sirven para fundamentar la necesidad de una sustantiva participación de la administración pública en el manejo de los recursos financieros de la economía en su conjunto, y del sistema agropecuario en particular. Como se verá más adelante,³⁶ tal participación es imprescindible, no sólo para asignar recursos sobre la base de criterios de rentabilidad social, sino también para asegurar que dichos recursos tendrán efectivamente el destino que se ha programado para ellos.

Todos estos aspectos deben ser considerados para decidir el alcance de la planificación financiera del sistema agropecuario a mediano plazo. En este sentido, y aun teniendo en cuenta el hecho de que dicha planificación sólo debe constituir un conjunto de orientaciones fundamentales, en el caso de organismos de la administración pública puede tener un mayor grado de profundidad o detalle, puesto que buena parte de los fondos provienen de asignaciones presupuestarias (lo cual constituye una decisión política con imperatividad) y que también tienen un destino obligatorio los fondos provenientes de los organismos integrantes de la administración pública, como por ejemplo, las inversiones que harán algunos ministerios o empresas del estado, o bien, los préstamos que concederán determinados bancos oficiales. No obstante, es también importante tener en cuenta que, dada la compleja estructura del estado, pueden registrarse filtraciones en la asignación de los recursos financieros, aunque siempre por razones distintas a las de los agentes privados.³⁷

A todo lo anterior, es preciso agregar una vez más la falta de información acerca del comportamiento financiero de los agentes privados, particularmente en lo relativo a los hábitos de consumo y de ahorro de las empresas agropecuarias y de las familias rurales, la capacidad de autofinanciamiento de las primeras y sus flujos estacionales de gastos e ingresos corrientes.³⁸

Sobre la base de los antecedentes comentados, puede señalarse, en general, que la planificación financiera del sistema agropecuario a mediano plazo puede considerar a

³⁶ Véase más adelante, en este mismo capítulo, el acápite "La función del sistema agropecuario en el proceso de acumulación".

³⁷ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, op. cit., p. 27.

³⁸ Véase en el capítulo primero de esta Tercera Parte, el acápite "Principales etapas de la formulación".

un mayor nivel de desagregación el comportamiento de los agentes públicos en cualquiera de sus subsistemas componentes. Con referencia a los agentes privados, las orientaciones serán más generales; en este caso, la planificación financiera adquiere una especial validez y utilidad en cuanto marco de referencia para la definición de políticas, particularmente las de carácter económico, y para la integración coherente de la programación monetario-financiera de corto plazo.

Adicionalmente, es importante que —siempre con referencia al sector privado, y fundamentalmente respecto a la mediana y la pequeña empresa agropecuaria— la planificación financiera de mediano plazo incluya acciones de investigación primero y de promoción y difusión de las técnicas de presupuesto, contabilidad y control del equilibrio financiero después, si ello resultase viable,³⁹ de modo de ir atenuando, con el correr del tiempo, las notorias deficiencias de información que existen en casi todos los países de la región. En este sentido, la realización de presupuestos de caja que cubran la dimensión financiera de las posibles actividades de una empresa agropecuaria puede ser de gran utilidad no sólo para asegurar la vigencia de mecanismos internos de control financiero, sino también con el objeto de proporcionar información imprescindible para la planificación financiera del sistema.

c) Según el grado de prioridad de las actividades del sistema agropecuario

También puede considerarse el alcance de la planificación financiera desde el punto de vista del grado de prioridad de las distintas actividades del sistema agropecuario, el cual a su vez es fijado a partir de la función que se les ha asignado en la materialización de los aspectos fundamentales del desarrollo agropecuario. En este sentido, es necesario considerar que la planificación financiera de mediano plazo no puede abarcar todos los aspectos de todas las actividades que forman parte del funcionamiento del sistema agropecuario. Por el contrario, es necesario concentrar el esfuerzo en las más importantes, especialmente al iniciar o revitalizar un proceso de planificación.

Esta perspectiva se encuentra estrechamente unida a la anterior, y por esta misma razón conviene considerarlos en forma simultánea e integrada al definir el alcance de la planificación financiera. Así como desde el punto de vista anterior se manifestó la conveniencia de encarar con mayor detalle la programación financiera de las actividades de organismos pertenecientes a la administración pública, ahora debe decirse algo similar con respecto a aquellas actividades consideradas más importantes. Por esta razón, será sin duda útil vincular las dos perspectivas, considerando por ejemplo —dentro de los distintos grupos con diversos grados de prioridad— cuáles son de responsabilidad de agentes públicos y cuáles de agentes privados. De acuerdo a las afirmaciones anteriores, la planificación financiera de las actividades de mayor prioridad, y que además estén a cargo de organismos públicos, podrán ser objeto de una programación financiera más profundizada.⁴⁰

La planificación de esta tercera perspectiva para definir el alcance de la planificación financiera exige una clasificación previa de las distintas actividades que forman parte del funcionamiento del sistema, ordenándolas según su grado de prioridad,⁴¹ el cual a su vez se determina a la luz de las proposiciones generales contenidas en los objetivos y la estrategia. Este hecho constituye al mismo tiempo, un nuevo indicador acerca de la continua integración que debe existir entre la dimensión física y la dimen-

³⁹ Véase J. Cutt, "Programme budgeting in developing countries: its application and relevance in the context of national planning", *Public Finance*, vol. xxvii, núm. 3, La Haya, 1972.

⁴⁰ Véase ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, op. cit.

⁴¹ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, op. cit., pp. 15 ss.

sión financiera del proceso de planificación. En este sentido, un primer grupo pueden integrarlo aquellas actividades que se consideren esenciales para los objetivos propuestos en la política de desarrollo agropecuario.

Este puede ser el caso, por ejemplo, de un programa de desarrollo ganadero en el que se consulten elevadas inversiones en praderas, aguadas, alambrados, mataderos frigoríficos, plantas lecheras, transporte, etc.; o de un programa de desarrollo frutícola con inversiones en plantaciones, riego, investigación, plantas procesadoras, transporte, etc. En estos dos casos, tendrían especial consideración el financiamiento de las inversiones prediales y extraprediales que harían posible que programas calificados como los más importantes del plan de mediano plazo alcancen las metas propuestas.

Un segundo grupo, puede estar constituido por aquellas actividades que, aunque tienen más importancia que el resto, no alcanzan a ser definidas como esenciales. Será un grupo numéricamente más amplio que el anterior, y la consideración de su financiamiento se hará sobre la base de criterios más generales y flexibles. Finalmente, un tercer grupo podría estar compuesto por el resto de las actividades; como en el caso de los agentes privados, considerados en la perspectiva anterior, cabe señalar la importancia de una planificación financiera de mediano plazo con menor grado de detalle, pero con gran realce de su función como punto de referencia fundamental para la definición de las políticas económicas y para la integración con la programación monetario-financiera de corto plazo.

II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA AGROPECUARIO A MEDIANO PLAZO

Una vez analizadas las principales características conceptuales de la programación financiera como mecanismo instrumental del proceso de planificación del desarrollo agropecuario, corresponde ahora analizar algunos criterios fundamentales para su formulación. Por ello conviene reiterar sintéticamente algunas de las características básicas ya analizadas y que sirven para fundamentar esos criterios:

1] el propósito fundamental de este mecanismo instrumental consiste en determinar el equilibrio financiero del sistema a la luz de la función que le ha sido asignada en el proceso de acumulación;

2] esta planificación financiera no es un mero agregado o un aspecto yuxtapuesto al análisis de las variables físicas; por el contrario, se trata de una verdadera dimensión del proceso, que se interrelaciona con la perspectiva física desde el comienzo mismo de la formulación. El factor de integración entre ambas es, precisamente, esa función que se le asigna al sistema agropecuario en la acumulación de capital de la economía en su conjunto, a partir de los propósitos generales contenidos en los objetivos y la estrategia. Y la relación de interdependencia consiste en el mutuo condicionamiento que una perspectiva ejerce sobre la otra, manifestándose claramente en la vinculación que existe entre el financiamiento y los demás mecanismos instrumentales. En términos generales, puede afirmarse que la dimensión física del proceso, representada en lo fundamental por los objetivos y la estrategia, condiciona el nivel y la composición de los recursos financieros requeridos; y al mismo tiempo, que la disponibilidad de estos últimos constituye una condición de factibilidad de los primeros;

3] de acuerdo al enfoque utilizado en este texto para analizar todos los componentes del proceso general de formulación, la planificación financiera se ha concebido, principalmente, sobre la base de una perspectiva de mediano plazo, teniendo presente

que su contenido difiere fundamentalmente de las que podrían diseñarse a largo o a corto plazo. Precisamente, como se verá después con mayor detalle, las pautas financieras del proceso a largo plazo, que sólo constituyen una guía de carácter muy general, están directamente asociadas a la función que se le asigna a las distintas áreas o ramas de actividades de la economía en el proceso de acumulación. Esa función puede ir cambiando durante dicho horizonte temporal de largo plazo, dependiendo de la estructura económica del país y de las modificaciones previstas en ella durante ese tiempo; pero lo importante es que debe constituir el punto de partida para la planificación financiera de mediano plazo, lo cual, según se dijo antes, tendría que comprender un conjunto de orientaciones fundamentales sobre el origen y el destino de los recursos financieros. Estas últimas constituyen una referencia básica para el diseño de las políticas agropecuarias, especialmente las de carácter económico, y para la formulación coherente e integrada de la programación monetario-financiera de corto plazo. Por su parte, esta programación tiene que considerar el problema en forma mucho más detallada, atendiendo en particular las circunstancias coyunturales que se pueden presentar en materia financiera y sus consecuencias sobre el comportamiento de las variables reales;

4] la planificación financiera de mediano plazo debe abarcar las actividades de los cuatro subsistemas componentes del sistema agropecuario y —desde otros puntos de vista— considerar con más detalle los flujos financieros relativos a las actividades de los agentes públicos y aquéllas a las que se haya asignado una mayor prioridad en el marco del proceso de desarrollo agropecuario. La primera de estas perspectivas está vinculada a la necesaria coordinación que debe existir entre la oficina de planificación agropecuaria y otras correspondientes a aquellas ramas de actividades a las que pertenecen determinadas actividades del sistema agropecuario, y a la necesidad de que esa misma coordinación se manifieste, durante la fase de ejecución de la política, entre los distintos organismos (probablemente de la administración pública) encargados de ella. También aquí les cabe una importante labor de supervisión, coordinación y control a la oficina nacional de planificación global y a la agropecuaria, especialmente en lo relativo a la participación del sistema en el financiamiento del proceso económico general.

Sobre estas bases, analizadas en detalle anteriormente, pueden examinarse ahora algunos criterios que deben tenerse en cuenta para formular el contenido de la planificación financiera del sistema agropecuario a mediano plazo. En este sentido, se comenzará por considerar la necesidad de efectuar un análisis acerca de la participación que le ha cabido al sistema agropecuario en el esquema de flujos financieros, considerando el problema dentro del agro y entre las ramas de actividad; la definición de la función que deberá cumplir el sistema agropecuario en el proceso de acumulación y finalmente, la determinación de los usos y las fuentes de fondos para el desarrollo agropecuario, en el marco del programa financiero de mediano plazo.

A. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA AGROPECUARIO EN EL ESQUEMA DE FLUJOS FINANCIEROS

Muchos de los aspectos de la interpretación formarán parte —seguramente— del diagnóstico global. Así, por ejemplo, al analizar la definición y la ejecución de la política agropecuaria en el pasado, habrá que considerar especialmente el papel de las políticas económicas en el equilibrio financiero del sistema agropecuario en su conjunto, y en algunas de sus actividades fundamentales en particular.⁴² Desde otro punto de vis-

⁴² Véase, en la Primera Parte de este texto, el capítulo segundo, en el acápite "Las políticas económicas".

ta, al analizar la organización del sistema agropecuario, corresponderá considerar la forma en que ésta condicionó el flujo de activos financieros hacia y desde el resto de la economía y entre las distintas actividades agropecuarias.⁴³

Sin embargo, muchos aspectos importantes relacionados con el análisis de la política agropecuaria pasada escapan al diagnóstico global sobre el funcionamiento del sistema agropecuario, especialmente si se tiene en cuenta que dicho análisis se vincula al proceso económico general. La necesidad de estudiar algunas de estas vinculaciones con determinado grado de detalle puede comenzar a surgir desde la primera versión de los objetivos y la estrategia que se conciben para el desarrollo agropecuario. Por esta razón, habrá varios aspectos que deberán ser objeto de estudios específicos adicionales.

De esta manera, conviene tener en cuenta aquí, algunos de los elementos fundamentales que —ya sea como parte del diagnóstico global, o como estudios complementarios posteriores— cabría tener en cuenta al realizar el análisis de la participación que cupo al sistema agropecuario en el esquema de flujos financieros. Dichos aspectos fundamentales podrían agruparse en dos grandes grupos, según se refieran al nivel y la composición del equilibrio financiero del sistema agropecuario en el pasado o a la estructura del mercado de capitales y del sistema financiero vinculados a la agricultura.

1. *El equilibrio financiero del sistema agropecuario en el pasado*

Con respecto al análisis del nivel y la composición del equilibrio financiero del sistema agropecuario en el pasado, es necesario comenzar por referirse a los criterios que han fundamentado la asignación de recursos financieros entre las diversas ramas de actividades, teniendo en cuenta, especialmente, la participación relativa en dicha asignación del sistema agropecuario, y de las actividades productivas agropecuarias en particular en el marco de la función que el sistema cumplió en el proceso de acumulación.⁴⁴ Naturalmente, la correcta determinación de este aspecto tiene la misma importancia si se proyecta mantener para el sistema agropecuario el mismo grado de prioridad existente en el pasado o si, de acuerdo a un nuevo modelo normativo, se procura cambiar los criterios de asignación. En cualquiera de estos casos, es necesario analizar cómo se adaptaron las decisiones a los instrumentos financieros disponibles, y en qué medida estos últimos facilitaron o dificultaron la materialización de dichas decisiones.

Es necesario considerar esa asignación de recursos financieros sobre la base de dos grandes perspectivas ya definidas al estudiar los conceptos básicos introductorios: una se refiere a los flujos financieros de carácter corriente y su resultado, que es el ahorro; la otra, a los flujos financieros intermedios, esto es, los que se encuentran más estrechamente asociados al proceso de acumulación. En cuanto a la primera de estas perspectivas, resulta especialmente importante tener en cuenta el efecto de las políticas económicas puestas en práctica en el pasado, no sólo desde el punto de vista de su posible influencia directa sobre el balance de ingresos y gastos corrientes de las actividades componentes del sistema, sino considerando también las transferencias de ingreso que originaron, tanto dentro del agro como entre éste y otras ramas de actividades, ya que por ambas vías pueden haber condicionado la capacidad de ahorro del sistema, o (lo que es lo mismo) sus posibilidades de autofinanciar su acumulación de medios de

⁴³ *Ibid.*, en el acápite, "Organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria".

⁴⁴ Véase J. W. Mellor, "Accelerated growth in agricultural production and the intersectoral transfer of resources", *Economic Development and Cultural Change*, vol. xxii, núm. 1, Chicago, octubre de 1973.

producción. En cuanto a las fuentes intermedias de fondos, interesará dividirlas en internas o externas al sistema agropecuario; entre estas últimas cabe distinguir las nacionales de las extranjeras. De acuerdo con las diversas posibilidades existentes al respecto —que ya se analizaron antes— importará, fundamentalmente, considerar en particular los préstamos recibidos (sin distinción de origen) y los aportes de recursos fiscales o presupuestarios.⁴⁵ (Véase el cuadro 119.)

Por otra parte, es preciso también analizar el destino de los recursos financieros de que dispuso el sistema agropecuario, observando si el uso efectivo de ellos correspondió a las previsiones formuladas. En particular, convendrá considerar con mayor grado de detalle los usos finales de fondos, esto es, la acumulación de medios de producción entre los usos intermedios, convendrá destacar las transferencias de recursos hacia otras áreas o ramas de actividades de la economía por la vía del crédito en sus diversas formas o por la vía de la inversión directa.

Este análisis de los flujos financieros debe realizarse también desde una perspectiva que abarque varias ramas de actividad, a fin de incluir los cuatro subsistemas de actividades que componen el sistema agropecuario, especialmente en lo referente al comportamiento financiero de los agentes públicos y privados, y a las características financieras que han tenido las principales actividades desarrolladas por estos últimos.⁴⁶ En realidad, se trata de que los mismos criterios ya analizados en lo relativo a la formulación de la planificación financiera de mediano plazo en su conjunto se apliquen también en el análisis del pasado sobre el cual dicha planificación debe apoyarse, considerando así las principales características del equilibrio financiero en cada uno de los grupos de agentes participantes y las vinculaciones financieras registradas entre los mismos. Del mismo modo que las matrices de fuentes y usos de fondos construidas para toda la economía constituyen un instrumento fundamental para el análisis de las vinculaciones financieras entre las distintas áreas o ramas de actividades, las que se pueden cons-

CUADRO 119. México: Inversión pública federal en fomento agropecuario, 1959-1968^a
(Millones de pesos)

Años	Total	Irrigación	Otras inversiones
1959	1 060.1	815.6	244.5
1960	817.8	617.5	200.3
1961	1 144.4	953.5	190.9
1962	1 134.6	861.4	273.2
1963	1 958.3	1 504.2	454.1
1964	2 254.8	1 787.0	467.8
1965	1 524.5	1 093.5	431.0
1966	1 877.5	1 545.3	332.2
1967	2 405.0	2 024.2	380.8
1968	2 940.0	2 400.0	540.0

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, vol. I, México, 1970, p. 215.

^a A partir de 1965 se incluyen las inversiones para fomento pesquero.

⁴⁵ Véase S. W. Wilkie, *The Mexican revolution: federal expenditure and social changes since 1910*, University of California Press, Berkeley, 1970.

⁴⁶ Véase Emanuel Melichar, "Financing agriculture: demand for and supply of farm capital and credit", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 55, núm. 2, Menasha, Wisconsin, mayo de 1973.

truir a nivel del sistema agropecuario resultan también indispensables para la apreciación del esquema de flujos financieros entre los grupos de agentes que lo componen.⁴⁷

Un aspecto de especial importancia en cada subsistema respecto a los agentes públicos y privados participantes y a las principales actividades que realizan, se refiere a qué capacidad de utilización de los recursos financieros han demostrado en el pasado. En este sentido, ha sido frecuente observar, en muchos de los países de la región, una clara contradicción entre la escasez de dichos recursos y la subutilización de los mismos, producida por la falta de adecuados mecanismos. Este problema va unido por una parte, a la falta de programas y de proyectos concretos de inversión característica de buena parte de las experiencias latinoamericanas de planificación, y por otra, a la falta de capacidad de ejecución que han demostrado tanto los agentes públicos como los privados.

2. Estructura del mercado de capitales y del sistema financiero en relación con la agricultura

El segundo de los aspectos fundamentales del análisis específico del pasado se refiere a la estructura del mercado de capitales y, en particular, del sistema financiero relacionado con la agricultura, considerando especialmente la forma en que estos conjuntos de mecanismos y organismos han intervenido en la asignación de recursos financieros dentro del agro y entre ramas de actividades.

En rigor, se trata aquí de analizar una parte de las actividades componentes del subsistema de apoyo: las que tienen carácter financiero y, especialmente, las que constituyen un proceso de intermediación en el esquema de flujos financieros entre el sistema y el resto de la economía, y también dentro del propio sistema. Como se sabe, esas mismas actividades integran también el sistema financiero de la economía en su conjunto. Por ello, interesa observar su desarrollo pasado desde dos perspectivas: como integrantes del subsistema de actividades de apoyo del sistema agropecuario y como elementos componentes de la estructura financiera global.

Sobre estas bases, resulta especialmente importante analizar, en primer término, las condiciones relativas a la estructura de poder subyacente en el mercado de capitales y en el sistema financiero en relación con la agricultura, fundamentalmente para detectar algunas de las posibles resistencias o dificultades que tendría que enfrentar la política financiera en el futuro.⁴⁸

En segundo lugar, habrá que considerar los organismos que integran el sistema financiero vinculado a la agricultura, teniendo en cuenta su carácter bancario o extra-bancario y considerando especialmente, dentro del primer grupo, las funciones de los bancos centrales, de los bancos públicos de fomento y de los bancos comerciales, sean éstos de propiedad pública o privada. Es especialmente importante tener en cuenta el comportamiento de los organismos que funcionan fuera del sistema bancario y por lo tanto no están sujetos a las normas de control que rigen para los agentes componentes de dicho sistema.⁴⁹

Finalmente, también convendrá apreciar, con la mayor precisión posible, la capacidad del sistema financiero para captar recursos, para asignarlos efectivamente a los destinos previstos y para controlar las posibles filtraciones que puedan producirse.

⁴⁷ Véase J. Penson y otros, "Flow-of-funds social accounts for the farm sector", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 53, núm. 1, Menasha, Wisconsin, febrero de 1971.

⁴⁸ Véase ILPES, *La programación monetario-financiera y el desarrollo económico*, op. cit., pp. 22 ss.

⁴⁹ Véase Samuel Itzcovich, op. cit.

B. LA FUNCIÓN DEL SISTEMA AGROPECUARIO EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN

El segundo aspecto fundamental de la planificación financiera del sistema agropecuario consiste en definir la función que se le asigna en el proceso de acumulación de medios de producción.

Ya se vio antes que, como parte de la circulación económica general, los flujos financieros recorren todas las áreas de la economía, así como las diversas ramas de actividades productivas y grupos de agentes que la integran, vinculándolos entre sí. También se mencionó cómo esos flujos se relacionan estrechamente con la acumulación de capital, integrando a ella el resultado de las operaciones corrientes de producción y consumo, a través del papel fundamental que tiene el ahorro. De esta manera, así como el dinero es un instrumento del intercambio, los activos financieros, concebidos en su conjunto y su circulación, están destinados a hacer posible la acumulación.

Por ello, no es posible diseñar el financiamiento del sistema agropecuario ni el de sus diversas actividades sin definir la función que tienen en el proceso de acumulación. Esta definición es —precisamente— el principal factor de integración entre las dimensiones física y financiera de la política agropecuaria planificada, y el que obliga, a considerarlas en interrelación desde el comienzo mismo de la formulación de dicha política. Su gran importancia para definir el contenido de la planificación financiera de la agricultura exige considerar con mayor detalle los principales aspectos de esta definición estratégica.

1. Principales características de la definición estratégica

La definición estratégica de la función que el sistema agropecuario debe cumplir en el proceso de acumulación es por su misma naturaleza inseparable de las determinaciones similares respecto de otras áreas de la economía. Por eso esta decisión debe tomarse a nivel nacional, en la oficina nacional de planificación global, aunque, como es lógico, con la activa participación de las oficinas de planificación de las diversas ramas de actividades. Dicha definición tiene dos componentes esenciales, asociados entre sí:

a] primero, la asignación de prioridades a las distintas áreas de la economía, teniendo en cuenta la estrecha relación que tendrá que existir entre dichas prioridades y los flujos de activos financieros, a través de sus probables efectos sobre el proceso de acumulación;

b] en segundo lugar —y considerando la relación anterior— el papel que tendrá que cumplir el sector público en la generación, captación y acumulación del excedente, el cual, como se verá después con mayor detalle, resulta decisivo para poder llevar a la práctica las prioridades anteriormente establecidas.

Naturalmente, estas definiciones estratégicas tienen consecuencia para todo el horizonte temporal de la política planificada de desarrollo. La asignación de prioridades tiene que establecerse —en primer lugar— con una perspectiva de largo plazo, y concibiendo los cambios que esas prioridades irán experimentando durante el transcurso del tiempo: por ejemplo, un área o rama de actividad puede absorber recursos en las primeras fases del proceso, para luego empezar a transferirlos en etapas más avanzadas, cuando su estructura se haya modificado y sea preciso reforzar financieramente la transformación de otras áreas de la economía. Precisamente, estos cambios son los que contribuyen a delinear las orientaciones fundamentales de la planificación financiera de

mediano plazo y lo mismo ocurre con las medidas de política monetario-financiera de corto plazo, asociadas a las diferentes restricciones coyunturales que se pueden presentar en materia de disponibilidad de recursos financieros.

La definición de la función que debe cumplir el sistema agropecuario en el proceso de acumulación a largo plazo, así como en las distintas fases de mediano plazo, exige considerar, como parte del diseño detallado de los distintos componentes del plan de desarrollo agropecuario, la participación que cabe a cada uno de los subsistemas de actividades en el cumplimiento de dicha función. Este diseño detallado se realiza en la tercera de las etapas del proceso general de formulación. Así, estas decisiones constituyen lineamientos de la estrategia interna del sistema agropecuario. En el subsistema de actividades productivas, la intervención de la oficina de planificación agropecuaria será el elemento principal que permitirá definir su participación en el proceso de acumulación. En otros subsistemas, como el de actividades de apoyo o de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, dicha oficina tendrá que compartir las tareas de formulación con las oficinas de planificación de otras ramas de actividades, lo que hará necesario crear adecuados criterios de coordinación tanto para la formulación como para la supervisión y el control de la ejecución. Por otra parte, también a este nivel interno del sistema agropecuario, pueden identificarse dos componentes de la definición, similares a los ya indicados a nivel nacional: la asignación de prioridades a determinadas actividades y el papel que debe cumplir la administración pública agropecuaria en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente dentro del agro.

Todo este conjunto de definiciones que se han venido comentando tienen, desde luego, una dimensión financiera, y en este capítulo se ha destacado la que corresponde al horizonte temporal de mediano plazo. También se están analizando con esta perspectiva los criterios fundamentales para la planificación financiera del sistema agropecuario, sin dejar de tener en cuenta las decisiones estratégicas básicas que tienen que constituir su punto de partida. En otras palabras, no es posible formular dicha planificación sin las definiciones para el largo plazo y los diversos períodos de mediano plazo que lo componen.

La importancia de estos aspectos obliga a referirse en particular a los dos componentes esenciales de dichas definiciones, tanto en el sistema agropecuario en su conjunto como en los distintos subsistemas que lo componen: la asignación de prioridades a determinadas actividades y el papel de la administración pública en la generación, la captación y la acumulación del excedente.

2. La asignación de prioridades a determinadas actividades y sus relaciones con los flujos financieros

Éste es el primer componente que sirve para determinar la función que tendrán el sistema agropecuario y sus distintas actividades en la acumulación de medios de producción. Su importancia resulta evidente, y está asociada a las prioridades que se le asignen a determinadas áreas o ramas de actividades, en el proceso de desarrollo.

Por otra parte, esta definición tiene una perspectiva nacional, por cuanto determina las prioridades entre las diversas ramas de actividades, y otra dentro de cada una de dichas ramas. Así, no sólo es necesario dilucidar el grado de prioridad que le corresponderá al sistema agropecuario sino también el que será propio de cada una de las diferentes actividades componentes de dicho sistema.

No es propósito de este capítulo examinar la perspectiva física de las definiciones

aludidas —que ya han sido estudiadas en otra parte de este mismo texto—⁵⁰ sino analizar su dimensión financiera. No obstante, conviene mencionar antes algunos aspectos de especial influencia sobre el financiamiento y los flujos de activos financieros.

A largo plazo, las prioridades entre las diferentes ramas de actividades en un proceso de desarrollo van cambiando y con ello se va modificando la función que cada área debe cumplir en el proceso de acumulación. En cualquier caso, es evidente que todo proceso de transformación de una sociedad subdesarrollada tiene que suponer una considerable industrialización, tanto durante el proceso, como en cuanto parte del resultado final que se espera de él. La evolución de la demanda, las posibilidades tecnológicas de la industria y las escalas de producción que derivan de estas últimas, así como las magnitudes de acumulación de capital que por esta vía se pueden alcanzar, son algunos de los fundamentos principales de la afirmación anterior, y han sido abundantemente estudiados en los últimos años.⁵¹

Para iniciar un proceso de transformación capaz de mantenerse por sí mismo, es preciso disponer de un determinado volumen de acumulación de medios de producción, y esta acumulación tiene que materializarse sobre la base principal del excedente que puedan generar determinadas áreas o ramas de actividades de la economía en las primeras fases del proceso. Normalmente, esas áreas coincidirán con aquéllas que, dada su conformación estructural, presenten un mayor margen de excedente potencial inexplorado; en la mayoría de los países de América Latina, es indudable que la agricultura está en esta situación.⁵² En estas circunstancias, una de las áreas a las que habría que asignar una prioridad de transformación en las primeras fases del proceso de desarrollo sería la que constituyen las actividades agropecuarias, de modo que éstas puedan convertirse en una de las fuentes generadoras del excedente necesario para la acumulación que permitirá las etapas siguientes de dicho proceso.⁵³ Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que esa prioridad de transformación asignada al sistema agropecuario puede significar la necesidad de que este último absorba recursos de capital provenientes del resto de la economía durante determinado período de tiempo. Ello dependerá, en definitiva, de la dotación de recursos del sistema, de su estructura socio-económica y del volumen del margen de excedente potencial inexplorado.

Las afirmaciones anteriores podrían poner de manifiesto algunas contradicciones aparentes. Parece existir una contradicción entre la orientación agrícola y la orientación industrial del proceso de transformación de la economía en su conjunto, y otra entre el papel de fuente generadora de excedente para acumulación del sistema agropecuario

⁵⁰ Véase el capítulo segundo de la Tercera Parte de este texto, "Determinación de los objetivos y formulación de la estrategia".

⁵¹ En este sentido, pueden consultarse, entre otros, Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963; CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, E/CN.12/716/Rev. 1, Naciones Unidas, Nueva York, 1965; ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización en América Latina*, Cuadernos del ILPES, serie II, Anticipos de investigación núm. 2, Santiago de Chile, 1967; CEPAL, *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas*, E/CN.12/718/Rev. 1, febrero de 1966; Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, Siglo XXI, México, 1966; André G. Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1970; Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI, México, 1969; Andrés Bianchi y otros, *América Latina: ensayos de interpretación económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

⁵² Véase Danilo Astori, *La agricultura en una estrategia de desarrollo económico*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1969.

⁵³ Véase S. R. Sen, *The strategy for agricultural development and other essays on economic policy and planning*, Asia Publishing House, Nueva York, 1960.

y los requerimientos de recursos derivados de su proceso interno de desarrollo. Pero también en las afirmaciones anteriores está contenido el elemento que permite resolver esos falsos dilemas: la prioridad de la transformación del sistema agropecuario es, en esencia, de carácter temporal.⁵⁴ Así, considerando el desarrollo de la economía en su conjunto desde la perspectiva de su horizonte temporal de largo plazo, la orientación del proceso siempre será de carácter industrial, pero ese horizonte está integrado por diferentes fases o etapas de mediano plazo, y durante algunas de estas últimas —particularmente las más tempranas— la agricultura es una de las ramas de actividades que, en muchos países de América Latina, puede generar un volumen considerable del excedente necesario para hacer posible en definitiva la orientación industrial de largo plazo antes mencionada. Y, del mismo modo, también tiene un carácter esencialmente temporal la posible absorción de recursos de capital que el sistema agropecuario pueda requerir para su transformación interna. Desde este punto de vista, considerando el desarrollo de la economía en su conjunto, en su horizonte temporal de largo plazo, el sistema agropecuario deberá transferir —en términos netos— un volumen considerable de recursos al resto de la economía en la mayoría de los países de América Latina. No obstante, si se toman en cuenta sólo las primeras fases de dicho proceso, probablemente tenga que registrarse durante su transcurso una absorción neta hacia el sistema en muchos de esos países; es preciso, sin embargo, restringir esta afirmación desde varios puntos de vista:⁵⁵

a) En primer término, en algunos países en particular, la estructura de la agricultura y ganadería y su dotación de recursos son de tal naturaleza, y al mismo tiempo, el margen de excedente potencial inexplorado es tan grande, que aun en las etapas más tempranas del horizonte global de cambio puede pensarse que el sistema agropecuario será capaz de generar una transferencia neta de recursos hacia el resto de la economía. Argentina y Uruguay podrían ser ejemplos representativos de esta situación.

b) En todos los casos, la utilización intensa de insumos tecnológicos, como base de formas de producción que ahorran tierra, puede hacer disminuir considerablemente los requerimientos de recursos financieros de largo plazo.

c) Finalmente, en algunos países donde la frontera agropecuaria aún no está agotada, o donde la infraestructura del subsistema de actividades productivas presenta actualmente graves deficiencias y existen a la vez grandes excedentes de fuerza de trabajo sin empleo productivo, es posible pensar en la utilización de buena parte de esta última en la formación directa de medios materiales de producción, transformando así el trabajo humano en un recurso de acumulación.⁵⁶

Dentro del sistema agropecuario se harán necesarias definiciones estratégicas de la misma naturaleza de las analizadas respecto de las prioridades entre ramas de actividades. Dichas definiciones habrán de considerar también cada uno de los subsistemas que componen el sistema agropecuario. Así, algunas de las actividades de estos subsistemas resultarán fundamentales durante determinadas etapas y, debido a ello, seguramente absorberán una parte significativa de la disponibilidad de recursos del sistema en su conjunto. Por otra parte, también dentro del sistema podrá ir cambiando la asignación de prioridades con el correr del tiempo, hecho que no es ajeno a los diferentes períodos de gestación y maduración de las inversiones asociadas a cada actividad. Por ejemplo, en el caso del Uruguay,⁵⁷ los rubros de producción prioritarios desde el

⁵⁴ Véase Danilo Astori, *op. cit.*, pp. 33 ss.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 104 ss.

⁵⁶ Véase Joseph Pajetzka, "Mecanismos para la formulación y ejecución de planes", *Revista Comercio Exterior*, tomo XVIII, núm. 6, México, junio de 1968.

⁵⁷ Véase Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE, Sector Agropecuario, *Plan*

punto de vista de su importancia para el proceso de acumulación son la carne bovina y la lana, y así fueron considerados sobre la base de un horizonte temporal de diez años. Pero como consecuencia del lapso de tiempo que exige por su misma naturaleza el crecimiento sustantivo de ese tipo de producción se estimó necesario —a la luz de la función que se le había asignado al agro en el desarrollo de la economía en su conjunto— que el plan asignara una prioridad temporal, durante los primeros años de ese horizonte temporal, a la producción agrícola propiamente tal, particularmente, a la de cereales y oleaginosas.

Tanto si se observa la función del sistema agropecuario en relación con la de otras ramas de actividad como si se lo hace desde el punto de vista interno de dicho sistema, se aprecia claramente —por razones ya explicadas antes— la importancia decisiva de los flujos de recursos financieros para contribuir a materializar las definiciones estratégicas. Desde el punto de vista financiero propiamente tal, existen varias vías para que dichos flujos se produzcan:

a] En primer término, hay que tener en cuenta la evolución de la relación de términos del intercambio entre los productos agropecuarios y los no agropecuarios, así como entre las distintas actividades componentes del sistema agropecuario. Dicha evolución es condicionada —como ya se vio— por las políticas económicas, especialmente las que se refieren al nivel y la estructura de los precios, al costo del crédito y a la carga tributaria. El efecto de estas políticas se expresa en el ahorro. De este modo, la evolución mencionada influye decisivamente sobre la capacidad de autofinanciamiento del sistema o de sus distintas actividades consideradas en particular.

b] Las transferencias de activos financieros intermedios, que pueden tener un carácter directo o indirecto. Serán directas cuando el mismo agente que las realiza las aplica a un uso final de fondos, es decir, a la incorporación de medios de producción. Así, en este caso, una fuente intermedia de fondos está siendo utilizada —directamente— para posibilitar ese uso final; por ejemplo, una empresa industrial utiliza parte de su disponibilidad de recursos financieros para efectuar una inversión en el sistema agropecuario. Desde el punto de vista de este último, la fuente de fondos tiene un carácter intermedio, pero el uso de los mismos es de naturaleza final. Las transferencias de recursos financieros intermedios son indirectas, en cambio, cuando dichos recursos son en definitiva utilizados por agentes distintos a los que realizan las transferencias, intervengan o no intermediarios en la operación.⁵⁸ Es el caso de los recursos que circulan a través de préstamos, ventas de activos materiales viejos o de activos financieros propiamente dichos, y por lo menos una parte de los aportes de recursos fiscales o presupuestarios.⁵⁹

3. *El papel de la administración pública en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente*

Como ya se dijo antes, el papel que la administración pública debe tener en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente constituye el segundo elemento fundamental de las definiciones estratégicas acerca de las funciones del sistema agropecuario y sus actividades en el proceso de acumulación. Por lo tanto, es de consi-

de desarrollo agropecuario, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo, 1966, capítulo segundo, "Estrategia del desarrollo agropecuario".

⁵⁸ Es decir, instituciones integrantes del sistema financiero.

⁵⁹ Se trata de la parte de los recursos fiscales o presupuestarios que la administración pública no invierte directamente en el sistema agropecuario.

derable importancia para la orientación de la planificación financiera de mediano plazo.

La administración pública además de definir las prioridades entre ramas de actividades y dentro de cada una de ellas durante el horizonte temporal del proceso de planificación, debe determinar también qué función le corresponderá a ella misma en todo este esquema; cual sea, esta función dependerá de la participación que se le asigne en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente.⁶⁰

Desde luego, por su propia naturaleza —estrechamente vinculada a las formas básicas de organización económica de la sociedad en su conjunto— estas definiciones no corresponden al sistema de planificación agropecuario considerado aisladamente. Por el contrario, se trata de una decisión que habrá que tomar a nivel nacional y en cuya concepción participarán todas las oficinas de planificación de las diversas ramas de actividades. En particular, el sistema de planificación agropecuaria aportará criterios de funcionamiento para el desarrollo de las actividades de algunos organismos públicos especializados en el apoyo financiero al sistema agropecuario.

Cualesquiera sean las orientaciones fundamentales que se aprueben desde este punto de vista, es necesario destacar la importancia decisiva de la intervención del estado en esta materia. Se dijo antes que la dimensión financiera del plan, deriva de su dimensión física, y al mismo tiempo constituye, una condición de su viabilidad. Ahora, es preciso afirmar que la intervención sustantiva del estado, que tiende a asegurar la disponibilidad de recursos financieros y su aplicación a los fines previstos en el proceso de planificación, es una condición fundamental de la factibilidad de la dimensión financiera en que se apoya dicho proceso, principalmente por cuanto las acciones que se le asignan a la administración pública en un proceso de planificación son de la naturaleza imperativa y porque el comportamiento de dicha administración está orientado por criterios de rentabilidad social. No obstante, como la administración pública tiene una estructura compleja —especialmente cuando asume responsabilidades crecientes en un proceso de cambio— también en su órbita se materializan filtraciones o desviaciones en la asignación de recursos financieros, distorsionando así el sentido y la intensidad de los flujos financieros planificados. No basta sólo con dar considerable participación a la administración pública, también es necesario que las reformas a su organización tiendan a reducir a un nivel mínimo tales filtraciones o desviaciones.

Como se señaló antes, no es posible concebir la participación de la administración pública en los esquemas de flujos financieros sin considerar el papel que va a desempeñar en la generación, captación y acumulación del excedente. Del papel de la administración pública en estas tres etapas dependerán en gran medida sus posibilidades de una participación más sustantiva en las orientaciones financieras del plan.

El excedente generado por el sistema agropecuario proviene, en general, de todos sus subsistemas, aun cuando la mayor parte del mismo se originará seguramente en el de actividades productivas y, subsidiariamente, en algunas actividades de apoyo. La participación de la administración pública en la generación de excedente se logra mediante su intervención directa en el desarrollo de dichas actividades, la cual podría asumir diversas formas en la práctica: empresas de propiedad estatal, empresas de carácter mixto, con participación de capital público y privado, empresas con organización y gestión de tipo colectivo en las que el estado tiene una determinada intervención, compartida con otras organizaciones, etc.⁶¹ Hasta ahora, el estado casi no ha tenido

⁶⁰ Véase Ignacy Sachs, *Obstáculos al desarrollo y planificación*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967.

⁶¹ En este sentido, es preciso tener en cuenta la nueva experiencia del sistema de propiedad social en Perú. Véase *Ley de Empresas de Propiedad Social*, Decreto Ley N° 20.598, Editora del Diario Oficial "El Peruano", Lima, 1974.

participación directa en las actividades productivas agropecuarias de la mayoría de los países de América Latina. En cambio, sí ha participado en algunas actividades de apoyo, como en determinadas empresas de comercialización de productos, insumos y bienes de capital; en bancos y otros organismos del sistema financiero, en centros de creación y difusión de tecnologías, etc. Cabe anotar, sin embargo, que esa participación ha sido más activa cuando se trata de actividades que —por su naturaleza— no generan excedente.

No obstante, desde el punto de vista de la circulación de flujos financieros y sus vinculaciones con el proceso de acumulación, la captación del excedente es tanto o más importante que la generación del mismo, pues asegura su disponibilidad para utilizarlo de acuerdo a los criterios y las finalidades previstas por la sociedad a través del proceso de planificación. Naturalmente, la participación sustantiva del estado en la generación del excedente, asegurará también su captación. Si no existe participación importante del estado en estas actividades, la captación sólo será posible a través de la creación y aplicación de instrumentos *ad hoc*.

Por otra parte, también es necesario considerar que en esta etapa de captación del excedente surge con claridad la decisiva importancia de la participación sustantiva de la administración pública en el sistema financiero, y particularmente en su columna vertebral, que es la estructura crediticia bancaria o extrabancaria, general o especializada en el apoyo a las actividades agropecuarias. Además, esa participación sustantiva en el proceso de intermediación financiera constituye un factor de integración fundamental entre las etapas de captación y de acumulación del excedente. De esta manera, se puede apreciar que la intervención significativa de la administración pública en el proceso de acumulación del excedente —aspecto clave de cualquier proceso de transformación— no exige necesariamente su participación directa en las actividades productivas que, en definitiva, materializan esa acumulación. La importancia de su intervención no se pierde aunque ésta sea indirecta y se realice a través de sus actividades de intermediación financiera. Adecuadamente desarrolladas tales actividades, sin duda orientarán el destino de los recursos financieros hacia los fines concretos de acumulación que se han programado. De esta manera, al participar sustantivamente en el sistema financiero, y particularmente en la estructura crediticia, la administración pública puede ser capaz de condicionar simultáneamente los procesos de captación y acumulación del excedente.

C. LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS Y LAS FUENTES DE FONDOS PARA EL SISTEMA AGROPECUARIO

A la luz de las definiciones estratégicas vinculadas a la dimensión financiera del proceso de planificación agropecuaria, y que se refieren a la función que se le asigna al sistema y a sus actividades componentes en la acumulación de medios de producción, es necesario determinar las vías y las formas en que deberá materializarse el equilibrio financiero a mediano plazo. En otras palabras, es preciso establecer concretamente los usos y las fuentes de fondos que permitirán alcanzar dicho equilibrio.

En particular, es necesario determinar el nivel y la composición de los fondos requeridos para financiar las operaciones corrientes de producción, así como las fuentes de donde provendrán los recursos financieros correspondientes. Es preciso establecer además la magnitud de la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes la cual está representada por el ahorro,⁶² que al mismo tiempo —como ya se dijo— constituye

⁶² En este sentido, conviene recordar que la concesión de créditos de corto plazo y su

una fuente final de fondos. Cabe tener en cuenta, por un lado, la considerable influencia que tendrá la mayor dotación de recursos que, en cada uno de los subsistemas, supone el proceso de desarrollo agropecuario. Por otro lado, conviene reiterar que estas actividades financieras corrientes reciben la mayor parte del efecto de las políticas económicas. Por lo tanto, estas políticas contribuyen a condicionar la magnitud del ahorro, y también el proceso de transferencias de ingresos entre ramas de actividad y dentro de cada una de ellas.

Por otra parte, habrá que determinar el nivel y la composición de los usos de fondos vinculados al proceso de acumulación, sean de carácter intermedio —que tendrán especial importancia relativa cuando se trate de transferir recursos a otras actividades o sistemas— o de carácter final (la inversión). La participación de la inversión será tanto mayor cuanto más alta sea la prioridad que se haya asignado a la acumulación de medios de producción dentro del propio sistema agropecuario concebido en general, o dentro de algunas de sus actividades componentes en particular. Además, la planificación financiera de mediano plazo deberá incluir también el análisis del nivel y la composición de las fuentes de fondos que realizarán estas operaciones con activos intermedios o finales, sobre los cuales tendrá influencia decisiva la política de crédito que se haya diseñado.

Antes de comenzar el análisis de los principales criterios que deben tenerse en cuenta al programar el comportamiento de cada una de las variables anteriormente mencionadas, conviene reiterar —por su importancia— algunos aspectos esenciales ya analizados precedentemente.

Primero, al establecer el nivel y la composición de los usos y las fuentes de fondos que se requieran, no se puede perder de vista que en el mediano plazo se trata de dar un conjunto de orientaciones fundamentales. Segundo, y no obstante lo anterior, es imprescindible basar los cálculos en las proyecciones de los precios⁶³ que consulta el plan, a fin de considerar la influencia de las variaciones en la estructura de precios relativos sobre el equilibrio financiero que se está programando. Un análisis que carezca de estos elementos resultaría bastante estéril. Al mismo tiempo, sin embargo, hay que destacar que este análisis no le quita a la planificación financiera de mediano plazo su naturaleza de orientación fundamental. En efecto, esta programación de los precios —particularmente en lo que se refiere a la estructura de sus relaciones— no evita que los precios futuros de los productos, insumos y bienes de capital tengan que ser fijados en cada año, como parte de los planes anuales. De la misma manera, el hecho de considerar precios proyectados en la planificación financiera de mediano plazo tampoco evita que esta última deba ser ajustada, en cada período, en el marco de la programación monetario-financiera de corto plazo que integra los planes anuales.

Finalmente, es preciso señalar que la determinación del nivel y la composición de los usos y las fuentes de fondos constituye un proceso que, a la luz de las bases estratégicas ya analizadas, debe ir avanzando conjunta e integradamente, desde el doble punto de vista de las distintas categorías de usos y fuentes que deben considerarse y de los diferentes criterios de cobertura ya determinados, según lo que se vio antes. Desde la primera perspectiva, las interrelaciones existentes entre los usos y las fuentes de fondos y entre los diversos componentes de cada una de esas variables no pueden ser ignoradas por la planificación financiera, que tiene que considerar simultáneamente esos elemen-

amortización constituyen respectivamente una fuente y un uso de fondos que se computan dentro de un mismo período de producción.

⁶³ Que seguramente estarán expresados en términos de precios reales, esto es, sobre la base de moneda de poder adquisitivo constante, con referencia a un período base determinado.

tos. Desde el segundo punto de vista mencionado, dicha planificación debe ir tomando en cuenta interdependientemente el equilibrio financiero de las actividades correspondientes a los cuatro subsistemas integrantes del sistema agropecuario, el equilibrio que corresponde a los agentes públicos y privados y el equilibrio de las distintas actividades clasificadas según su grado de prioridad, en relación con el contenido de los objetivos y la estrategia. Estos tres son, precisamente, los criterios de cobertura ya estudiados y que, por supuesto, no pueden funcionar en forma aislada en la práctica. La planificación financiera debe ir abarcando todos esos campos simultáneamente y en conjunto.

En otras palabras, como se verá después con mayor detalle, la compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos del sistema agropecuario es un proceso que comienza con la propia formulación de la planificación financiera del mediano plazo. Naturalmente, es preciso efectuar una conciliación final entre ambos, teniendo en cuenta simultáneamente todos los criterios de cobertura. Pero esa conciliación final es sólo una etapa de la compatibilización, que constituye en rigor un proceso.

Sobre la base de todos estos aspectos fundamentales, se consideran a continuación algunos criterios importantes para determinar los usos y las fuentes de fondos del sistema agropecuario y sus diferentes actividades componentes.

1. *Los usos de fondos*

El análisis de los usos de fondos para el sistema agropecuario puede subdividirse en análisis de los gastos corrientes o de operación, y análisis de usos vinculados al proceso de acumulación de capital.

a) *Gastos corrientes o de operación*

El proceso de desarrollo agropecuario supone un incremento progresivo de los gastos necesarios para materializar las actividades corrientes de producción. Así, por ejemplo, en el subsistema de actividades productivas habrá que disponer seguramente de un volumen creciente de insumos —cuya composición además irá variando— así como de una mayor dotación de fuerza de trabajo ocupada productivamente. Lo mismo ocurrirá en los subsistemas de actividades de apoyo y de mejoramiento en las condiciones de vida en el medio rural, como consecuencia de la expansión de las tareas propias de estos últimos, que deberán acompañar y sustentar la expansión de las actividades de producción. En las labores de apoyo, cabe citar como ejemplo los mayores gastos de operación que exigirán los servicios de comercialización y procesamiento de los productos agropecuarios o los de creación y difusión de tecnologías. Por otra parte, en las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural pueden mencionarse las crecientes necesidades de financiamiento corriente debidas a las actividades de educación y capacitación que deberán realizarse. Finalmente, el proceso de planificación agropecuaria supone la presencia de una organización, la cual por supuesto necesitará también crecientes recursos para sus gastos de operación.

En rigor, los gastos corrientes o de operación que es preciso financiar podrían ser agrupados en cinco grandes categorías: la adquisición de insumos; la remuneración de la mano de obra; el pago de los impuestos; el pago de los intereses por concepto de los préstamos recibidos, y el pago de la renta de la tierra cuando corresponda. Naturalmente, este último rubro se presentará en el subsistema de actividades productivas, y sólo ocasionalmente en algunas actividades de apoyo.⁶⁴

⁶⁴ Por ejemplo, en el caso de algunas estaciones experimentales que ocupan predios para el desarrollo de sus actividades.

Es importante tener en cuenta que en el caso de las actividades productivas y algunas de apoyo buena parte de los gastos de operación se financian con la venta de su misma producción, esto es, con ingresos de carácter corriente. No obstante, el desfase temporal existente entre el momento en que resulta necesario incurrir en los gastos y aquél en que se perciben los ingresos plantea un problema financiero que es necesario atender con la disponibilidad permanente de un capital circulante o de trabajo,⁶⁵ integrado por recursos que pueden tener un grado de liquidez variable, pero siempre relativamente alto, es decir, por activos líquidos o realizables a corto plazo. Así, ese capital circulante puede estar compuesto por dinero en caja —esto es, billetes y depósitos a la vista— documentos o deudas por cobrar, productos por vender, disponibilidad de insumos en existencia, etc.

La magnitud de este capital circulante o de trabajo dependerá del volumen de los gastos de operación que deberán realizarse en un determinado lapso de tiempo —que puede ser un año— y del período de recuperación o rotación de dichos gastos en el marco de dicho lapso. A su vez, este período de recuperación o rotación estará determinado por el aludido desfase temporal entre los gastos y los ingresos corrientes. Así, por ejemplo, si los gastos y las ventas correspondientes a una determinada producción se distribuyen uniformemente durante los doce meses del año, con los gastos al principio y las ventas al final de cada uno de esos meses, la velocidad de rotación de los gastos en el año será igual a doce, y su período de recuperación o rotación en ese mismo lapso de tiempo será igual a la inversa de dicha velocidad, esto es $\frac{1}{12}$. De esta

manera, el volumen del capital circulante necesario en estas circunstancias podría calcularse como el producto de ese período de recuperación por los gastos totales de operación a realizar en el año. Entonces, si se llama VRG_t a la velocidad de rotación de los gastos corrientes durante un determinado lapso de tiempo, expresada en términos del número de veces que esos gastos son recuperados durante el transcurso de dicho lapso; PRG_t al período de recuperación de esos gastos expresados en términos de fracciones del lapso referido; KC_t al capital circulante y GC_t a los gastos corrientes totales durante ese lapso, que se identifica con el subíndice t , se tendría:

$$PRG_t = \frac{1}{VRG_t}$$

$$KC_t = PRG_t \cdot GC_t$$

De esta manera, si la uniformidad derivada del ejemplo anterior se registrara semestralmente, la velocidad de rotación sería igual a dos y las necesidades de capital circulante alcanzarían a la mitad de los gastos de operación que deban realizarse en el año.

De acuerdo a los conceptos anteriores, se comprenderá claramente que la magnitud del capital circulante requerido variará de acuerdo a la naturaleza de los distintos rubros de producción a que corresponda, particularmente en cuanto se refiere a las secuencias temporales de los gastos y los ingresos que dichos rubros originan. Ello exige efectuar los cálculos pertinentes para cada caso individualmente considerado, de modo que las magnitudes totales correspondientes a cada subsistema de actividades, así como

⁶⁵ Véase María Conceição Tavares, "Notas sobre el problema del financiamiento de una economía en desarrollo: el Curso de Brasil", en ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, op. cit.

al sistema agropecuario considerado en su conjunto, constituyan resultados ponderados de acuerdo a las características diferenciales que —desde este punto de vista— presenta cada uno de los rubros de producción tomados en cuenta. Por ejemplo, en el caso de Chile,⁶⁶ con referencia a las actividades productivas, se estimó que los productores agropecuarios, considerados en conjunto, debían disponer de recursos con alto grado de liquidez por un monto equivalente a algo más del 30 por ciento de los gastos anuales de operación⁶⁷ en el caso de la producción avícola; entre 50 y 60 por ciento en el resto de la producción pecuaria y en la de hortalizas, y cerca del 80 por ciento para el resto de los cultivos. De estos cálculos, surgía un promedio ponderado de 65 por ciento sobre los gastos corrientes anuales de todas las actividades productivas.

En definitiva, este volumen de capital circulante o de trabajo constituye el aspecto central de las necesidades de financiamiento en relación con el desarrollo de las actividades corrientes. Los recursos pueden provenir de diversas fuentes, como se verá después: así, por ejemplo, puede ser autofinanciado a través del ahorro —que es, a su vez, el resultado de las operaciones financieras corrientes— o por medio de la obtención de créditos de corto plazo, cuya cancelación debe registrarse, por lo general, dentro de los límites del propio período de producción. Lo que importa destacar es que por una parte, su importancia es mayor en las primeras etapas del proceso de transformación, cuando las necesidades de mayores gastos de operación significan —por lo general— una diferencia sustantiva respecto a la situación anterior y, por lo tanto, es preciso realizar un esfuerzo significativo para formarlo. Además es preciso tener en cuenta que en esas mismas primeras etapas del proceso, la capacidad de ahorro de los agentes del sistema agropecuario, puede ser relativamente reducida. Todo ello plantea la necesidad de considerar cuidadosamente el problema al determinar las fuentes de fondos correspondientes, para que no se creen estrangulamientos financieros coyunturales⁶⁸ que puedan distorsionar, parcial o totalmente, la perspectiva física de la planificación formulada para determinadas actividades.

Por otra parte, si bien es muy útil el cálculo de las magnitudes absolutas de capital circulante que se requieren en cada año, importa especialmente cuantificar sus incrementos marginales correspondientes a cada período, a partir de la evolución proyectada para los gastos de operación (véase el cuadro 120). No obstante, sea en términos absolutos o marginales, el cálculo tendrá que apoyarse en las proyecciones de esos gastos expresadas a los precios cuya vigencia se haya previsto para cada período del horizonte temporal del plan. En este sentido, uno de los métodos más adecuados que pueden aplicarse en la práctica consiste en considerar la proyección de los precios reales correspondientes, esto es, en términos de moneda de poder adquisitivo constante respecto a un período base (véase el cuadro 121).

Finalmente, cabe tener en cuenta que, aun cuando en las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y en las de conducción y regulación los ingresos corrientes no corresponden, por lo general, a ventas de producción, el problema del financiamiento de las labores de operación deberá abordarse en forma conceptualmente similar a la ya vista. Así, en la mayoría de estos casos, los ingresos

⁶⁶ Véase Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, Santiago de Chile, 1970, 2ª edición, capítulo XIII, "Financiamiento del plan".

⁶⁷ Dichos gastos se refirieron a la adquisición de insumos y la remuneración de la fuerza de trabajo.

⁶⁸ Acerca de la experiencia registrada desde este punto de vista en Venezuela, puede verse el trabajo de César A. Manduca, "La Planificación financiera a mediano y a corto plazo en Venezuela: situación actual y perspectivas", en ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, op. cit.

CUADRO 120. Chile: Recursos adicionales requeridos anualmente por los productores para financiar la mayor inversión y el incremento de los gastos de operación y sus posibles fuentes de financiamiento
(Expresado a precios reales de cada año, en millones de escudos de poder adquisitivo de 1965)

	Año agrícola			
	1965	1969	1970	1971
A. Uso de fondos				
1. Inversión bruta ^a	331	501	524	552
2. Aumento de los gastos de operación ^b	33	120	83	91
Total usos: recursos adicionales requeridos anualmente	364	621	607	643
B. Fuentes de fondos				
1. Depreciaciones	273	341	364	386
2. Autofinanciamiento	163	120	150	180
3. Crédito adicional anual ^c	-72	160	93	77
Total fuentes	364	621	607	643
C. Efecto sobre el crédito agrícola				
1. Crédito adicional acumulado ^c	-72	160	253	330
2. Crédito total del sector ^c	666	991	1 084	1 161

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 511.

^a Corresponde a la parte de la inversión bruta que debe ser financiada, expresada a precios de cada año. (Véase el cuadro XIII-2.)

^b Corresponde a la parte que debe ser financiada, la que se ha estimado en un 65 por ciento del incremento del gasto total en insumos y en mano de obra. (Véanse los cuadros XIII-3 y XIII-4.)

^c Expresado como promedio del saldo deudor de junio y diciembre del año calendario anterior. Sólo incluye el crédito obtenido en fuentes institucionales.

corrientes se originarán en la asignación de recursos fiscales o presupuestarios. En la medida en que no se registren desfases temporales entre los momentos de erogación y de percepción de los recursos financieros, no habrá necesidad de disponer de un capital circulante o de trabajo con las características vistas antes, y los ingresos corrientes financiarán totalmente los gastos de operación. En caso contrario, todos los conceptos analizados con anterioridad resultan también aplicables en este caso.

b] Gastos de capital

Naturalmente, el proceso de desarrollo agropecuario también supondrá una magnitud mucho mayor de gastos de capital, esto es, de usos de fondos vinculados, directa o indirectamente, al proceso de acumulación. Y ello ocurrirá —seguramente— cualquiera sea la función que se le haya asignado al sistema agropecuario y a sus distintas actividades componentes en el marco de dicho proceso. Lo que sí cambiará, de acuerdo a la naturaleza de esa función, es la composición de esos gastos de capital. Así, cuando las definiciones estratégicas asignen prioridad al sistema agropecuario en general y a algunas de sus actividades en particular, los usos finales de fondos —percibidos desde la perspectiva interna del sistema agropecuario— tendrán una participación relativa preponderante. En cambio, cuando esas definiciones asignan esa prioridad a otras áreas

CUADRO 121. Chile: Proyección de los insumos del sector agropecuario, a los precios reales de cada año

(En millones de escudos de poder adquisitivo de 1965)

	Año agrícola			
	1965	1969	1970	1971
1. Fertilizantes	71	112	126	140
2. Semillas	79	83	91	103
3. Huevos para reproducción	5	14	15	16
4. Pesticidas	35	40	47	54
5. Productos veterinarios	13	19	20	21
6. Alimentos para el ganado	235	385	413	443
7. Combustibles y lubricantes	47	58	60	63
8. Reparaciones y mantenimiento	40	46	51	52
9. Servicio de equipos agrícolas mecanizados	11	11	11	11
10. Energía eléctrica	5	7	7	7
11. Seguros	3	3	4	4
Total	544	778	845	914

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 510.

o ramas de actividades de la economía, seguramente el sistema agropecuario será uno de los que tendrá que contribuir con la transferencia de excedente, materializado en determinados activos financieros; eso es lo que indica, por lo menos, la estructura económica de buena parte de los países de la región. Con respecto a los cambios de composición de la inversión, no hay que olvidar que, por su propia naturaleza, se irán materializando durante el transcurso del horizonte temporal de largo plazo. Por ello, la planificación financiera correspondiente a períodos específicos de mediano plazo —en el marco general del horizonte total referido antes— estará en buena medida orientada por la vigencia de algunas prioridades determinadas y las funciones de acumulación que de ellas derivan. A dichas prioridades corresponderá, a su vez, una cierta composición de los gastos de capital.

De acuerdo con los conceptos precedentes, se consideran a continuación los gastos de capital que suponen la realización de operaciones con activos financieros intermedios y luego aquéllos que se materializan mediante operaciones con activos financieros finales y que significan, de esta manera, una acumulación de medios de producción en el interior del sistema agropecuario.

i] *Operaciones con activos financieros intermedios.* Como se dijo antes, los usos de fondos de carácter intermedio se tornan especialmente importantes en aquellas fases del horizonte temporal de largo plazo en que el sistema agropecuario debe transferir recursos financieros al resto de la economía. De la misma manera, y considerando que este problema debe ser también encarado dentro del sistema agropecuario, la propia estrategia de desarrollo agropecuario puede haber determinado la necesidad de transferencias de activos financieros entre diversas actividades internas al sistema; dichas transferencias también deben ser tenidas en cuenta.

Una primera posibilidad en materia de usos de fondos de carácter intermedio se refiere —como se vio al principio— a los incrementos de liquidez en poder del agente que utiliza dichos fondos. Esa mayor liquidez puede estar materializada en billetes o

en depósitos bancarios a la vista; en cualquier caso, constituye una fuente de fondos para la organización creadora de esa liquidez, sea ésta el banco central u otra autoridad monetaria (en el caso de los billetes) o los bancos comerciales (en el caso de los depósitos a la vista). Precisamente por este motivo es que los aumentos de liquidez por parte de los agentes agropecuarios constituyen una vía indirecta para transferir recursos a otros agentes, participantes o no en el propio sistema agropecuario. En otras palabras, esos incrementos de liquidez constituyen una de las razones que fundamentan la emisión de dinero por parte de la autoridad monetaria; por otra parte, la expansión de los depósitos a la vista en los bancos comerciales multiplica las posibilidades de estos últimos para crear medios de pago.⁶⁹ En ambos casos, la capacidad del sistema financiero y particularmente de la estructura bancaria, para disponer de recursos que puedan asignarse a diversas actividades dentro o fuera del sistema agropecuario experimenta un aumento, cuya magnitud dependerá del volumen de las expansiones de la liquidez.

En rigor, esta vía de transferencia de recursos puede llegar a tener importancia sólo con respecto al financiamiento de corto plazo, esto es, el que corresponde a las operaciones corrientes de producción y consumo. Ello se debe a la propia naturaleza de los activos financieros en que se materializa este uso de fondos. Por otra parte, su eficacia en cuanto a las orientaciones derivadas de la dimensión financiera del proceso de planificación dependerá de las características del sistema financiero y la estructura bancaria en particular. En este sentido, una adecuada intervención de las autoridades, contribuirá a mejorar la administración de esos recursos a la luz de las definiciones estratégicas correspondientes.

El resto de las operaciones con activos financieros intermedios⁷⁰ se vinculan más estrechamente, por lo general, con el proceso de financiamiento a largo plazo de la economía, y, a través de este último, con la acumulación de medios de producción.

La concesión de préstamos por parte de los agentes del sistema agropecuario constituye una vía de transferencia de recursos financieros, tanto entre actividades del sistema como entre éste y otras ramas de actividades. Es necesario distinguir la concesión de préstamos a través del sistema financiero, considerado como intermediario, de la que se realiza sin la intervención de las organizaciones pertenecientes a dicho sistema. En el primer caso, los organismos intermediarios que reciben los fondos para redistribuirlos a otros destinos pueden dedicarse exclusivamente al financiamiento agropecuario o no, y pueden o no pertenecer al sistema agropecuario. En cambio, cuando no participan esos organismos intermediarios, los fondos circularán siempre entre agentes no financieros, relacionados con distintas actividades dentro del propio sistema agropecuario o con otras ramas de actividades de la economía. En la medida que exista un sistema financiero apto para materializar en la práctica los criterios de asignación de recursos derivados de los lineamientos estratégicos del plan, siempre será preferible que este sistema reciba los fondos para canalizarlos posteriormente hacia las actividades que los requieran. La validez de esta afirmación se refuerza si los organismos intermediarios —especializados o no— se encuentran integrados al sistema agropecuario y

⁶⁹ Como consecuencia, a su vez, de la acción del multiplicador del crédito, asociado en relación inversa, con la tasa vigente de encaje para los depósitos a la vista.

⁷⁰ Como ya se dijo, dichos activos comprenden los préstamos concedidos, las amortizaciones de los préstamos obtenidos, la compra de activos materiales viejos o de activos financieros propiamente tales, los aportes de recursos fiscales o presupuestarios que puedan efectuar algunos agentes públicos del sistema agropecuario y las transferencias directas para inversiones fuera de dicho sistema o en las actividades componentes del mismo.

coordinados con el resto de la estructura financiera nacional en cuanto a su funcionamiento.

Las compras de activos materiales viejos (es decir, que no significan la incorporación de nuevos medios de producción a la economía) o de activos financieros propiamente dichos, como por ejemplo, los títulos y las acciones, también constituyen vías para la transferencia de recursos financieros, ya sea entre actividades del sistema agropecuario o entre éste y el resto de la economía. En realidad, la compra de activos materiales viejos será relativamente poco significativa para un proceso de desarrollo. En cambio, la compra de activos financieros puede tener mayor importancia para las transferencias de recursos antes mencionadas. Así, por ejemplo, las áreas o ramas de actividades que puedan recibir esos recursos —sea directamente o a través de organismos integrantes del sistema financiero— podrían realizar una emisión de títulos o bonos con rescate a mediano o a largo plazo, cuya adquisición por parte de agentes del sistema agropecuario permita a estos últimos la transferencia de sus excedentes financieros. Muchas veces, para hacer que esta modalidad resulte en la destinación de los fondos según lo previsto, se dispone la adquisición obligatoria de esos activos por parte de determinados organismos que, por lo general, integran la estructura financiera de la economía. Frecuentemente, esa obligatoriedad se fija en términos de una determinada proporción de los pasivos de dichos organismos y se asocia al encaje legal que los mismos deben mantener para cumplir con disposiciones de la autoridad monetaria.⁷¹ En términos generales, las disposiciones de esta naturaleza contribuyen a agilizar la circulación de los recursos financieros. En particular, el sistema agropecuario en su conjunto o algunas de las actividades que lo componen pueden participar con eficacia en dicho proceso de circulación en la medida en que los agentes del sistema adquieran esos activos.

También los aportes de recursos de naturaleza fiscal o presupuestaria pueden constituir un uso intermedio de fondos para agentes del sistema agropecuario. Se materializan cuando organismos de la administración pública agropecuaria (componentes por lo tanto del sistema agropecuario) transfieren recursos financieros fiscales o presupuestarios a otros agentes dentro o fuera del sistema agropecuario. Puede llegar a ser una vía significativa para las transferencias de recursos financieros cuando se ha asignado a la agricultura la función de contribuir con dichos recursos a la expansión de otras áreas de la economía. Por otra parte, cuando al sistema agropecuario se le atribuye una prioridad temporal, que entre otras cosas supone una absorción de activos financieros para el crecimiento de su acumulación interna, los aportes de recursos de origen fiscal o presupuestario —como se verá después— adquieren una especial importancia. De todas maneras, en cualquiera de las circunstancias señaladas, la importancia de esta vía de transferencia de recursos financieros dependerá del tipo de participación asignado a los organismos públicos en el proceso de circulación de dichos recursos, particularmente desde la perspectiva de sus vinculaciones con la acumulación de medios de producción.

Finalmente, los usos intermedios de fondos comprenden también la transferencia directa de recursos para acumulación desde determinadas actividades hacia otras. Estas transferencias pueden producirse entre actividades componentes del sistema agropecuario o entre dicho sistema y otras ramas de actividades. En cualquier caso, el hecho de que la transferencia directa se considere un uso intermedio de fondos supone siempre que la acumulación que se materializa sobre la base de dichos fondos tiene lugar como parte de una actividad económica diferente de aquélla que originó la transferencia,

⁷¹ Véase Sergio Ghigliazza, *op. cit.*

aun cuando el agente titular de ambas actividades —público o privado— sea el mismo. Precisamente estas transferencias se consideran directas por cuando tanto la actividad de donde provienen los recursos como aquélla que los recibe (y en definitiva materializa la acumulación) tienen un agente titular común. Por esta razón también se las considera como usos intermedios de fondo, desde el punto de vista de la actividad que transfiere los recursos. De esta manera, cuando se realizan entre actividades componentes del sistema agropecuario, sólo adquieren carácter de usos intermedios cuando se las percibe desde la perspectiva de la actividad que transfiere los recursos financieros, individualmente considerada. En cambio, para el sistema en su conjunto, esas transferencias internas se consolidan entre sí y no aparecen como usos de fondos de naturaleza intermedia: a ese nivel, sólo se detecta la acumulación de medios de producción realizada sobre la base de esos recursos financieros y ello constituye un uso final de fondos. Por esta razón, desde el punto de vista del sistema agropecuario en su conjunto, solamente cabría incluir dentro de la categoría de usos intermedios de fondos las transferencias directas de recursos financieros para acumulación que se dirigen a otras áreas o sectores de la economía.

Cabe señalar que, por su propia naturaleza, en estas transferencias directas no participa la estructura financiera de la economía como intermediaria entre un grupo de agentes transmisores y otro grupo de receptores. Se trata sólo de la presencia de sujetos titulares comunes en las actividades que transfieren y reciben. Así, por ejemplo, algunos ganaderos pueden decidir transferir parte de sus recursos excedentes a la explotación de determinados cultivos, lo cual supone realizar una cierta inversión de capital para el desarrollo de esta última actividad. Estos ganaderos también pueden decidir que esa transferencia directa de recursos financieros se dirija a una determinada actividad industrial, de prestación de servicios, etc. En ninguno de estos casos hay intermediación financiera, es decir, organismos o mecanismos que absorban los recursos excedentes y los asignen a ciertos destinos.

En el marco de un proceso de desarrollo global y en la medida en que el mercado de capitales y el sistema financiero en particular vayan adquiriendo mayor importancia en la asignación de los recursos, ésta es una vía de transferencia de recursos financieros que seguramente irá tornándose menos significativa. Naturalmente, esta afirmación resulta especialmente válida cuando, a través de una participación sustantiva de las autoridades se puede asegurar un adecuado funcionamiento de los organismos y los mecanismos de intermediación financiera, a la luz de los objetivos y la estrategia del proceso de desarrollo planificado.

ii] *Operaciones con activos financieros finales.*⁷² En aquellos períodos en los cuales se ha asignado prioridad a la transformación del agro, seguramente la inversión en el sistema agropecuario adquirirá mayor importancia en relación con las otras posibles categorías de utilización de fondos. Para los diferentes subsistemas de actividades esta prioridad puede significar un incremento sustantivo de la dotación de medios de producción acompañado de cambios en la composición de esta última. Naturalmente, estas tendencias serán más notorias en los subsistemas de actividades productivas y de actividades de apoyo, en los que seguramente irán unidas a la renovación tecnológica generalizada que se procura como parte del proceso de transformación.

La cuantificación de los recursos financieros requeridos para el proceso de desarrollo agropecuario planificado tiene que basarse en las proyecciones de formación anual de capital formuladas para las distintas actividades correspondientes a cada subsistema,

⁷² Como ya se explicó, la utilización final de fondos se refiere a la acumulación de medios de producción.

teniendo particularmente en cuenta la separación entre las inversiones prediales y las extraprediales, ya que las fuentes de fondos para financiar unas y otras son, normalmente, bastante diferentes. Las inversiones prediales corresponden siempre al subsistema de actividades productivas, en tanto que las extraprediales se materializan, por lo general, en el marco de los restantes subsistemas, aun cuando pueden existir algunas excepciones importantes.⁷³

En todos los casos, es preciso realizar la valoración de la formación anual de capital a los precios que se hayan proyectado para los bienes en que se materializaría la acumulación. (Véase cuadro 122.)

Habrá que establecer claramente también el calendario de las inversiones que se realizarán, así como sus componentes en moneda nacional y extranjera, ya que todos estos elementos resultan de importancia básica para la planificación financiera. (Véase el cuadro 123.)

En el caso particular de las inversiones prediales, es necesario considerar los posibles ajustes de las proyecciones correspondientes, a fin de determinar con precisión la utilización de recursos financieros y, por lo tanto, las necesidades de fondos. Así, en términos generales, pueden registrarse casos en que no haya que financiar la totalidad de los valores finales de los bienes en que se materializa la inversión, dada la metodología de formulación de las metas.⁷⁴ Por ejemplo, con respecto a las existencias ganaderas, frecuentemente es necesario ajustar las magnitudes proyectadas para las inversiones, ya que puede ser preciso financiar solamente el incremento que tiene lugar por la vía de las importaciones de animales en pie y la retención de una parte del ganado, que no es enviada a faena.

En cuanto a la inversión de carácter extrapredial, los fundamentos para considerarla en el marco de la planificación agropecuaria de mediano plazo ya han sido expuestos en otro capítulo.⁷⁵ Esos mismos argumentos, que en gran medida son los que apoyan la utilización del enfoque de sistemas para el desarrollo del proceso de planificación agropecuaria, son los que también demuestran la necesidad de considerar la dimensión financiera de la acumulación de capital a nivel extrapredial. De allí que, aun cuando el sistema agropecuario no sea directamente responsable del financiamiento de algunas obras extraprediales, el sistema de planificación agropecuario debe coordinar su acción con los organismos que financian dichas obras en lo que se refiere a la disponibilidad y la administración de los recursos financieros correspondientes. Para ello, el sistema de planificación agropecuario debe contar con los mecanismos necesarios. En este sentido se debe tener presente que las actividades productivas agropecuarias dependen en forma considerable de la realización de otras que —aunque forman parte del sistema agropecuario— funcionan en la órbita de diferentes ramas de actividades. Al mismo tiempo, el adecuado desarrollo de las actividades de apoyo estará condicionado por su equilibrio financiero y éste a su vez, será administrado por organismos diversos, algunos de los cuales podrán tener poca vinculación con las actividades agropecuarias propiamente tales. Por lo tanto los criterios de coordinación —que en gran medida podrían materializarse sobre la base de una supervisión general ejercida por la oficina nacional

⁷³ Así, por ejemplo, las grandes obras de riego, drenaje y colonización que se realizan a nivel extrapredial —al procurar el aumento de la capacidad de producción de los recursos naturales disponibles como principal finalidad— se consideran integradas al subsistema de actividades productivas.

⁷⁴ Véase Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, *op. cit.*, capítulo XIII, p. 516.

⁷⁵ Véase el capítulo tercero de esta Tercera Parte, "Formulación de metas", en el acápite "Las metas de recursos productivos y tecnología para el sistema agropecuario".

CUADRO 122. Chile: Proyección de la inversión bruta agropecuaria de responsabilidad de los productores, y volumen de recursos que se requiere para financiarla
(Valorada a los precios de cada año y expresada en millones de escudos de 1965)

	Valor de la inversión bruta a precios de cada año				Monto a financiar			
	1965	1969	1970	1971	1965	1969	1970	1971
A. Capital fiduciario	208	323	346	367	197	302	323	342
1. Plantaciones	131	191	206	220	120	170	183	195
2. Riego	25	29	30	31	25	29	30	31
3. Mejoras	52	103	110	116	52	103	110	116
B. Capital de explotación	143	218	234	243	134	199	201	210
1. Existencias ganaderas	29	74	100	103	20	55	67	70
2. Maquinarias y equipos	58	78	62	60	58	78	62	60
3. Material rodante	34	39	42	44	34	39	42	44
4. Útiles y enseres	12	16	18	20	12	16	18	20
5. Envases	10	11	12	16	10	11	12	16
C. Total	351	541	580	610	331	501	524	552

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 509.

CUADRO 123. Chile: Calendario de las inversiones totales en proyectos de infraestructura para la comercialización y el desarrollo tecnológico
(En millones de escudos y millones de dólares a precios de 1965)

	Año calendario			
	1968	1969	1970	1971
A. Proyecto de comercialización				
Escudos	47.1	106.4	79.0	37.2
Dólares	5.0	5.3	7.7	1.3
Total escudos	63.8	124.1	104.8	41.5
B. Proyectos de programas de fomento tecnológico y de los recursos				
Escudos	5.9	14.0	11.8	5.8
Dólares	0.1	0.9	0.9	0.3
Total escudos	6.4	17.1	14.7	6.9
C. Total				
Escudos	53.0	120.4	90.8	43.0
Dólares	5.1	6.2	8.6	1.6
Total escudos	70.2	141.2	119.5	48.4

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, texto, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 516.

de planificación global y la oficina de planificación agropecuaria sobre la dimensión financiera de todas las actividades vinculadas al sistema— resultan de fundamental importancia para una adecuada aplicación práctica de este mecanismo instrumental. Por otra parte la concepción y el funcionamiento de esos criterios de coordinación se facilitarán en la medida en que la administración pública tenga importante participación en la estructura financiera y en el mercado de capitales.

Naturalmente, también en el caso de las inversiones extraprediales, las proyecciones de la utilización de recursos financieros tienen que basarse en las metas de formación anual de capital que se hayan establecido al respecto. (Véase nuevamente el cuadro 123.) En este sentido, conviene tener en cuenta dos características importantes de dichas inversiones.

En primer lugar, las acciones seguramente estarán organizadas sobre la base de proyectos los cuales podrán o no estar integrados en programas. En estas circunstancias, también la proyección de los recursos financieros será similar a la contenida en dichos proyectos y programas. Y como ocurre en general con todas las metas vinculadas a este tipo de inversiones, las proyecciones de la utilización de dichos recursos financieros corresponderán —generalmente— a determinadas etapas del proceso de formulación de los proyectos correspondientes.⁷⁶ Ello dependerá del grado y el tipo de conciliación que exista entre la formulación de dichos proyectos y la formulación de la política agropecuaria planificada en su conjunto, así como de las características y el estado de elaboración de los proyectos preexistentes que se integren a dicha política, según ya se explicó oportunamente.⁷⁷

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ Véase el capítulo quinto de esta Tercera Parte, *Los programas y los proyectos.*

Una segunda característica de las inversiones extraprediales consiste en que, al planificar el financiamiento de las obras que ya se encuentren en ejecución, se debe separar el volumen de la inversión que deberá realizarse durante el transcurso del horizonte temporal del plan, ya que —naturalmente— esa es la magnitud que debe considerarse para cuantificar los correspondientes usos de fondos. (Véase el cuadro 124.)

2. Las fuentes de fondos

El análisis de las fuentes de fondos para el financiamiento del desarrollo agropecuario puede subdividir dichas fuentes según su origen: los recursos pueden provenir del mismo país o del exterior. A su vez, las fuentes nacionales pueden dividirse en correspondientes a operaciones con activos financieros intermedios o bien correspondientes a operaciones con activos financieros finales, según el mismo criterio ya empleado al considerar los usos de fondos.

a] Fuentes nacionales

De la misma manera que en el caso de los usos de fondos, la planificación de las fuentes debe hacerse tanto desde la perspectiva del sistema agropecuario en su conjunto, considerado en sus relaciones con el resto de la economía, como desde el punto de vista de sus actividades componentes en particular, incluyendo las relaciones entre las mismas en lo referente a las fuentes de fondos.

Por otra parte, entre los aspectos básicos vinculados al análisis de las fuentes de fondos de origen nacional, es preciso tener en cuenta que las que supongan operaciones con activos financieros intermedios, como por ejemplo, el crédito disponible para el sistema, resultarán especialmente importantes en aquellas fases de mediano plazo en que dicho sistema en general, o algunas de sus actividades en particular, tengan que absorber recursos financieros, de acuerdo con las prioridades asignadas, y principalmente, con la función que tengan en el proceso de acumulación. Por las mismas razones, en aquellas etapas en que el sistema agropecuario deba cumplir la función opuesta, es decir, transferir recursos al resto de la economía, la importancia relativa de las fuentes intermedias seguramente habrá de disminuir, mientras aumenta en la misma medida la participación del ahorro generado por las propias actividades componentes del sistema.

Este problema puede percibirse también desde otro punto de vista, relativo al equilibrio que se programará para el período abarcado por el plan de mediano plazo, entre el endeudamiento de las actividades del sistema agropecuario y su autofinanciamiento basado en el ahorro.

Evidentemente, a medida que en el transcurso de un proceso de desarrollo van cambiando las prioridades asignadas a las diferentes áreas de la economía y a sus distintas actividades componentes, ello se refleja en las funciones que cumplen en la acumulación de medios de producción y en las consiguientes modificaciones que va experimentando la correlación entre el endeudamiento y el autofinanciamiento.

i] *Operaciones con activos financieros intermedios.* Sobre la base de los mismos criterios ya utilizados al analizar los usos de fondos, las fuentes que suponen operaciones con activos financieros intermedios, comprenden las disminuciones en la liquidez disponible, los créditos obtenidos y las amortizaciones percibidas por los que se han concebido, la venta de activos materiales viejos o de activos financieros propiamente tales, los aportes de recursos fiscales o presupuestarios que puedan recibir alguno agentes públicos del sistema agropecuario y finalmente, las transferencias directas de fondos

CUADRO 124. Chile: Costo total de los proyectos en infraestructura para la comercialización y el desarrollo tecnológico. Monto de la inversión a realizar entre los años 1968 y 1971

(En millones de escudos y millones de dólares a precios de 1965)

	Costo total			Inversión por realizar		
	Escudos	Dólares	Total escudos	Escudos	Dólares	Total escudos
1. Proyectos de comercialización	344	29.3	443	270	19.2	334
2. Proyectos de programas de fomento tecnológico y de los recursos	47	3.3	58	38	2.3	45
Total	391	32.6	501	308	21.5	379

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980*, texto, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 516.

para inversión al sistema agropecuario o entre algunas de las actividades componentes del mismo.

De acuerdo con lo anterior, una primera alternativa para la disponibilidad de fondos de carácter intermedio se basa en las decisiones de los agentes del sistema agropecuario conducentes a disminuir sus tenencias de activos financieros líquidos, esto es, billetes y depósitos bancarios a la vista. Esto, que para los agentes del sistema agropecuario es una fuente de fondos, constituye al mismo tiempo, un uso de fondos para los organismos del sistema bancario que crean dicha liquidez. Por esta razón, las disminuciones de liquidez provocadas por los agentes agropecuarios representan una de las vías a través de las cuales pueden absorber recursos ajenos al sistema —cuando las organizaciones monetarias no pertenecen al mismo— o, en el caso contrario, provenientes de otros agentes agropecuarios. De esta manera, las disminuciones de liquidez constituyen siempre restricciones a la capacidad de creación de dinero por parte del sistema financiero, ya sea porque contribuyen a disminuir las necesidades de emisión o porque reducen las posibilidades de multiplicación del crédito que tienen los bancos comerciales. Esta fuente de recursos financieros sólo tiene importancia con respecto a las actividades de corto plazo, esto es, las que corresponden —por lo general— a la producción y el consumo y su eficacia estará condicionada, en definitiva, por la estructura y el funcionamiento del sistema financiero y en particular, de las organizaciones monetarias.

Las otras operaciones con activos financieros intermedios suelen vincularse más estrechamente al financiamiento de mediano y de largo plazo y por lo tanto, con el proceso de acumulación de bienes de capital.

Naturalmente, la más importante de estas operaciones es la obtención de créditos, tanto desde la perspectiva del sistema en su conjunto como desde la que corresponde a cada una de sus actividades componentes. Por otra parte, esta fuente de fondos adquiere especial importancia en aquellas fases del proceso en las que se define la necesidad de que las actividades agropecuarias —de acuerdo a las prioridades que se les hayan asignado— absorban recursos financieros provenientes del resto de la economía. Es importante tener en cuenta que esta misma definición estratégica supone una determinación en cuanto al papel que corresponderá al ahorro generado en las propias actividades agropecuarias. En rigor —como se dijo antes— éstas son dos perspectivas de un mismo problema, y por lo tanto, no pueden ser definidas separadamente. La consideración de cada uno de esos dos elementos en particular sólo obedece a la necesidad de percibir claramente las distintas características que pueden presentar; en la práctica —como parte de la planificación financiera de mediano plazo— es preciso concebirlos simultánea y conjuntamente.

Teniendo en cuenta la interrelación existente entre el crédito para el agro y el ahorro agropecuario, la determinación del volumen de crédito bancario o extrabancario disponible para las actividades del sistema agropecuario⁷⁸ debe contar con varios elementos de juicio. En primer término, será preciso considerar, desde el punto de vista de la economía en su conjunto y de su estructura financiera en particular, la magnitud de los recursos que podrían asignarse con estos fines, teniendo especialmente en cuenta el contenido de la política monetaria que se ha definido. En segundo término, también importará conocer la participación que las actividades agropecuarias han tenido en el volumen global de crédito en un pasado cercano, ya que puede ser impracticable pretender alterar considerablemente dicha participación en un breve período de tiempo.

En relación con este hecho, un tercer elemento de juicio es la capacidad operativa

⁷⁸ Véase el capítulo cuarto de esta Tercera Parte, "Formulación de políticas", en el acápite "La política de crédito".

de los organismos integrantes de la estructura financiera —integren o no el sistema agropecuario, sean o no especializados en cuanto al apoyo a la agricultura— que se encarguen de materializar la mayor disponibilidad de recursos crediticios que se haya decidido proporcionar a las actividades de dicho sistema. En cuarto lugar, será de fundamental importancia considerar la capacidad de endeudamiento de los receptores del crédito, teniendo en cuenta, por una parte, sus posibilidades financieras de atender la carga periódica por concepto de las amortizaciones y los intereses correspondientes, y por otra, la participación relativa del costo del crédito en el valor agregado generado por las actividades a las que dicho crédito se destina. En este sentido, conviene señalar que una excesiva participación de dicho costo puede convertirse en un factor de rigidez y fragilidad en la conducción de las actividades agropecuarias. Finalmente, habrá que analizar la evolución histórica de la capacidad de ahorro, así como las posibilidades en cuanto a su proyección futura, considerando en particular la necesidad de encontrar entre el consumo y el ahorro de los agentes agropecuarios un equilibrio compatible con el esfuerzo que resulta posible exigirles en cuanto protagonistas del proceso de transformación, y también las posibilidades de afectar el nivel y la composición del ahorro —según las diferentes actividades que lo generan— sobre la base de las políticas de estímulos económicos que se han definido.

Todos estos elementos de juicio tendrán que ser evaluados en forma conjunta y teniendo en cuenta sus interrelaciones, particularmente las ya señaladas entre el endeudamiento y el autofinanciamiento. Se podrá entonces definir la trayectoria, la importancia relativa y la composición de los recursos crediticios que deberán otorgarse al sistema agropecuario. Un problema al que, por lo general, habrá que prestar una atención especial es el que se refiere a la evolución temporal que tendrá la participación relativa del crédito, comparada con la de otras fuentes de fondos, principalmente el ahorro. (Véase nuevamente el cuadro 120.)

En términos generales, es posible afirmar que, por lo general, la participación relativa del crédito habrá de tener mayor importancia en las primeras etapas del proceso de desarrollo, sobre todo si se ha previsto que éste suponga una transformación importante respecto al pasado. Posteriormente, esa participación podrá ir decreciendo, en tanto se incrementa el autofinanciamiento. Así, por ejemplo, en el caso de Chile⁷⁹ se había previsto que en el primer año el crédito financiara cerca del 60 por ciento de los recursos adicionales necesarios para poner en práctica el plan, en tanto que esa cifra disminuía a 40 y 30 por ciento en el segundo y el tercer año, respectivamente.

Desde otro punto de vista, cabe tener en cuenta los factores que pueden determinar estos recursos crediticios de carácter nacional. En este sentido, pueden mencionarse los relativos a la expansión del volumen total de crédito, sea bancario o extrabancario y los que atañen a la redistribución de ese volumen entre las diferentes actividades de la economía en su conjunto o del sistema agropecuario en particular. Con respecto al primer grupo, debe señalarse que la magnitud de la expansión crediticia estará condicionada por la evolución de la liquidez de las organizaciones que operan con estos recursos —particularmente las bancarias—, sus posibilidades de captar un mayor volumen de activos financieros a mediano y a largo plazo y las asignaciones presupuestarias que puedan recibir con el fin específico de expandir el volumen de sus colocaciones. Se puede apreciar así que las definiciones globales en materia de política monetaria y política fiscal tienen decisiva importancia al respecto. (Véase el cuadro 125.) Por otra parte, la redistribución de los recursos crediticios hacia el sistema agropecuario en su conjunto o hacia algunas de sus actividades componentes, puede materializarse a través

⁷⁹ Véase Chile, Ministerio de Agricultura, ODEPA, *op. cit.*, capítulo XIII, pp. 510 ss.

CUADRO 125. Chile: Fuentes de financiamiento del incremento del crédito agrícola
(En millones de escudos de 1965)

	Año agrícola: 1968/1969 1969/1970 1970/1971		
	Año calendario en que es requerido el crédito		
	1968	1969	1970
Uso de fondos			
A. Crédito adicional requerido anualmente	160	93	77
Fuentes de fondos			
A. Recursos externos			
1. Préstamos aprobados			
i) BID-INDAP ^a	11.6	9.6	—
ii) BIRF-CORFO ^b	11.9	26.9	18.4
iii) AID-Gobierno de Chile 1968 ^c	28.0	11.5	—
Recuperaciones ^d	-3.2	-13.1	-5.1
iv) BID-SAG-BEGH ^e	—	6.8	13.4
Total fondos disponibles	48.3	41.7	26.7
2. Préstamos en negociación			
i) BID-Gobierno de Chile ^f	—	7.9	17.5
ii) BID-CORA ^g	—	11.1	19.8
Total	—	19.0	37.3
3. Préstamos en conversación			
i) AID-Gobierno de Chile 1969 ^c	—	24.5	—
Recuperaciones ^d	—	-1.0	-9.6
ii) AID-Gobierno de Chile, 1970 ^c	—	—	24.5
Recuperaciones ^d	—	—	-1.0
Total	—	23.5	13.9
4. Total posible disponibilidad de recursos externos para créditos ^h	48.3	79.2 ^h	67.9 ^h
B. Recursos internos			
1. Expansión normal del crédito bancario ⁱ	14.0	14.6	15.3
2. Redistribución del crédito hacia el sector agrícola	47.7	—	—
3. Incremento del aporte fiscal a las instituciones de fomento	50.0	—	—
Total recursos internos	111.7	14.6	15.3
C. Total fuentes	160.0	93.8	83.2

FUENTE: Ministerio de Agricultura, ODEPA, *Plan de Desarrollo Agropecuario, 1965-1970*, segunda edición, Santiago de Chile, 1970, p. 514.

^a Crédito para capitalización de pequeños productores.

^b Programa de desarrollo ganadero predial en las provincias de la zona sur.

^c Préstamos para la importación de insumos y maquinaria agrícola.

^d Las recuperaciones del crédito AID-Gobierno de Chile están destinadas a financiar proyectos de infraestructura, de manera que no constituirían recursos crediticios para los productores.

^e Préstamos para la capitalización a nivel predial en las provincias de la zona central.

^f Préstamos para puesta en riego y desarrollo agrícola en Digua (11.6 millones) y Maule Norte (13.8 millones).

^g Para financiar insumos y gastos de operación en los asentamientos.

^h Se dedujo 5 y 10 millones de escudos por las posibles modificaciones que podría ser necesario introducir en los préstamos en negociación y en conversación.

ⁱ Estimado en 3 por ciento acumulativo anual.

del empleo de diversos instrumentos; entre ellos cabe mencionar, por ejemplo, exigir a las organizaciones bancarias que destinen una determinada proporción de sus colocaciones a las actividades agropecuarias, orientar selectivamente la política de redescuentos, fijar tasas especiales de encaje, etc.⁸⁰

Desde el punto de vista de los agentes participantes en esta canalización de recursos crediticios hacia el sistema agropecuario y sus actividades, dicha canalización puede realizarse con la participación de organismos integrantes del sistema financiero o sin ella. En el primer caso, a su vez, los organismos pueden ser o no especializados en el financiamiento de actividades agropecuarias y pueden pertenecer o no pertenecer al sistema agropecuario: por ejemplo, un banco de fomento agrario constituye ejemplo típico de un organismo especializado que puede pertenecer al sistema agropecuario, integrando el subsistema de actividades de apoyo; en cambio, algunos organismos de fomento rural que —entre otras labores— conceden créditos para determinados fines constituyen un ejemplo de organismos que, a pesar de no especializarse en esta tarea, al cumplirla pasan a integrar la estructura financiera de la economía. Este último tipo de organismos pueden pertenecer o no al sistema agropecuario.⁸¹ En cambio, cuando no participan organizaciones intermediarias, los recursos circulan entre agentes no financieros, representando lo que frecuentemente se denomina crédito no institucional. Conviene reiterar aquí, que en la medida en que exista un sistema financiero capaz de materializar en la práctica los lineamientos estratégicos del plan, siempre será preferible que todos los recursos crediticios sean administrados en su órbita, especialmente si los organismos integran el sistema agropecuario y coordinan adecuadamente sus actividades con el resto de la estructura financiera nacional.

La venta de activos materiales viejos o de activos financieros propiamente dichos constituye otra de las vías mediante las cuales las actividades del sistema agropecuario pueden disponer de fuentes de fondos de carácter intermedio, aun cuando la venta de activos materiales viejos no será una fuente de financiamiento importante para un proceso de desarrollo. En cambio, la venta de activos financieros puede llegar a tener una importancia considerable cuando se toma la decisión de captar recursos a través de la emisión de títulos o bonos rescatables, por lo general, a mediano o a largo plazo. La eficacia de esta medida se refuerza cuando se hace obligatoria la adquisición de esos activos por parte de las organizaciones bancarias.⁸² Así, por ejemplo, en el caso del Uruguay se propuso la emisión y colocación de Títulos de Promoción Agropecuaria destinados a contribuir a financiar el programa de reforma agraria y se dispuso su adquisición obligatoria por parte de la banca privada.⁸³

También los aportes de recursos fiscales o presupuestarios pueden constituir una fuente intermedia de fondos para las actividades del sistema agropecuario. Se excluyen en este caso aquéllos asignados específicamente para una expansión del crédito y que se han considerado como parte de esta otra vía de absorción de recursos. Como se dijo antes, la importancia de los aportes de recursos fiscales o presupuestarios como fuente de fondos siempre dependerá de la naturaleza de la participación asignada a los

⁸⁰ *Ibid.*, p. 513.

⁸¹ En el caso de Chile, por ejemplo, a la Corporación de la Reforma Agraria, integrante del sistema agropecuario pero no especializada en labores de intermediación financiera, se le asignó la responsabilidad de la concesión de créditos a los nuevos productores asentados. *Ibid.*, p. 515.

⁸² Por otra parte, esa adquisición obligatoria puede estar asociada al régimen de encajes bancarios.

⁸³ Véase Oficina de Programación y Política Agropecuaria y CIDE, Sector Agropecuario, *op. cit.*, capítulo décimo, Punto A-II, *Programa de Reforma Agraria*, p. 334.

CUADRO 126. Balance de inversiones agrarias, 1968-1971
(En millones de pesetas)

	Previsión plan 1968-1971		
	Inversión real	Subvenciones	Total (1)
<i>Sector agricultura</i>	25 807.60	6 445.00	32 252.60
Ganadería	1 882.10	1 120.00	3 002.10
Agricultura (Estado)	315.10	1 139.20	1 454.30
Agricultura (organismos autónomos)	2 285.20	2 500.00	4 785.20
Montes (Estado)	2 744.70	352.30	3 097.00
Montes (organismos autónomos)	6 803.00	—	6 803.00
Reestructuración de explotaciones (O.A.)	9 883.00	1 323.50	11 206.50
Capacitación y experimentación agrarias (O.A.)	1 534.50	5.00	1 539.50
Capacitación y experimentación Agraria (Estado)	—	5.00	5.00
Otros servicios	360.00	—	360.00
<i>Sector transformado en regadío</i>	44 600.00	—	44 600.00
Instituto Nacional de Colonización	12 648.78	—	12 648.78
Obras hidráulicas	28 754.00	—	28 754.00

<i>Obra certificada en 1968</i>			<i>Obra certificada en 1969</i>		
<i>Inversión real</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total</i>	<i>Inversión real</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total</i>
4 278.21	860.31	5 138.52	5 194.18	1 217.61	6 411.79
318.41	128.38	446.79	445.51	218.01	663.52
17.84	162.00	179.84	41.33	257.50	298.83
479.80	527.73	1 007.53	573.67	583.31	1 156.98
502.84	42.20	545.04	621.62	104.80	726.42
1 293.35	—	1 293.35	1 465.31	—	1 465.31
1 622.97	—	1 622.97	1 586.10	53.05	1 639.15
14.43	—	14.43	413.60	—	413.60
—	—	—	—	0.94	0.94
28.57	—	28.57	47.04	—	47.04
8 400.71	—	8 400.71	8 828.01	—	8 828.01
2 094.20	—	2 094.20	2 275.56	—	2 275.56
6 306.51	—	6 306.51	6 552.45	—	6 552.45

<i>Sector investigación científica y técnica</i>	436.40	—
Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas	273.50	—
Instituto Nacional de Investigaciones y Experiencias	120.00	—
Patronato de Biología Animal	42.90	—
<i>Sector de enseñanza y formación profesional</i>	406.00	173.00
Dirección General de Capacitación	406.00	173.00
<i>Sector mejora del medio rural</i>	1 200.00	—
Dirección General de Colonización y O.R.	1 200.00	—
<i>Sector inversión financiera</i>	12 200.00	—
<i>Sector áreas de promoción</i>	—	450.00
Industrias agrarias	—	450.00
Total	84 650.00	7 068.00

436.40	81.99	—	81.99	120.31	—	120.31
273.50	57.69	—	57.69	72.92	—	72.92
120.00	24.30	—	24.30	30.70	—	30.70
42.90	—	—	—	16.69	—	16.69
579.00	71.40	—	71.40	83.78	30.50	114.28
579.00	71.40	—	71.40	83.78	30.50	114.28
1 200.00	—	—	—	121.30	—	121.30
1 200.00	—	—	—	121.30	—	121.30
12 200.00	2 062.30	—	2 062.30	2 041.97	—	2 041.97
450.00	—	40.80	40.80	—	74.30	74.30
450.00	—	40.80	40.80	—	74.30	74.30
91 718.00	14 894.61	901.11	15 795.72	16 389.55	1 322.41	17 711.96

CUADRO 126. *Concluye*

	<i>Obra certificada en 1970</i>			<i>Previsión a certificar en 1971</i>			<i>Obra certificada hasta fin de 1971</i>			$\frac{(2)}{(1)} \times 100$
	<i>Inversión real</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total</i>	<i>Inversión real</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total</i>	<i>Inversión real</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Total (2)</i>	
<i>Sector agricultura</i>	6 055.10	649.54	6 704.64	6 801.30	1 838.43	8 639.73	22 328.79	4 565.89	26 894.68	83.36
Ganadería	420.96	177.38	598.34	494.37	319.32	813.69	1 679.25	843.09	2 522.34	84.01
Agricultura (Estado)	103.10	270.47	378.57	91.71	236.34	328.05	253.98	926.31	1 180.29	81.15
Agricultura (organismos autónomos)	981.17	77.13	1 058.30	499.77	811.17	1 310.94	2 534.41	1 999.34	4 533.75	94.74
Montes (Estado)	669.95	89.99	759.94	729.27	116.73	846.00	2 523.68	353.72	2 877.40	92.90
Montes (organismos autónomos)	1 668.25	—	1 668.25	1 822.41	—	1 822.41	6 249.32	—	6 249.32	91.86
Reestructuración de explotaciones (O.A.)	1 728.67	34.57	1 763.24	2 643.30	354.87	2 998.17	7 581.04	442.49	8 023.53	71.69
Capacitación y experimentación agrarias (O.A.)	407.90	—	407.90	437.04	—	437.04	1 272.97	—	1 272.97	84.68
Capacitación y experimentación Agraria (Estado)	—	—	—	—	—	—	—	0.94	0.94	18.80
Otros servicios	75.10	—	75.10	83.43	—	83.43	234.14	—	234.14	65.03
<i>Sector transformado en regadío</i>	9 426.26	—	9 426.26	12 624.87	—	12 624.87	39 279.85	—	39 278.85	89.07
Instituto Nacional de Colonización	2 785.41	—	2 785.41	3 327.68	—	3 327.68	10 482.85	—	10 482.85	82.90
Obras hidráulicas	6 640.85	—	6 640.85	9 297.19	—	9 297.19	28 797.00	—	28 797.00	100.00

<i>Sector investigación científica y técnica</i>	136.74	—	136.74	136.57	—	136.57	475.61	—	475.61	108.98
Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas	97.14	—	97.14	79.00	—	79.00	306.75	—	306.75	112.15
Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias	27.00	—	27.00	24.57	—	24.57	106.57	—	106.57	88.80
Patronato de Biología Animal	12.60	—	12.60	33.00	—	33.00	62.29	—	62.29	145.19
<i>Sector de enseñanza y formación profesional</i>	99.15	31.00	130.15	112.50	31.00	143.50	366.83	92.50	459.33	79.33
Dirección General de Capacitación	99.15	31.00	130.15	112.50	31.00	143.50	366.83	92.50	459.33	79.33
<i>Sector mejora del medio rural</i>	213.70	—	213.70	270.00	—	270.00	605.00	—	605.00	50.41
Dirección General de Colonización y O.R.	213.70	—	213.70	270.00	—	270.00	605.00	—	605.00	50.41
<i>Sector inversión financiera</i>	2 282.49	—	2 282.49	3 000.00	—	3 000.00	9 386.76	—	9 386.76	76.94
<i>Sector áreas de promoción</i>	—	36.70	36.70	—	110.70	110.70	—	262.50	262.50	58.33
Industrias agrarias	—	36.70	36.70	—	110.70	110.70	—	262.50	262.50	58.33
Total	18 213.44	717.24	18 930.68	22 945.24	1 980.13	24 925.37	72 442.84	4 920.89	77 363.73	84.34

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisión del Plan de Desarrollo Económico y Social, *III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975, Agricultura*, cuarta edición, Junio de 1972, Madrid, España.

organismos de la administración pública que manejan recursos de este tipo. Precisamente, los recursos de origen fiscal o presupuestario adquieren una importancia especial cuando se asignan directamente al financiamiento de inversiones que se materializan en el marco del sistema agropecuario; dichos aportes pueden ser externos al sistema o provenir de transferencias internas, como ocurre cuando determinados agentes o actividades reciben recursos de organismos públicos integrados al sistema agropecuario. Desde otro punto de vista, conviene destacar esta fuente de fondos en cuanto aporte al financiamiento de la inversión extrapredial (véase el cuadro 126), especialmente la correspondiente a los subsistemas de actividades de apoyo, de mejoramiento de los indicadores de vida rural y aquélla que, correspondiendo al subsistema de actividades productivas, se vincula a la ampliación de la capacidad de producción de los recursos del agro, como por ejemplo, las obras de riego y de drenaje.

Finalmente, las fuentes intermedias de fondos también comprenden la transferencia directa de recursos para acumulación. Las transferencias directas pueden provenir desde fuera del sistema agropecuario, o bien, pueden materializarse en el interior del mismo. En este último caso, las transferencias directas sólo constituyen fuentes intermedias de fondos cuando se las percibe desde el punto de vista de la actividad específica que recibe dichos fondos, individualmente considerada, ya que para el sistema en su conjunto se consolidan entre sí y se aprecia exclusivamente el ahorro que hizo posible crear esos recursos para inversión. Y como se sabe, ello constituye una fuente final de fondos. Por esta razón, desde el punto de vista del sistema agropecuario concebido en su conjunto, sólo cabe incluir como fuentes intermedias de fondos las que se reciben desde otras áreas o sectores de la economía.

Las transferencias directas de recursos financieros para acumulación —por su propia naturaleza— se realizan sin la participación de agentes financieros intermediarios. Concebidas como fuentes de fondos, también es posible afirmar —al igual que ya se hizo a propósito de los usos— que en el marco de un proceso de desarrollo global y en la medida en que el mercado de capitales y el sistema financiero en particular vayan adquiriendo simultáneamente mayor participación y eficacia en el proceso de asignación de los recursos, las transferencias directas tenderán a perder importancia relativa en dicho proceso. Ello resultará especialmente válido cuando la efectiva participación de la administración pública en la intermediación financiera procure evitar distorsiones en la materialización de los lineamientos estratégicos previamente definidos al respecto.

ii] *Operaciones con activos financieros finales.* Como ya se ha explicado, el ahorro es la fuente final de fondos mediante la cual las actividades del sistema agropecuario pueden contar con recursos para destinarlos al proceso de acumulación. Al mismo tiempo —como también se señaló— el ahorro es el resultado de las operaciones financieras corrientes, esto es, las que están asociadas a las actividades de producción y consumo. Por ello, la consideración del papel que el ahorro puede desempeñar en el proceso de financiamiento del sistema agropecuario no puede sino partir del análisis de los factores que condicionan su nivel y su composición, teniendo en cuenta los diversos subsistemas y los distintos agentes participantes en su generación.

Puede apreciarse que la definición de la función del ahorro consiste —estrictamente— en la determinación de la importancia relativa que tendrá el autofinanciamiento de las actividades agropecuarias. En lo fundamental, esta determinación constituye la contrapartida necesaria de la que se refiere al nivel y la composición de los recursos crediticios disponibles para el sistema agropecuario, y por este motivo, como se dijo al analizar este último aspecto, ambas determinaciones resultan inseparables. En rigor, se trata de dos perspectivas para observar un mismo proceso. (Véase nuevamente el cuadro 120.)

De acuerdo a lo anterior, y sobre la base del conocimiento de los distintos factores que irán afectando el nivel y la composición del ahorro, la definición del equilibrio entre este último y el endeudamiento de los agentes del sistema agropecuario se realiza a partir de los mismos aspectos ya considerados al analizar los recursos crediticios con que podrían contar dichos agentes.

En cuanto a los principales factores que condicionarán el nivel y la composición del ahorro durante el transcurso del horizonte temporal de mediano plazo correspondiente a esta planificación del financiamiento, cabe en lo fundamental tener en cuenta:

la propia transformación del sistema agropecuario, que irá ocasionando una disminución del margen de excedente potencial inexplorado y con ello irá creando condiciones para el incremento de la capacidad de ahorro;

los cambios que puedan irse operando en los patrones de consumo de los agentes participantes en el sistema agropecuario;

la influencia de las políticas económicas, que puede materializarse, en primer lugar, sobre la magnitud y la composición de los ingresos y los gastos corrientes, principalmente a través de las políticas de precios de los productos, los insumos y los bienes de capital y de políticas de tributación y de comercialización; y en segundo lugar, sobre las transferencias de ingreso que se produzcan a consecuencia de la acción conjunta de todos estos instrumentos, incluyendo el costo del crédito.

Por otra parte, con referencia a los aspectos que contribuyen a definir el equilibrio entre el autofinanciamiento y el endeudamiento cabe reiterar la necesidad de considerar el volumen de los recursos crediticios con que podrán contar las actividades del sistema agropecuario, teniendo en cuenta —específicamente— el contenido de la política monetaria definido para el período; la participación histórica de la actividad agropecuaria en la magnitud global del crédito, principalmente en el pasado más cercano, así como las posibilidades de alterarla significativamente en el futuro; la capacidad operativa de los organismos a los que se asignará la responsabilidad de canalizar los recursos crediticios hacia las actividades destinatarias de los mismos y la capacidad de endeudamiento de los agentes titulares de dichas actividades.

En términos generales, cabe señalar que en el marco de un proceso de transformación global de la economía y dada la naturaleza más probable de las prioridades que se irán asignando como parte de dicho proceso, el ahorro —seguramente— tendrá que constituir, a largo plazo, una fuente cada vez más importante de fondos para el financiamiento de las actividades agropecuarias. Ello coincidirá —por una parte— con una sensible reducción del margen de excedente potencial inexplorado y simultáneamente, con un aporte sustantivo del sistema agropecuario al financiamiento de otras áreas de la economía —particularmente la industria— a través de la transferencia de activos financieros que pueden tener las distintas formas analizadas antes. En cambio, durante las primeras fases o etapas del proceso de cambio y dependiendo de las características estructurales de la economía, es probable que el sistema deba absorber recursos del resto de la economía, por lo cual el ahorro tendría una importancia relativa menor con respecto al volumen total de fuentes de fondos. De esta manera, el equilibrio entre dicho ahorro y el endeudamiento, en cuanto parte de la planificación financiera de mediano plazo, dependerá en definitiva, de la etapa a que aquélla corresponda en el marco del horizonte temporal de largo plazo y naturalmente, de la orientación general que se procure dar al proceso. En todo caso, cabría sostener que —cualquiera sea esa etapa— la participación relativa del ahorro tenderá a ser creciente con el transcurso del tiempo, aun en el marco de cada fase de mediano plazo.

b] *Fuentes del exterior*

Aun cuando las fuentes de fondos que pueden originarse en el exterior constituyen siempre —por su propia naturaleza— operaciones con activos financieros intermedios, conviene analizarlas separadamente, dadas sus especiales características. En términos generales, comprenden fuentes de tipo indirecto, que a su vez abarcan toda clase de préstamos y transferencias directas para inversión provenientes del exterior.

i] *Fuentes indirectas: los préstamos del exterior.* Esta categoría de fuentes de fondos comprende, principalmente, los créditos de proveedores, por una parte y por otra, los concedidos por organismos financieros extranjeros públicos o privados; comprende también los créditos de organismos internacionales de fomento. (Véase nuevamente el cuadro 125.)

El crédito de proveedores está asociado a las importaciones que realizan los agentes del sistema agropecuario y por lo general, es de corto y mediano plazo.

Los créditos concedidos por organismos financieros del exterior y organismos internacionales de fomento pueden ser de corto, mediano o largo plazo y tener diversos destinos, entre los que cabe destacar:

la adquisición de bienes importados, como por ejemplo, insumos y bienes de capital;

la construcción de obras de infraestructura, tanto prediales como extraprediales y la incorporación de mejoras a las explotaciones;

la creación de fondos para la expansión crediticia interna, destinados a financiar gastos de operación o bien gastos de capital.⁸⁴

La participación relativa de esta fuente de fondos en el financiamiento de las actividades del sistema agropecuario puede ser más importante en las primeras fases del proceso de desarrollo; en ellas, la economía en general y dicho sistema en particular aún no reúnen las condiciones necesarias para materializar todo su excedente potencial y por lo tanto, sus respectivas capacidades de ahorro tienen importantes restricciones. A ello habría que agregar las necesidades de importación de insumos y de bienes de capital, cuyo volumen puede resultar considerable —en términos relativos— durante las etapas más tempranas del proceso de transformación, especialmente si se lo compara con el volumen registrado en el pasado. Teniendo en cuenta los desequilibrios en el comercio con el exterior y el balance de pagos, el alto nivel del endeudamiento y la pérdida de reservas internacionales que han caracterizado a los países de la región en los últimos años, esos requerimientos de importación pueden reforzar —en muchos casos— la necesidad de contar con créditos externos.

No obstante, a un plazo mayor, los mismos factores recién mencionados exigen una disminución de la importancia relativa de esta fuente de fondos. Dicha disminución debería producirse a medida que el sistema agropecuario (y particularmente el subsistema de actividades productivas) logre reducir su margen de excedente potencial inexplorado y pueda —simultáneamente— ampliar su capacidad de ahorro. Desde el punto de vista de la economía en su conjunto, también coincidirá —seguramente— con el comienzo de un proceso de considerables aportes de la agricultura a la acumulación y el crecimiento de otras áreas o sectores de la economía.

Sin embargo, también hay que señalar que es previsible un cambio en la importancia relativa de los créditos externos para las diversas actividades que integran el sistema agropecuario. En efecto, las actividades de apoyo y las de mejoramiento de las

⁸⁴ En este caso especial, las fuentes de fondos —aunque asignadas a la concesión de créditos internos— se computan entre las provenientes del exterior, pues suponen un endeudamiento del país.

condiciones de vida rural irán adquiriendo una mayor cuota (absoluta y relativa) del crédito externo, a expensas de las actividades productivas.

Teniendo en cuenta los antecedentes comentados, la definición acerca de la función del financiamiento externo constituye, evidentemente, una determinación estratégica a nivel nacional. Naturalmente, los principales factores que deberán considerarse al tomar esta importantísima decisión coinciden —básicamente— con los que se comentaron antes. A ellos cabría agregar que los préstamos del exterior presentan mayor grado de flexibilidad que la inversión extranjera directa en cuanto a la asignación de los recursos financieros a los fines predeterminados por el plan. Debe señalarse asimismo la importancia de una activa participación de la administración pública en la negociación de las condiciones de los créditos, a fin de que dichas condiciones no contribuyan a distorsionar —por la vía de una relación de dependencia respecto a los acreedores— los lineamientos estratégicos que el país ha adoptado para llevar adelante su proceso de cambio.

ii] *Fuentes directas: la inversión extranjera.* La transferencia directa de recursos para acumulación puede constituir una fuente de fondos para el financiamiento de la inversión correspondiente a las actividades del sistema agropecuario tanto si los activos financieros provienen del mismo país como si son de origen extranjero.

Las características básicas que definen las transferencias directas de fondos provenientes de la inversión extranjera se presentan, a nivel internacional, de una manera similar a la explicada antes a propósito de las transferencias directas dentro de un país. Esas características básicas consisten en la presencia de un agente titular común en las actividades que transfieren y reciben los recursos y en una diferenciación entre dichas actividades. En este caso especial, dicha diferenciación puede ser solamente geográfica o bien geográfica y funcional.

Cuando se analizaron las transferencias directas de recursos para acumulación dentro de un país, sea desde fuera del sistema agropecuario o entre actividades componentes de este último, se señaló que —en la medida en que se fuera contando con un mercado de capitales y un sistema financiero con un funcionamiento adecuado para materializar la asignación de recursos que se ha definido— esta vía de transferencia de activos financieros tendría que ir perdiendo importancia relativa, de modo de evitar que se convierta en un factor de distorsión respecto a los lineamientos estratégicos aprobados en ese sentido.

Estos argumentos resultan enteramente válidos también para el caso de la inversión extranjera directa. No obstante, es preciso agregar a los mismos, algunas consideraciones que resultan aún más importantes y que se refieren a las características esenciales que siempre ha tenido dicha inversión en América Latina. En particular, cabe destacar —desde este punto de vista— la continua extracción de excedente que han originado; su efecto sobre la tecnología, a veces no muy adecuado si se toman en cuenta las características cuantitativas y cualitativas de la dotación relativa de recursos predominantes en la región, y finalmente, las consecuencias negativas que han tenido sobre las condiciones necesarias para una integración efectiva de las economías latinoamericanas.⁸⁵

⁸⁵ Para un análisis más detallado de estos efectos, puede verse, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1970, capítulo sobre "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano"; Naciones Unidas, Nueva York, 1971; Víctor Testa, *Empresas multinacionales e imperialismo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1973; varios autores, *Política económica de las corporaciones multinacionales*, Periferia, Buenos Aires, 1975; Stephen Hymér, *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*, Periferia, Buenos Aires, 1972; varios autores, *Corporaciones multinacionales en América Latina*, Periferia, Buenos Ai-

D. LA COMPATIBILIZACIÓN ENTRE LOS USOS Y LAS FUENTES DE FONDOS

Para apreciar correctamente la naturaleza de la compatibilización que debe realizarse entre los usos y las fuentes de fondos, es preciso tener presente, como un punto de partida básico, el carácter de la dimensión financiera del proceso de planificación agropecuaria a mediano plazo analizado anteriormente. Ese análisis permitió identificar dos características esenciales: la primera se refiere a que constituye naturalmente, una consecuencia de la dimensión física de la política agropecuaria planificada; la segunda se vincula al hecho de que representa una condición fundamental para la factibilidad de dicha dimensión física. Por estos motivos, se señaló antes —y conviene reiterarlo ahora— que la planificación financiera no es ni puede ser un simple apéndice del proceso general de formulación. Por el contrario, la iniciación de su diseño se materializa con el propio comienzo de dicho proceso, y de esta manera representa una de las perspectivas fundamentales para determinar y efectuar las correcciones que deban incorporarse a dicha formulación como consecuencia de las incompatibilidades o incoherencias que puedan detectarse.

De acuerdo con los conceptos precedentes, la compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos tiene que reflejar en la práctica las características esenciales que se acaban de señalar. No obstante la interrelación existente entre esos usos y fuentes (ya analizada), puede afirmarse que los primeros son los que demuestran, en lo fundamental, la vinculación existente entre las dimensiones física y financiera de la planificación agropecuaria de mediano plazo; las fuentes representan, principalmente, por su parte, los factores de factibilidad o viabilidad para que pueda materializarse coherentemente la relación entre ambas dimensiones. Por estas razones, el proceso de compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos tiene que comenzar con la iniciación misma del diseño de la planificación financiera, o, lo que es lo mismo, con la iniciación de toda la formulación de la política agropecuaria planificada. Luego va progresando a través de diversos niveles de agregación, al tiempo que va motivando continuas correcciones y reformulaciones. En rigor, este hecho constituye otra de las perspectivas desde las que se puede percibir la metodología de aproximaciones sucesivas sobre cuya base se elabora dicha política planificada.

Las afirmaciones precedentes permiten apreciar dos características importantes, que es necesario destacar. La primera consiste en que la propia determinación de los usos y las fuentes de fondos, en todos sus niveles de agregación y considerando las distintas categorías componentes de cada una de esas dos grandes variables, tiene que ir avanzando en forma conjunta e integrada. Desde este punto de vista, cabe reiterar que la separación de todos esos elementos en este texto obedece exclusivamente a razones analíticas y expositivas. En la práctica, dicha separación no puede existir. La segunda característica —estrechamente asociada a la anterior— se refiere a que la compatibilización entre los usos y las fuentes no constituye, en absoluto, una etapa final de la planificación financiera. Como ya se señaló, es un proceso continuo que comienza con la formulación y que durante su avance irá seguramente motivando la incorporación de correcciones a diversos niveles. Naturalmente, también será preciso efectuar una conciliación final cuando dicha formulación esté alcanzando su expresión definitiva. Pero es necesario destacar claramente que esa conciliación final es sólo una parte del proceso de compatibilización.

Sobre la base de todos los conceptos que se han comentado, y que contribuyen

a determinar la naturaleza que tiene la compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos, cabe señalar que la misma tiene como finalidad principal asegurar el equilibrio entre esas variables, de acuerdo a todas las definiciones que condicionan su nivel y composición y considerando los distintos niveles de agregación en los que se realizó la formulación. Así, dicho equilibrio no sólo deberá ser considerado con referencia al sistema agropecuario concebido en su conjunto, sino que también tendrá que ser observado para cada subsistema de actividades, y además para algunas de estas últimas en particular, debido a su importancia estratégica. Desde otro punto de vista, conviene tener en cuenta que la compatibilización estará asentada —naturalmente— sobre la base de la misma estructura de precios implícita en la formulación. Como ya se explicó, la propia esencia de la planificación financiera exige considerar los precios que se están proyectando como parte de la política agropecuaria planificada.

También es importante destacar algunas de las bases para la superación de las posibles incoherencias que surjan como parte de este proceso de compatibilización. Esas bases están implícitas en la propia naturaleza de la planificación financiera y, particularmente, en el carácter de sus relaciones con la dimensión física del proceso de planificación. Entre ellas, corresponde mencionar las posibilidades de reformular el contenido de los objetivos y la estrategia, de regular el efecto de las políticas económicas sobre los niveles de ahorro y de crédito para el sistema agropecuario y de reajustar el volumen y la composición de los recursos fiscales o presupuestarios que la administración pública proyecta asignar al financiamiento de las actividades de dicho sistema.

Como se puede apreciar, la primera de estas tres alternativas —que naturalmente no son excluyentes sino complementarias— está vinculada, principalmente, a la dimensión física de la política agropecuaria planificada y a sus consecuencias sobre la perspectiva financiera. Por este motivo, las posibles modificaciones que puedan incorporarse a los objetivos y la estrategia repercutirán especialmente —aunque no únicamente— sobre los usos de fondos. Por otra parte, la segunda y la tercera alternativas de regulación mencionadas anteriormente se relacionan sobre todo con la dimensión financiera como condición de viabilidad de la perspectiva física, y por eso tendrán una especial influencia sobre las fuentes de fondos, particularmente sobre el equilibrio que estas últimas supongan entre el autofinanciamiento y el endeudamiento de los agentes agropecuarios, y sobre la participación relativa de los recursos que la administración pública decida aportar.

Al finalizar este capítulo cabría hacer algunos comentarios de carácter general. Dentro de los lineamientos estratégicos que definen las características del financiamiento de un plan de mediano plazo, se presentarán en el curso de los años una serie de hechos imprevisibles que deberán ser abordados en el momento mismo e incorporados en los planes anuales. Estos imprevistos tendrán características diferentes en cada uno de los subsistemas de actividades:

□ En el caso de las actividades productivas, hay que considerar las fluctuaciones anuales en el volumen de la producción que se producen por razones ajenas a la voluntad del hombre y que se traducirán en cambios más o menos significativos en los ingresos de los productores y en su capacidad de autofinanciarse durante el siguiente año agrícola. Estas fluctuaciones podrán tener signo positivo o negativo.

□ En el caso de las actividades de apoyo, si bien algunas de ellas dependerán también de los imprevistos relacionados con el volumen de las cosechas (comercialización, transporte, etc.), otras en cambio manifestarán bastante regularidad en cuanto a los usos de recursos y en cuanto a las fuentes que los financian. Entre éstas podrían

mencionarse los servicios de apoyo tales como la investigación, la asistencia técnica, la capacitación, etc.

Sin embargo, el uso de fondos para invertir en la creación y ampliación de la infraestructura necesaria para estas actividades de apoyo estará sujeto a fluctuaciones muy acentuadas. Esto se produce porque en la mayor parte de los países de la región no ha existido capacidad para organizar el proceso de inversión en proyectos extraprediales relacionados con la política planificada de desarrollo. En términos generales, no ha sido posible crear una corriente continua de proyectos capaz de crear una inversión anual creciente y continuada, por lo cual muchas asignaciones presupuestarias y muchos préstamos externos para estos propósitos no pueden ser utilizados en el tiempo previsto.⁸⁶

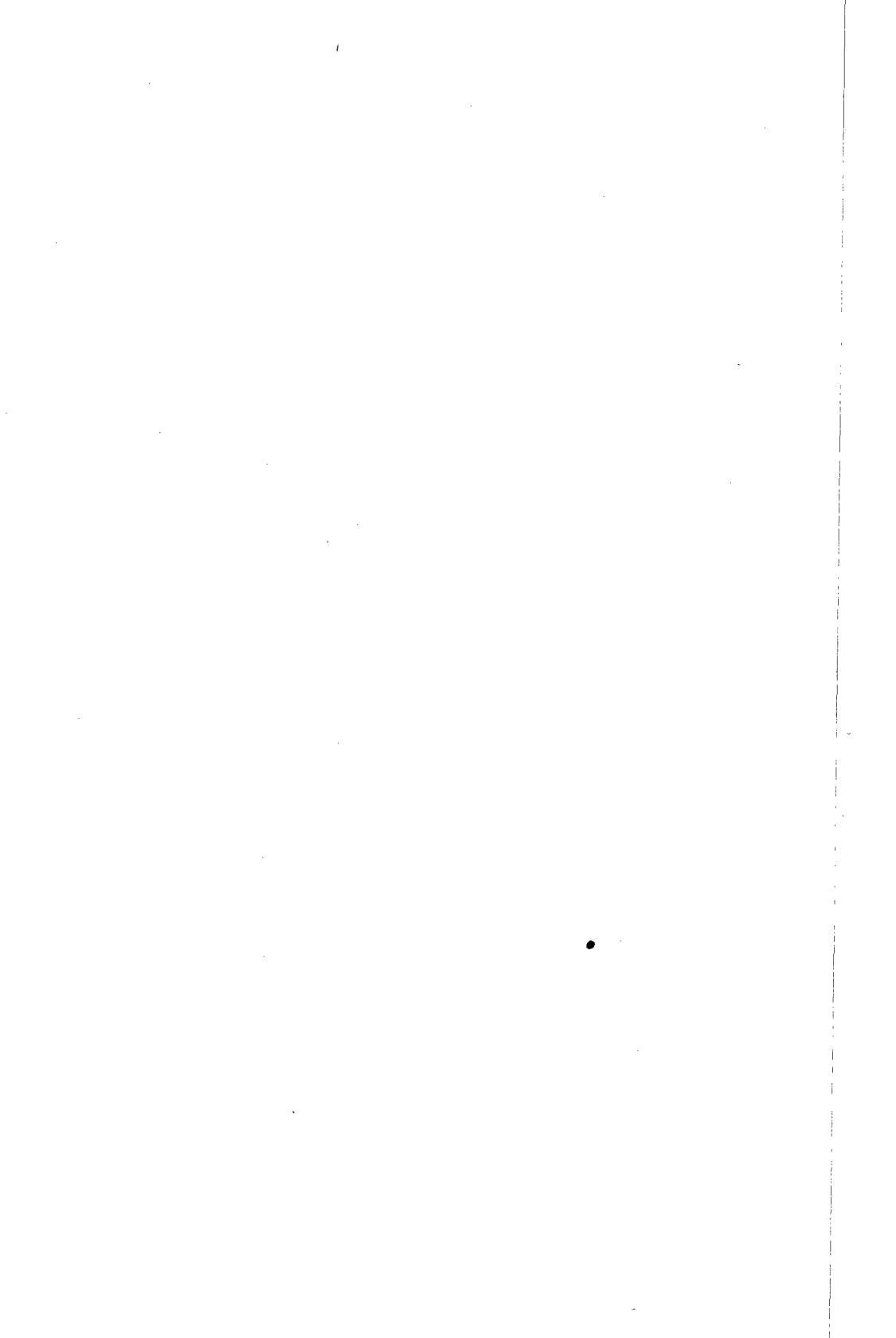
□ En las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural se presenta una situación más o menos similar a la que se acaba de señalar para las actividades de apoyo. El uso de fondos para el funcionamiento de los servicios, y también las fuentes de fondos, tienden a adquirir continuidad, lo que no sucede con las inversiones, por las mismas razones anotadas en cuanto a las actividades de apoyo.

La viabilidad que un adecuado financiamiento le otorga a una política planificada de desarrollo puede ser puesta en peligro por dos tipos de circunstancias. Hay circunstancias no controlables, que afectan por igual a la agricultura en todos los países del mundo. Existen también otras circunstancias, tal vez las más importantes en los países de la región, que podrían ser superadas en la medida que un proceso de planificación logre adquirir un grado de madurez que a su vez se exprese en un proceso de inversión eficiente.

⁸⁶ Véase el capítulo quinto de esta Tercera Parte, "Los programas y los proyectos".

CUARTA PARTE

La planificación agropecuaria regional



La planificación agropecuaria regional

En ningún país es uniforme la organización y desarrollo de las actividades agropecuarias. En todos ellos varían considerablemente la distribución espacial de los recursos, las producciones, la tecnología utilizada, la tenencia de la tierra, los ingresos y las condiciones de la vida rural. En consecuencia, no es posible esperar que puedan definirse objetivos, elaborarse estrategias y formularse mecanismos instrumentales sin estudiar las diversas perspectivas que se plantean en las diferentes regiones y localidades de un país.

El problema va más allá de que la agricultura y la ganadería presenten variaciones en su naturaleza y en su organización dentro del país. La distribución espacial de las actividades económicas en general y de las agropecuarias en particular, es el resultado de muchas decisiones tomadas por una multitud muy heterogénea de individuos y organismos. La relación es compleja y no es fácil de comprender en su totalidad. Sin embargo, se acepta de un modo general que existe una lógica que relaciona muchas decisiones con el espacio y que muchas de dichas decisiones, por su naturaleza, están específicamente vinculadas a la distribución espacial de recursos, factores, mercados, etc. Por lo tanto, dentro de un país se pueden identificar ciertos espacios o regiones que constituyen unidades apropiadas para la toma de decisiones específicas. Tales regiones pueden ser muy diversas en número y tamaño y en ellas pueden tomarse decisiones de diversos tipos. No es el propósito de este capítulo analizar los detalles de esta situación. En su lugar, se parte del supuesto que en un sistema de planificación centralizada, ya sea global o agropecuaria, las oficinas o unidades regionales tienen una función importante que desempeñar a un nivel inferior al del país tomado en su totalidad, cualquiera sea el sistema político y administrativo vigente en el mismo.¹

Últimamente, al generalizarse la idea que la intervención del estado en las actividades económicas deben realizarse ordenadamente mediante la planificación, se ha desarrollado el concepto de planificación regional, que está destinado a descentralizar dicha intervención en el proceso de desarrollo.²

El reconocimiento de estos hechos ha originado, tanto en los países de América Latina como en otras regiones, un interés gubernamental por los problemas del desarrollo regional.

Puede argumentarse que dicho interés no es sólo el reflejo de la preocupación producida por la centralización de la conducción y regulación del proceso de desarrollo.³

Es además una respuesta a las limitaciones que la actual centralización impone al

¹ Lógico sería que, por sus características, los estados federales aceptasen implícita o explícitamente esta argumentación, aunque su origen histórico no tenga relación alguna con ella y las actuales divisiones administrativas tengan muy poca racionalidad económica.

² En general, existe acuerdo en que la planificación regional debe tener una base global, es decir, debe abarcar todas las ramas de actividades. Por ello, este texto de planificación agropecuaria ha incluido un capítulo sobre planificación regional.

³ Véanse, Walter B. Stöhr, *El desarrollo regional en América Latina, Experiencias y perspectivas*, SIAP, Buenos Aires, 1972 y Eduardo Neira Alva, "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en ILPES-ILDIS, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974, pp. 239-254.

desarrollo agropecuario. Existe la esperanza de que la creación de un sistema regional de planificación —aun cuando sólo abarque las actividades agropecuarias— contribuya a eliminar dichas limitaciones. Este capítulo presta especial atención al estudio de los problemas prácticos que plantean la creación y el funcionamiento de un sistema regional de planificación agropecuaria. Dicho sistema es analizado desde dos puntos de vista: el del sistema agropecuario y el de cada una de las oficinas de planificación regional.

Las primeras dos partes del capítulo se ocupan fundamentalmente del establecimiento de la planificación regional en el sistema de planificación agropecuaria. La tercera parte se concentra en la naturaleza y contenido de un plan regional de desarrollo agropecuario como parte de un sistema de planificación que integra el nivel global con los regionales. No se trata de sugerir que exista un criterio único para la planificación regional. Cualquier criterio debe adaptarse y ajustarse a las circunstancias políticas, administrativas, económicas y sociales que prevalezcan en una determinada realidad y está condicionado, además, por las experiencias del pasado. Lo que se desea es destacar aquellos factores que han de tomarse en cuenta para que la planificación regional contribuya verdaderamente a solucionar los problemas del desarrollo agropecuario.

I. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

A. ORÍGENES DE LOS CONCEPTOS SOBRE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL

Se dispone de una amplia y variada cantidad de publicaciones acerca de cómo emprender la planificación regional. Sin embargo, gran parte de estos estudios apunta a problemas vinculados al desarrollo urbano e industrial. Ha habido menos preocupación por los problemas regionales del desarrollo agropecuario y rural.⁴

⁴ Dado el gran número de publicaciones acerca de la planificación regional, es difícil sugerir algunos trabajos que proporcionen una introducción apropiada a esta materia. Sin embargo, entre otros pueden recomendarse los siguientes: John Friedman y William Alonso (comp.), *Regional development and planning*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1965 y David L. Mekec, Robert D. Dean y William H. Leahy (comp.), *Regional economics: theory and practice*, The Free Press, Nueva York, 1970; éstas son dos colecciones de documentos que abarcan la mayoría de los aspectos de los problemas de planificación regional.

Existe también un gran número de publicaciones de las Naciones Unidas y de organismos especializados acerca de la planificación regional, principalmente las hechas por el Instituto de Investigación de Desarrollo Social de las Naciones Unidas bajo la dirección de Antoni Kuklinski. Entre ellas se recomiendan: Antoni Kuklinski (comp.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, La Haya, 1972; Walter B. Stöhr, *El desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972, ILPES-ILDIS, *Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI*, México, 1974 y varias publicaciones de la CEPAL, entre las que figuran: *Aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos*, E/CN 12/896, marzo, 1971 y *Estudio económico de América Latina*, 1968, Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta S.70-II-G.1.

Ninguna de estas publicaciones se ocupa en forma extensa y muy concreta de los problemas de desarrollo rural y agropecuario. Es probable que el trabajo más útil en esta materia lo hayan realizado los israelíes, aunque sus experiencias han de analizarse con cautela debido a que se hicieron en circunstancias muy especiales: véase Raanan Weitz y Ashalom Rokock,

Esta mayor importancia otorgada a los problemas urbanos e industriales indica que la integración entre la teoría y la práctica de la planificación se encuentra menos desarrollada en lo que se refiere al desarrollo agropecuario. No se ha logrado aún generalizar para la planificación agropecuaria una base metodológica que tome en cuenta las numerosas experiencias realizadas en América Latina y en el resto del mundo, tanto en las sociedades en desarrollo como en las desarrolladas.

No es éste el lugar para realizar un análisis profundo de las definiciones existentes sobre desarrollo regional.⁵ Es, sin embargo, indispensable dejar establecido el marco general de los criterios adoptados en este texto para abordar el desarrollo agropecuario regional. Resulta fundamental comenzar por establecer que la planificación regional tiene dos facetas, que en sentido amplio podrían caracterizarse como macroanálisis y microanálisis. Actualmente tiende a dominar el macroanálisis, a pesar que el microanálisis fue el primero que se desarrolló.

El macroanálisis proviene del creciente interés de gobiernos y de economistas por la planificación del desarrollo. A medida que se iba difundiendo la planificación, se vio claramente la importancia de las decisiones relativas a las regiones que debían gozar de prioridades en cuanto al desarrollo y de las relativas a las localidades en que debían hacerse las inversiones.

Se vio también que para que el estado prestara atención a las regiones era preciso elaborar un marco conceptual dentro del cual pudieran formularse y controlarse las políticas explícitamente relacionadas con el espacio y con las distancias. Se reconoció que:

Toda nación tiene un paisaje económico, parecido al geográfico, con picos y valles, con regiones plétóricas de vida y otras que son verdaderos desiertos. La decisión relativa al lugar dónde ubicar un nuevo proyecto es tan importante como la decisión de invertir en él. Los problemas de justicia social en la distribución de los frutos del desarrollo económico son tan importantes y complejos cuando se trata de regiones como cuando se trata de clases sociales.⁶

De un modo general puede hablarse de regiones con altas tasas de desarrollo, de regiones con tasas intermedias que fluctúan alrededor del promedio nacional y de regiones atrasadas o deprimidas con tasas sumamente bajas o aún negativas.⁷ Una de

Agricultural development: planning and implementation, Praeger, Nueva York, 1968 y Raanan Weitz, "Regional planning for rural development in developing countries", en Raanan Weitz (comp.), *Rural development in a changing world*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1971, pp. 86-102. Existen además materiales útiles entre las publicaciones de la CEPAL y de un modo concreto, en partes de la obra *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta S.70-II-G-3, Nueva York, 1970 y en "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. x, núm. 1, marzo de 1965.

⁵ Puede encontrarse una breve y útil introducción a esta materia en las obras siguientes: L. Needleman (comp.), *Regional analysis*, Penguin Books, Harmondsworth, 1968 y referencias más concretas a América Latina en Instituto Panamericano de Geografía e Historia *Regionalización*, Documentación del II Seminario, Santiago, septiembre de 1969, Publ. núm. 330, Río de Janeiro, 1972.

⁶ Friedman y Alonso, *op. cit.*

⁷ Es evidente que la situación varía con arreglo al nivel general de desarrollo de la economía nacional, al sistema económico y a las tradiciones históricas y culturales del país. Véanse al respecto trabajos como los siguientes: Jeffrey G. Williamson, "Regional inequality and the process of national development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, núm. 4, parte II, Chicago, julio de 1965 y The Commission of the European Communities, *Regional development in the community: an analytical survey*, Luxemburgo, 1971.

las preocupaciones centrales del desarrollo macrorregional consiste en cómo disminuir estos desequilibrios, es decir, las desigualdades en productividad, ingresos y condiciones de vida, sin sacrificar la tasa global de crecimiento, que en muchos aspectos se basa en un desarrollo desequilibrado.⁸

De los problemas que presentan las relaciones entre estos tres tipos de regiones y de la vinculación entre el desarrollo nacional y la localización de las actividades en expansión procede en gran parte, precisamente, el interés por los estudios sobre ingreso regional, los flujos entre regiones, el análisis de los efectos multiplicadores, la localización de complejos industriales, los modelos de interacción espacial, etc. Éste es un punto de vista que nace de una visión del centro sobre los problemas regionales y que reconoce que la economía nacional es un sistema estructurado por subsistemas regionales.

La otra faceta de las preocupaciones de desarrollo y planificación regional proviene de la necesidad que existe en el plano local de planear y dirigir el aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales. En sus comienzos todo esto constituía un quehacer principalmente urbano-municipal; pero en los países de densa población fue abarcando también el aprovechamiento de los recursos naturales y en consecuencia el desarrollo agropecuario y rural. El interés por la región provino de la enorme dificultad que planteaba el planificar zonas urbanas sin considerar las disponibilidades de tierras para usos agrícolas y pecuarios, así como la planificación de ciudades grandes y pequeñas cuyo desarrollo estaba íntimamente relacionado con la posición que ocupaban en una unidad subnacional más amplia y en la nación misma.⁹

La planificación microrregional o la planificación del uso de la tierra se interesa fundamentalmente en el aprovechamiento actual y el desarrollo de los recursos de localidades individualmente consideradas, en las que la orientación del desarrollo está determinada por la posición de la localidad en la región y por la posición de la región en la nación.¹⁰ Un enfoque de abajo hacia arriba de este problema constituye un reconocimiento de que la localidad es parte de un sistema regional, el cual es, a su vez, parte de un sistema nacional.

Para formular un juicio equilibrado sobre los antecedentes teóricos de la planificación regional es preciso hacer una síntesis de los dos criterios mencionados, los cuales no son alternativos sino complementarios. Esto tiene especial importancia para el desarrollo agropecuario y en particular para el desarrollo agropecuario planificado. Uno

⁸ No incumbe analizar en este capítulo teorías de crecimiento económico. Es indudable, sin embargo, que muchos de los conceptos de desarrollo macrorregional contemporáneo se derivan de la hipótesis de un crecimiento desequilibrado. Compárense por ejemplo, las obras siguientes: Albert O. Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven, 1958 y François Perroux, "Economic space: theory and applications", en Friedman y Alonso, *op. cit.*, pp. 21-36. Véase un análisis concreto de las relaciones existentes entre equilibrio de la planificación de desarrollo regional en Ivo Barabovic, "Polos de desarrollo y superación de la marginalidad rural en Brasil", en Jorge E. Hardoy y Guillermo Geisse (comps.), *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, SLAF, Buenos Aires, 1972, pp. 90-124.

⁹ Evidentemente que éste no parece ser el caso de América Latina.

¹⁰ La aplicación más acertada de este criterio de planificación regional con respecto a la agricultura es la realizada en estos últimos años en Israel. Véase a este respecto Raanan Weitz, *Regional development planning*, Unión Panamericana, Studies and Monographs, núm. VII, 1966. Se adoptó un criterio similar en el asentamiento de *polders* en los Países Bajos, en los amplios planes de riego de Punjab, bajo el Gobierno Indo-Británico a comienzos del siglo XX y en gran parte los asentamientos de Canadá occidental a fines del siglo XIX. La colonización planificada constituye siempre ciertamente un ejemplo de aplicación de este criterio.

de los problemas principales que enfrenta la planificación del desarrollo agropecuario consiste en establecer la prioridad que la agricultura y ganadería tienen a nivel nacional, a fin de determinar con claridad la contribución actual y potencial de las demás ramas de actividades al desarrollo de cada una de las regiones. Al mismo tiempo, la planificación agropecuaria no podrá surtir efectos a menos que sus políticas sean tales que ejerzan influencia en las decisiones que tomen los empresarios del agro y demás agentes que integran el sistema agropecuario.

B. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

La planificación regional en el marco de la planificación agropecuaria se justifica por la utilidad que tiene como el mecanismo más apropiado para conseguir que el esfuerzo del desarrollo se generalice en la totalidad del territorio nacional. Este capítulo se ocupa del desarrollo de un subsistema de planificación regional dentro de un sistema de planificación del desarrollo agropecuario. Es preciso mencionar, sin embargo, que este sistema de planificación regional se inserta en una definición más amplia vinculada a la estrategia espacial para el desarrollo agropecuario. Esta estrategia espacial puede expresarse en parte a través del sistema de planificación regional y de las políticas de desarrollo regional; sin embargo, también será preciso considerar aspectos espaciales en la estrategia, las políticas, los programas y los proyectos que se formulan y ejecutan a nivel nacional. En consecuencia, en la diagnosis global y en las más específicas (referentes a productos, programas o regiones), deberá incorporarse un análisis de las relaciones entre la utilización del espacio y el desarrollo agropecuario.

El sistema de planificación regional no puede asignar espacialmente a nivel nacional las diversas actividades del proceso de desarrollo ni prever las consecuencias espaciales de los objetivos y metas nacionales y de las estrategias, los programas y los proyectos que se formulen. La responsabilidad de la asignación de los recursos en el espacio debe distribuirse entre todos los organismos que integran el sistema de planificación agropecuaria mediante el adecuado uso de los métodos de análisis espacial.¹¹

La planificación regional del desarrollo debe considerarse como un medio destinado a organizar en cada punto del país la movilización de los recursos naturales, financieros y humanos, a fin de alcanzar, mediante la desconcentración y descentralización de la formulación y ejecución de la política planificada, los objetivos previamente definidos. Con ello además se consigue desde la diagnosis un contacto más estrecho con los problemas de las diferentes regiones y localidades, así como con los de los diversos agentes que integran el sistema agropecuario. La organización de la planificación regional debe irse estructurando simultáneamente con la del sistema de planificación agropecuaria y su importancia irá aumentando a medida que el sistema de planificación agropecuaria vaya madurando. En un comienzo las oficinas regionales de planificación agropecuaria sólo podrán participar en la diagnosis y en ciertos aspectos de la formulación, de acuerdo a la disponibilidad de recursos e información, prestando espe-

¹¹ Véase un estudio más amplio de la distinción entre análisis espacial y planificación regional en T. R. Lee, *Regional and spatial planning in agricultural development*, trabajo del ILPES en versión previa a su publicación. Véase también el segundo capítulo de la Segunda Parte de este texto, en su apéndice "La organización espacial de las actividades agropecuarias y del medio rural".

cial atención a la viabilidad que puedan tener en la región los principales objetivos y estrategias establecidos para el desarrollo agropecuario a nivel nacional.¹²

Con el transcurso del tiempo dichas oficinas deberán contribuir más y más a todas las actividades del proceso de planificación, participando no sólo en la diagnosis de los problemas regionales, sino que en la formulación de planes regionales, en el control de la ejecución de los mismos y en su posterior evaluación y reformulación. Además contribuirán a coordinar las actividades del proceso de desarrollo agropecuario regional y a plantear los puntos de vista regionales a través de sus relaciones con la oficina nacional de planificación agropecuaria.

Especialmente en el caso de las actividades agropecuarias, el éxito o fracaso de la planificación regional puede ser de importancia crucial para la supervivencia del sistema de planificación, debido a la dispersión de las actividades productivas, la cual se produce también en menor grado, en las de apoyo y de mejoramiento de las condiciones de vida rural. La multiplicidad de los problemas en las regiones y localidades plantea dificultades considerables, las cuales se vuelven insuperables si no se logra descentralizar en alguna autoridad la toma de decisiones para una zona geográfica menor que la nación. Se podría objetar que la mayoría de los países de América Latina adolecen de un exceso de centralización de la autoridad y que, en consecuencia, existen las condiciones para mantener el proceso de toma de decisiones en el centro metropolitano.¹³ Sin embargo, no se puede dejar de decir que debido a esta centralización se ha descuidado la solución de los problemas rurales y agropecuarios. El desarrollo agropecuario exige corregir este desequilibrio, a lo cual contribuirá el establecimiento y desarrollo de un sistema de planificación regional.

El sistema agropecuario puede considerarse como un subsistema de la economía nacional y también como una de las partes de los subsistemas regionales que constituyen el sistema económico nacional.

El primer enfoque ha tendido a predominar en América Latina, los esfuerzos esporádicos realizados para materializar el segundo han carecido de una coordinación nacional. Si se acepta la existencia de interrelaciones entre las actividades agropecuarias y las correspondientes a las demás ramas de actividades, el problema regional básico del agro será la mejor integración de éste en el resto de la economía regional y la mejor integración de la economía regional en la economía nacional.

En términos concretos, para entender claramente el papel del agro en la estructura y funcionamiento económico y social de cualquier región es preciso conocer los problemas que enfrenta su desarrollo en dicha región. Ilusorio sería esperar que estos problemas sean uniformes en todo un país o, por el contrario, que la situación agropecuaria de cada región sea de algún modo única. Una de las tareas de la oficina de planificación regional consiste en determinar la relación entre los aspectos generales y particulares que presentan los problemas agropecuarios de cada región. Dicha relación debe determinarse no sólo en términos generales, sino también en sus elementos específicos. Al preparar la diagnosis de la región, la oficina de planificación regional deberá captar informaciones suficientes para evaluar el proceso de desarrollo agropecuario. Por otra parte, la oficina debe estar en condiciones de mantener el equilibrio entre todas aquellas fuerzas sociales que influyen en el desarrollo agropecuario de la región, sean éstas de agentes públicos o privados. La clave de su éxito está en su conocimiento de la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario en la región.

¹² La escala y tipo de actividades que realicen las oficinas regionales a comienzos del proceso de planificación dependerán de la experiencia anterior y del nivel de desarrollo adquirido por el sistema nacional de planificación agropecuaria.

¹³ Este problema se analiza detalladamente en Stöhr, *op. cit.*, pp. 77-85.

A menos que la oficina de planificación regional sea la mejor fuente de información sobre los problemas de desarrollo agropecuario en su jurisdicción, sus actividades no tendrán un carácter sustantivo dentro del sistema nacional de planificación agropecuaria.

C. EL ASPECTO REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

A pesar de la complejidad propia del sistema agropecuario en cualquier país, puede afirmarse en general que las diferencias regionales tienen gran importancia para el desarrollo y que tanto la diagnosis como los planes nacionales y regionales deben tenerlas muy en cuenta. En el sistema agropecuario las diferencias se ponen de manifiesto al analizar las relaciones entre regiones y definir una estrategia para la asignación de recursos en ellas. Puede decirse, por lo tanto, que es necesario examinar el contenido de la estrategia y de las políticas en relación con sus efectos sobre las regiones: en una actividad tan extendida espacialmente como es la agropecuaria, pocas son las decisiones que no provocan cambios de carácter espacial y carecen de las consiguientes repercusiones regionales.

1. *El marco interregional*

Puede proponerse la hipótesis de que el desarrollo ocurre dentro de un determinado contexto de localización. Dentro de este marco, las regiones se pueden clasificar en adelantadas, intermedias o atrasadas. En América Latina se podría agregar probablemente una cuarta categoría, la de las regiones vacías o escasamente ocupadas, tales como gran parte de la Cuenca del Amazonas en Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Brasil. Esta clasificación de regiones difícilmente podrá aplicarse a todas las situaciones posibles. La definición de este contexto dependerá en parte de la finalidad del análisis, pero también de las ramas de actividades más dinámicas en el proceso de desarrollo. Puesto que las ramas de actividades más dinámicas tienen una tendencia a ser del tipo urbano-industrial, existe también un predominio urbano-industrial en el contexto de localización.¹⁴

Sin embargo, cualquiera que sea la índole de dicho contexto, la organización económica opera mejor con las proximidades del centro y disminuye su eficacia a medida que se distancia de dicho centro. En consecuencia, las diferentes áreas o regiones de un país pueden clasificarse en una escala que mida su accesibilidad respecto del centro en torno al cual ocurre el desarrollo.¹⁵

Dicha escala no constituye, sin embargo, más que un recurso adicional destinado a establecer ciertos órdenes de magnitud con el fin de analizar la compleja realidad del desarrollo agropecuario de un país dado. Con tal clasificación no se puede medir, por

¹⁴ Véase un estudio más a fondo de esta hipótesis, que se relaciona con el argumento del polo de desarrollo, en W. Schultz, *The economic organization of agriculture*, McGraw Hill, Nueva York, 1953.

¹⁵ Muchos son los indicadores que pueden emplearse para establecer la ubicación de las distintas áreas de un país en dicha escala. Puede considerarse el ingreso por habitante, el tipo de producción agropecuaria, técnicas empleadas, derivado de la ubicación. Véase, a modo de ejemplo, Chile, ODEPLAN, *Política de desarrollo nacional*, Santiago, 1969; Planeamiento regional: *Métodos e aplicação au caso brasileiro*, Monografía, núm. 8, Río de Janeiro, 1972 y CEPAL, *Aspectos regionales del desarrollo*, op. cit.

ejemplo, el progreso o los cambios del desarrollo agropecuario. Sin embargo, dicha clasificación ofrece la posibilidad de establecer un conjunto de indicadores que permitan elaborar una estrategia nacional de desarrollo regional. Sin dicha estrategia, es probable que las actividades que se realizan dentro de cada región sean desorganizadas e incoherentes y que la tarea de elaborar un plan regional se haga más difícil por falta de conocimientos sobre los efectos regionales de los objetivos y la estrategia nacionales de desarrollo agropecuario.

La inclusión de una región dentro de una determinada categoría dependerá parcialmente del desarrollo relativo del sistema agropecuario de cada país. Las políticas deberán definirse específicamente en relación con los problemas más graves que enfrentará el desarrollo agropecuario futuro. Sin embargo, para un sistema de planificación regional, para las estrategias de desarrollo regional es necesario establecer una escala de desarrollo dentro de la cual cada región pueda encontrar su lugar.

La estrategia de desarrollo regional debe formularse siempre, y es independiente de la existencia de cualquier forma de sistema de planificación regional. Puede formularla la oficina nacional de planificación agropecuaria, aunque, según se afirma más adelante, sólo será eficaz si cuenta con la activa participación de las regiones.

No obstante, la formulación de la estrategia de desarrollo regional es una tarea que incumbe a la oficina nacional de planificación agropecuaria y su finalidad consiste en establecer el marco dentro del cual las oficinas regionales pueden emprender actividades de planificación, es decir, la diagnosis de los problemas regionales, la definición de los objetivos y la estrategia y la formulación de las políticas y programas regionales. En consecuencia, la estrategia de desarrollo regional no es un fin en sí mismo, sino simplemente un paso intermedio dentro del proceso de planificación.

Del plan agropecuario a largo plazo para el Ecuador¹⁶ se ha tomado un ejemplo del desarrollo de una estrategia regional. Se propone una estrategia de desarrollo agropecuario a largo plazo para el período 1970/1991, la cual se basa en la distinción de tres regiones: la costa, la sierra y el oriente. Existen importantes diferencias en las condiciones, tipos y organización de la producción agropecuaria en cada una de ellas. Las dos primeras son regiones más desarrolladas. La costa está dedicada a la producción de bananas, cacao, café y arroz para la exportación y la sierra a la producción destinada al mercado interno. El oriente, en cambio, es una zona relativamente subdesarrollada, que se encuentra en proceso de colonización. Cuando se formuló la estrategia, cada región enfrentaba problemas diferentes. En la costa, la industria bananera estaba afectada por una disminución en las posibilidades de exportación y en su parte septentrional desaparecían muchos pequeños y medianos productores cuyas tierras eran destinadas a la producción extensiva de carne vacuna. En la sierra, muchos productores practicaban una agricultura de subsistencia, la producción era escasa y el costo de los alimentos elevado, debido, entre otras cosas, a la existencia de un sistema muy primitivo de comercialización. En el oriente, entre tanto, la colonización proseguía a paso muy lento y en muchos casos se daba más importancia a la agricultura de subsistencia que a la comercial.

Basándose en los resultados de la diagnosis del sistema agropecuario del Ecuador, se elaboró una estrategia de desarrollo que incluía los aspectos espaciales. Los objetivos propuestos figuran en el Cuadro 127. No cabe ninguna duda de que el cumplir con los objetivos nacionales agropecuarios significa adoptar estrategias muy distintas para cada una de las tres regiones y que tales diferencias se acentuarán aún más si las mencio-

¹⁶ Este ejemplo se basa en la estrategia interregional implícita en estudios preliminares no publicados relativos a Ecuador: *Plan integral de transformación y desarrollo, 1973/1977* y sus detalles no coinciden exactamente con los del plan publicado.

nadas divisiones regionales se subdividen para transformarse en regiones de planificación. La importancia del ejemplo mencionado no reside en los objetivos que en definitiva pueda haber adoptado el Ecuador, sino en las grandes diferencias que existen entre las estrategias regionales; esto no implica que las estrategias regionales mencionadas sean las óptimas. Es digno de señalarse también que en el informe que sirvió de base para elaborar el mencionado cuadro 127 no figura propuesta alguna encaminada a la creación de un sistema de planificación regional y que, en consecuencia, las estrategias regionales se elaboraron en el centro y forman parte de los objetivos globales de desarrollo agropecuario. A un nivel de análisis como el señalado, el enfoque parece correcto en el sentido que las unidades de planificación regional sólo pueden funcionar sobre la base de una estrategia nacional de desarrollo regional. Es sólo a base de una estrategia de esta naturaleza que puede existir la coordinación necesaria para conseguir la complementariedad de objetivos a medida que disminuye el tamaño de las regiones que son motivo de planificación.

Existe siempre la posibilidad de que el interés por los problemas regionales quede limitado a la oficina nacional de planificación agropecuaria, sin que se preste atención a la creación de ninguna oficina regional. En la práctica no se puede defender este criterio, a menos que el país sea muy pequeño o que se estime que la distribución de las actividades agropecuarias dentro del mismo es óptima y que el desarrollo sólo

CUADRO 127. *Objetivos nacionales y estrategia regional para Ecuador durante el período 1970-1991*

<i>Objetivos nacionales agropecuarios</i>		
Modernización de la agricultura.		
Redistribución del ingreso.		
Disminución del desempleo rural.		
Integración de la población rural en la sociedad nacional.		
Aumento de la producción (5 por ciento anual). ^a		
<i>Estrategia agropecuaria nacional</i>		
COSTA	SIERRA	ORIENTE
Producción de exportación.	Producción para el mercado interno.	Producción para el mercado interno.
Reforma Agraria basada en la creación de empresas individuales y cooperativas.	Reforma Agraria basada en la creación de empresas cooperativas.	Empresas individuales.
Revitalización de la producción bananera.	Mejoramiento de la comercialización.	Racionalización de la colonización.
Racionalización de la incipiente industria ganadera.	Intensificación de la producción.	Ampliación de la superficie cultivada.
Intensificación de la producción de arroz y café.	Aumento de la productividad por hectárea.	Aumento de la productividad por hombre.

^a Sobre la base de un incremento de 3.9 por ciento anual de la superficie y de 1.1 por ciento de los rendimientos.

exige una expansión general de la producción. Esta última parecería ser una situación sumamente improbable, especialmente en América Latina.

2. *La planificación regional y la estrategia interregional*

Muchas de las decisiones relativas a la estrategia y a las políticas nacionales de desarrollo agropecuario (que naturalmente afectan las regiones) quedan fuera del ámbito del sistema de planificación regional. El sistema, sin embargo, debe ser usado como un medio que permita analizar los efectos de las políticas nacionales en las regiones. Debe establecerse un equilibrio entre la elaboración de estrategias y políticas desde el centro y el otorgamiento de poder a las regiones, a fin de evitar conflictos entre las aspiraciones regionales y el interés nacional.

La eficiencia en la asignación de los recursos en las regiones es de importancia vital para el proceso de desarrollo. Sin embargo, no se podrá alcanzar dicha eficiencia si existe una excesiva centralización en la toma de decisiones, o si se permite que las regiones asuman un poder excesivo en las decisiones de la política nacional. Debe alcanzarse, en consecuencia, un equilibrio dinámico entre los intereses nacionales y regionales, a fin de que exista un diálogo continuo durante la elaboración de los objetivos, la estrategia, las metas de largo y mediano plazo y las políticas pertinentes y a fin de que la evaluación y la reformulación constituyan actividades permanentes durante el período de ejecución del plan.

Por ejemplo, si uno de los objetivos del desarrollo global consiste en elevar el nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos, al agro le corresponderá una doble responsabilidad. Por una parte, deberá suministrar a la población no agrícola alimentos abundantes y a más bajo precio. Por la otra, deberá aumentar la productividad de tal manera que resulte posible aumentar los ingresos de la población agrícola. El cumplimiento de estas dos finalidades dependerá, entre otras cosas, del eficiente aprovechamiento de los recursos, tanto naturales como humanos.

Uno de los problemas que plantea un ejemplo tan sencillo como éste es el de establecer la forma de medir dicha eficiencia. A nivel nacional se podría medir por la contribución de una política, programa o proyecto a los objetivos y metas del plan de desarrollo agropecuario; sin embargo, la eficiencia global de la asignación de los recursos es sólo uno de los indicadores que deben considerarse. Las asignaciones globales, aun cuando sean decididas y controladas en el centro, se materializan en las regiones a través de un conjunto de políticas, programas y proyectos. En términos regionales, esto significa que cuando se hace la evaluación no se puede limitar el análisis sólo a la comparación entre inversiones nacionales similares, sino que se requiere un análisis particular para establecer si la combinación de recursos resultó ser la más conveniente para la región. Además, no pueden interpretarse en forma similar en todas las regiones del país objetivos y aspectos de la estrategia nacional tales como los encaminados a aumentar los ingresos de la población campesina o a elevar la productividad agropecuaria. En las regiones en que predominan las pequeñas propiedades agrícolas privadas, los programas de producción deben ser distintos a los de aquellas regiones en que predominan las cooperativas de producción; en las zonas de colonización dichos programas han de ser diferentes a los de las zonas con exceso de población rural. Se podrían citar muchos ejemplos al respecto, pero no cabe duda de que los objetivos y la estrategia nacional deben ser regionalizados si han de cumplirse en todos los puntos del país.

De este principio se desprende la necesidad de hacer una evaluación de la repercusión interregional de las inversiones en desarrollo regional. Las regiones son econo-

mías abiertas y las inversiones hechas en zonas agropecuarias de bajos ingresos —aun cuando se destinen al desarrollo agropecuario— pueden tener un efecto más inmediato sobre las regiones que proporcionan bienes de capital dentro o fuera del país. Es especialmente importante tomar conciencia de los efectos interregionales de las inversiones cuando el desarrollo planificado se limita solamente a la agricultura o cuando está más avanzado en esta rama de actividades. En estos últimos dos casos, es posible que otras ramas de actividades carezcan de organismos dedicados al análisis de tales efectos.

D. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL COMO MECANISMO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Todo sistema de planificación regional que funcione en forma normal y eficaz debe poder hacer las siguientes contribuciones al desarrollo agropecuario:

Evitar las dificultades y problemas derivados de posibles contradicciones de la estrategia espacial en relación a los objetivos, estrategia, políticas y programas.

Alentar y mejorar la participación de los agentes públicos y privados del sistema agropecuario en el proceso de desarrollo.

Mejorar la cooperación y coordinación entre los organismos de la administración pública agropecuaria en la región y entre éstos, los demás organismos de la administración pública, los agentes privados y sus correspondientes organizaciones.

Asegurar, en el curso de la diagnosis, la formulación y la ejecución, la armonía de los objetivos, la estrategia, las políticas y los programas a nivel nacional y local.

No es fácil crear con rapidez un sistema de planificación regional que pueda realizar estas actividades, particularmente, en aquellos países que tienen larga tradición de centralización política y poca experiencia en planificación. Por otra parte, también será difícil crear un mecanismo descentralizado de planificación regional exclusivamente para el sistema agropecuario. La situación imperante en la mayoría de los países latinoamericanos exige que todo sistema de planificación regional sea establecido por etapas, en las cuales vaya aumentando gradualmente la complejidad de las actividades que se asignan a nivel regional a medida que aumenta la capacidad de las oficinas regionales. Todo esto reviste particular importancia en los casos en que no se ha desarrollado un sistema de planificación regional global que cubra todas o las más importantes ramas de actividades, o cuando la evolución de la planificación regional se encuentra más adelantada en el sistema agropecuario. Ésta es una situación frecuente en algunos países de la región.

1. *La delegación de autoridad en las oficinas regionales*

Una consideración básica en toda decisión encaminada a establecer un sistema regional de planificación consiste en otorgar a las regiones cierta independencia dentro del sistema nacional de planificación "el equivalente de la soberanía", como ha dicho Hirschman.¹⁷ Esta delegación de autoridad no debe permitir que las regiones obstaculicen el logro de los objetivos y la estrategia del plan nacional pero simultáneamente debe fomentar la responsabilidad y la autoridad regional. En lo que respecta a la planificación agropecuaria, los organismos de la administración pública agropecuaria deben

¹⁷ Albert O. Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven, 1958, p. 199.

trasladar parte de su autoridad a sus oficinas en las regiones, lo que va unido a la descentralización de muchas de las actividades de planificación. El sistema de planificación regional descentralizado se transforma así en un mecanismo de control de la ejecución de las actividades realizadas por agentes públicos en quienes también se han delegado atribuciones.

Este traspaso de autoridad dentro de los organismos de la administración pública agropecuaria constituye una condición necesaria para el adecuado desarrollo de la planificación regional. Las oficinas de planificación regional difícilmente podrán cumplir su cometido si no existen actividades agropecuarias de agentes públicos y privados cuya ejecución deban controlar y evaluar. Sin este desarrollo paralelo de transferencia de autoridad para la ejecución de la política y de descentralización en cuanto a la planificación, las actividades regionales de planificación se limitarán a la diagnosis y a la formulación, resultando con ello inoperante o teórico el sistema de planificación regional.

2. Modalidades que puede tener un sistema de planificación regional

La naturaleza de los problemas del desarrollo agropecuario constituyen casi siempre un poderoso argumento en favor de la creación de una organización regional, tanto dentro de la administración pública agropecuaria como dentro del sistema de planificación.

En este capítulo se destacarán especialmente las modalidades del sistema de planificación regional, con referencias ocasionales al desarrollo paralelo de las actividades regionales de los organismos de la administración pública agropecuaria, que ya han sido tratados en otro lugar.¹⁸

En términos muy generales, la organización de la planificación regional puede asumir dos modalidades:

a] La división de todo país en regiones y la asignación de un conjunto amplio de actividades a dichas regiones.

b] La selección de algunas regiones y la asignación a las mismas de unas pocas actividades que son motivo de interés y preocupación regional, a fin de concentrar recursos para alcanzar objetivos muy específicos, con lo cual los planes para las diversas regiones serán concebidos en distinta forma.

En la práctica existen limitaciones para cualquiera de estas dos alternativas. La primera modalidad, o sea el desarrollo de un sistema completo de planificación regional, puede resultar difícil de operar si los recursos son limitados. Entraña también el peligro de frustrar las esperanzas de la población local en el caso de que el sistema no funcione. Además, la elaboración de un sistema demasiado rígido en las primeras etapas puede congelar la estructura administrativa, la que a su vez se tornará cada vez menos apropiada a medida que cambian los problemas de las regiones en el proceso de desarrollo. Por otro lado, sin embargo, el desarrollo de un sistema completo de planificación regional, permite enfocar en forma integral el desarrollo y la movilización de los recursos, crear un sistema que facilite la determinación de las prioridades del plan de desarrollo agropecuario y realizar un análisis comparativo entre las regiones. También ofrece la posibilidad de estructurar programas regionales debidamente coordinados entre todas las ramas de actividades y dentro de cada una de ellas: por ejemplo, entre

¹⁸ Véase el capítulo sexto de esta Tercera Parte, "La reforma de la administración pública agropecuaria".

el transporte y la producción agropecuaria, la educación y el desarrollo rural, etc. Este hecho resulta especialmente importante para el enfoque de sistemas utilizado en este texto.

La otra modalidad, que consiste en seleccionar determinadas actividades y regiones, puede crear entre las regiones o entre el sistema agropecuario y las demás ramas de actividades, algunos conflictos relativos a la asignación de prioridades, con lo cual se dificulta la organización de la planificación. Por otra parte, dicho enfoque permite establecer diversas clases de regiones para diferentes propósitos y da la posibilidad de cambiar con el tiempo la división regional, de abandonar trabajos de planificación que se hagan superfluos y de hacer economías en materia de personal y capacidad organizativa mediante la concentración de los recursos: estas ventajas pueden contribuir a su éxito.

Para la mayoría de las situaciones de América Latina sería más recomendable una combinación de estas dos modalidades. Se podría así crear un sistema de planificación regional dirigido por la oficina nacional, en este caso la de planificación agropecuaria. La oficina nacional desempeñaría funciones directivas (no sólo indicativas o de coordinación) y desarrollaría gradualmente el sistema de planificación regional hasta abarcar todo el espacio agrícola nacional. Esto implicaría concentrarse inicialmente en unas pocas regiones prioritarias.

Por razones de organización y de disponibilidad de personal calificado, la transferencia de actividades al nivel regional tendrá que hacerse gradualmente. Sin embargo, desde un comienzo debería existir el compromiso de crear el sistema regional de planificación para todo el país. Esta observación tiene especial importancia en la planificación del desarrollo agropecuario, puesto que, debido a la dispersión de la producción, casi todas sus actividades deben realizarse a través de una extensa organización local que permita a los organismos de la administración pública estar en contacto diario con agricultores y trabajadores agrícolas.

La delegación de autoridad dentro de los organismos de la administración pública agropecuaria debe ir unida a un creciente alcance territorial del sistema de planificación regional. De esta manera, hasta que se alcance un determinado nivel de madurez dentro del sistema de planificación agropecuaria, habrá diversos grados de desarrollo en la planificación regional y en las actividades regionales de la administración pública agropecuaria.

Resumiendo, a la planificación regional se le debe asignar desde un comienzo un fuerte grado de responsabilidad y a los organismos de la administración pública la autoridad suficiente para cumplir con sus cometidos dentro de la orientación establecida por los objetivos y la estrategia nacional de desarrollo agropecuario. La responsabilidad efectiva de los organismos de la administración pública agropecuaria en las regiones constituye una de las claves del éxito de la planificación del desarrollo agropecuario y la esencia de un sistema eficaz de planificación regional.

II. COMPONENTES DE UN SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

Para que el sistema regional de planificación cumpla con los objetivos que le han sido asignados, debe realizar las mismas actividades del sistema nacional de planificación: diagnóstico, formulación, control de la ejecución de la política planificada a nivel

de la región y, finalmente, evaluación anual y reformulación cuando proceda. Para ello, el sistema debe contar con un conjunto de componentes. Como éstos son prácticamente los mismos del sistema nacional de planificación agropecuaria, en este capítulo sólo se mencionan y se desarrollan aquéllos que tienen una especialidad regional.¹⁹

Para que las oficinas de planificación regional actúen debidamente, los componentes del sistema, sean cuales sean sus características, deberán estructurarse de manera que dichas oficinas puedan desempeñar en forma eficaz dos funciones: por una parte, asegurar la coherencia de las actividades de la oficina central y las de las regiones, y por otra, explicar los puntos de vista de las regiones a la oficina nacional de planificación agropecuaria y los de esta última a los organismos de la administración pública agropecuaria, a los agentes privados y a sus organizaciones en cada región en particular. Uno de los elementos básicos para cumplir con estas funciones consiste en el conocimiento de la región, tanto en relación con el proceso de desarrollo global como con el de desarrollo agropecuario en particular.

A. LA ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA REGIONAL

La organización del sistema de planificación regional, sean cuales sean las características de las relaciones entre la oficina nacional de planificación agropecuaria y las regionales individualmente consideradas, tiene una importancia fundamental. Son innumerables las causas que explican esta deficiente organización. Por ello, sólo se harán algunas reflexiones sobre ciertos aspectos de la organización del sistema de planificación regional.²⁰

1. *El establecimiento de un sistema de planificación regional*

Con limitada experiencia sobre planificación del desarrollo agropecuario no puede pretenderse establecer con rapidez una organización regional de planificación que funcione integrada y coordinadamente en todo el país.

Los recursos humanos y financieros, así como los aspectos organizacionales propiamente tales, tendrán que imponer restricciones a la expansión simultánea de las actividades de planificación a todos los niveles. Sin embargo, es necesario que al iniciarse el establecimiento de un sistema de planificación se contraiga el compromiso de crear el correspondiente sistema regional. Este compromiso podría o debería ir acompañado de la creación de algunas oficinas de planificación regional tan pronto como sea posible. Lo más aconsejable sería proceder por etapas, con alternativas tales como las siguientes:

¹⁹ Como se recordará, dichos componentes son los siguientes: las funciones, los recursos materiales, humanos y financieros, la organización, la gestión, los mecanismos (objetivos, estrategias, programas y proyectos) y, finalmente, los métodos y técnicas para llevar a cabo sus actividades. Debe considerarse también el medio ambiente en el cual el sistema opera. Véase, en el capítulo segundo de la Primera Parte el acápite "El sistema de planificación agropecuaria".

²⁰ El éxito de cualquier sistema de planificación depende básicamente del ambiente político y social en el que está llamado a funcionar y de la forma como logre funcionar en un ambiente dado. Estos problemas fueron analizados en los capítulos primero y segundo de la Primera Parte. La posición de la oficina de planificación regional será diferente según se trate de estados unitarios o federales. En estos últimos, las oficinas de planificación regional pueden depender únicamente de los gobiernos estatales o constituir una unidad mixta federal-estatal. Véase un estudio más detallado de estos puntos en el capítulo sexto de esta Tercera Parte, "La reforma de la administración pública agropecuaria".

a) Crear oficinas de planificación para todas las regiones, las que en un comienzo tendrán actividades limitadas y un personal reducido. Una alternativa posible es comenzar con la participación regional en la diagnosis y en la elaboración de las estrategias tanto nacionales como para la correspondiente región.

b) Crear oficinas para las regiones agropecuarias más importantes, procediendo en una de las dos maneras siguientes:

i) Comenzar con un número limitado de oficinas, a las que se les asignarían desde el comienzo una amplia gama de actividades a nivel regional, aprovechando dichas regiones piloto para elegir más tarde el sistema óptimo.

ii) Ampliar gradualmente tanto el número de regiones como las responsabilidades que se les confíen.

Cualquiera que sea el camino que se adopte en la segunda alternativa, la elección de las primeras regiones resulta especialmente importante. No deberán, por ejemplo, escogerse aquéllas que plantean los más graves problemas. Esta sugerencia tiene especial importancia cuando el desarrollo de la planificación regional va unido a la delegación de responsabilidades en las oficinas regionales por parte de los organismos de la administración pública agropecuaria.

No puede tampoco procederse a la elección de las regiones sin tomar en cuenta la situación política y la distribución de recursos tanto en el sistema de planificación como en la administración pública agropecuaria considerada en su conjunto. Según sean las circunstancias, se podría comenzar con aquellas zonas del país que tengan ya alguna experiencia positiva en planificación del desarrollo regional.

Es importante que la planificación regional sea operativa lo antes posible. De allí la razón por la cual se estima oportuna la alternativa de crear un determinado número de oficinas regionales. El personal de la oficina nacional de desarrollo agropecuario encargado de la planificación regional debe constituir el centro de control y de enlace con el sistema de planificación regional, sin funciones de dirección o de control a nivel de las regiones individualmente consideradas.²¹

2. *Funciones de las oficinas de planificación regional*

El alcance de los objetivos, funciones y actividades asignadas a las oficinas regionales dependerá del grado de descentralización que logre la administración pública, del grado de intervención del estado en la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario, de que exista o no un sistema nacional de planificación global y de la experiencia que pueda tener el sistema de planificación agropecuaria. En consecuencia, sólo se pueden formular sugerencias muy generales acerca de la naturaleza de los objetivos y las funciones que se han de asignar.

Las funciones de una oficina de planificación regional están encaminadas a lograr el objetivo de racionalizar la conducción y regulación del desarrollo agropecuario a través de la formulación y control de la ejecución de un plan de desarrollo agropecuario regional enmarcado en el respectivo plan nacional.

Entre las actividades y tareas de una oficina regional de planificación agropecuaria pueden indicarse las siguientes:

a) Colaborar con la respectiva oficina nacional en la elaboración de la diagnosis global y en las diagnosis específicas necesarias, así como en la elaboración de la diagnosis correspondiente a la región, de acuerdo a las orientaciones normativas que reciba.

²¹ Siempre será necesario que la oficina nacional de planificación agropecuaria mantenga cierto control sobre las operaciones de las oficinas de planificación regional.

b] Formular un plan de mediano plazo para la región, o bien los mecanismos sustitutos de aquél, como podrían ser un conjunto de objetivos y la correspondiente estrategia.

c] Formular un plan anual.

d] Controlar la ejecución de todos los programas y proyectos que se llevan adelante en virtud del plan, prestando especial atención a los programas conexos cuya ejecución corresponde a otras ramas de actividades (relacionados generalmente con las actividades de apoyo y de mejoramiento del medio rural).

e] Evaluar, por lo menos anualmente, la marcha del plan de desarrollo agropecuario regional.

f] Sugerir sobre la base del conocimiento de los problemas regionales adquirido a raíz de la diagnosis y de los resultados de la evaluación de los programas y proyectos, los cambios que podría realizar la oficina nacional de planificación agropecuaria en lo que se refiere a la estrategia adoptada para el desarrollo de la región, o a aspectos de la estrategia y políticas nacionales inconvenientes o ineficaces para la región.

g] Coordinarse con las demás oficinas sectoriales de planificación regional.²²

En ningún caso, sin embargo, las actividades regionales podrán extenderse más allá de aquéllas que corresponden específicamente al desarrollo agropecuario regional. El desarrollo agropecuario de un país no puede decidirse a nivel regional, como tampoco el de ningún producto en particular, aun cuando éste esté concentrado en una sola región. Es posible que el conocimiento de una oficina regional sobre el funcionamiento del sistema agropecuario sea cada vez más importante para determinar primero y ajustar después los objetivos y la estrategia nacional, así como las políticas, los detalles de programas y proyectos; sin embargo, el plan regional siempre deberá subordinarse al plan nacional y a la estrategia interregional formulada en la oficina nacional agropecuaria.

3. Orientaciones para un modelo de organización regional

El éxito de un sistema regional de planificación depende básicamente de la coordinación de los agentes públicos y privados que participan en el sistema agropecuario. Cuando se destaca la coordinación no se intenta simplificar el problema, sino explicitar mejor el papel que corresponde al nivel regional dentro del sistema nacional de planificación agropecuaria. Los requisitos mínimos para el funcionamiento de una organización regional de planificación son los siguientes:

Una interdependencia directa y mutua entre la oficina nacional de planificación agropecuaria y cada una de las oficinas regionales.

Conviene que dicha relación vaya acompañada de disposiciones similares en el caso de la planificación global y de la correspondiente a las demás ramas de actividades.

Cierta independencia presupuestaria para los organismos de la administración pública en la región, la que debe expresarse en un plan anual coordinado y consolidado, cuya ejecución controla la oficina de planificación regional.²³ La responsabilidad

²² A medida que la oficina regional adquiere mayor experiencia, puede realizar nuevas tareas, como la preparación de presupuestos regionales. Las enumeradas constituyen el mínimo que se exige a nivel regional.

²³ Se puede otorgar todavía más independencia a la región si se cuenta con un coordinador regional o representante ministerial. Todo esto se puede realizar en relación con un sistema global de planificación regional, como ocurre con la planificación francesa e israelí o en relación con un sistema regional de planificación agropecuaria.

final de la asignación de fondos y del control sobre cada uno de los programas corresponderá a los diversos organismos nacionales que integran la administración pública agropecuaria.

□ La participación en la diagnosis, en la formulación y en la ejecución del plan de desarrollo agropecuario regional de todas las oficinas de los organismos que integran la administración pública agropecuaria y de las oficinas regionales conexas de las demás ramas de actividades.

□ La canalización de todas las decisiones que afectan el desarrollo agropecuario de la región a través de la correspondiente oficina regional de planificación. Dicha oficina deberá ser la representante del sistema de planificación en la región.

Estos principios deben determinar el marco dentro del cual las oficinas regionales de planificación pueden desempeñar sus actividades de diagnosis, formulación, control de la ejecución y evaluación y reformulación. A medida que el proceso planificado de desarrollo avance de la diagnosis y formulación a la etapa de ejecución, irán surgiendo e incorporándose nuevos organismos regionales que ayudarán a reforzar la posición de la oficina regional de planificación. El más importante de éstos será sin duda el comité regional de desarrollo agropecuario, que podrá estar integrado por representantes de los agentes privados y por los representantes de los organismos vinculados al desarrollo del agro, integren o no la administración pública agropecuaria. Las características que se acaban de enumerar son las más importantes y también las más difíciles de realizar. Ellas deberían tenerse en vista desde los comienzos del establecimiento del proceso de la planificación, aunque en la práctica tomarán tiempo para desarrollarse plenamente.

a] *Algunas características del modelo*

No es fácil explicitar detalladamente cómo debe ser la organización de un sistema de planificación regional, debido a la diversidad de tradiciones nacionales y de sistemas de gobierno. Puede darse, sin embargo, un bosquejo de algunos principios de carácter general que podrían ser aplicables a casi todas las condiciones que se dan en los países de América Latina.

En el diagrama simplificado de organización de la gráfica 73, aparecen los elementos esenciales de dicho esquema.²⁴ Las siglas SP_1 , SP_2 , SP_n representan a los organismos de la administración pública agropecuaria. Las actividades de planificación de tales organismos se coordinan a través de la oficina nacional de planificación agropecuaria, la cual dirige al mismo tiempo las actividades de las oficinas regionales de planificación.

Los organismos de la administración pública agropecuaria son entidades que tienen diversos tipos de relaciones con el sistema de planificación agropecuaria, según dependan o no jerárquicamente del Ministerio de Agricultura.

En oposición, las oficinas regionales de planificación son básicamente parte de la organización del sistema de planificación agropecuaria y dependen de la correspondiente oficina nacional de planificación. La forma de relación entre la oficina regional y la oficina nacional de planificación agropecuaria dependerá de las vinculaciones de las oficinas regionales con los organismos de la administración pública agropecuaria y con el grado de descentralización y traspaso de autoridad que se les otorgue. La independencia de la oficina regional de planificación deberá ser suficiente para que ésta aumente y racionalice el control de la ejecución de la política planificada de desarrollo agropecuario en la región de su jurisdicción.

Además de cumplir las actividades ya indicadas en cuanto a diagnosis, formulación,

²⁴ Este diagrama y la exposición que sigue a continuación deberá entenderse en el contexto del capítulo segundo de la Primera Parte, en el acápite "El sistema de planificación agropecuaria".

control de ejecución y evaluación, la oficina de planificación regional deberá asesorar al coordinador de la administración pública agropecuaria de la región (CO-COORD). (Véase la gráfica 73.) Las oficinas regionales de los diversos organismos públicos agropecuarios (*SPR*, *SPR_n*) seguirán dependiendo directamente de las respectivas autoridades nacionales, pero las actividades que desempeñan en la región serán coordinadas directamente por el comité regional de desarrollo agropecuario (CO-COORD) e indirectamente por parte de la oficina regional de planificación a través del control de la ejecución. Las actividades de diagnosis, las de formulación de planes de largo y mediano plazo y de planes anuales, son de responsabilidad directa de la oficina regional de planificación. Para realizar estas actividades la oficina regional de planificación, además de su personal permanente, necesitará la cooperación de funcionarios especializados dependientes de los organismos de la administración pública agropecuaria. Dicho personal, en el desarrollo de estas actividades, dependerá de la oficina regional de planificación.

b] *El coordinador regional*

La organización de un sistema regional de planificación debe incorporar una nueva actividad a una organización administrativa existente. Es probable que no se acepte fácilmente la necesidad de oficinas regionales de planificación para racionalizar la administración y hacer posible la ejecución de una política planificada de desarrollo.

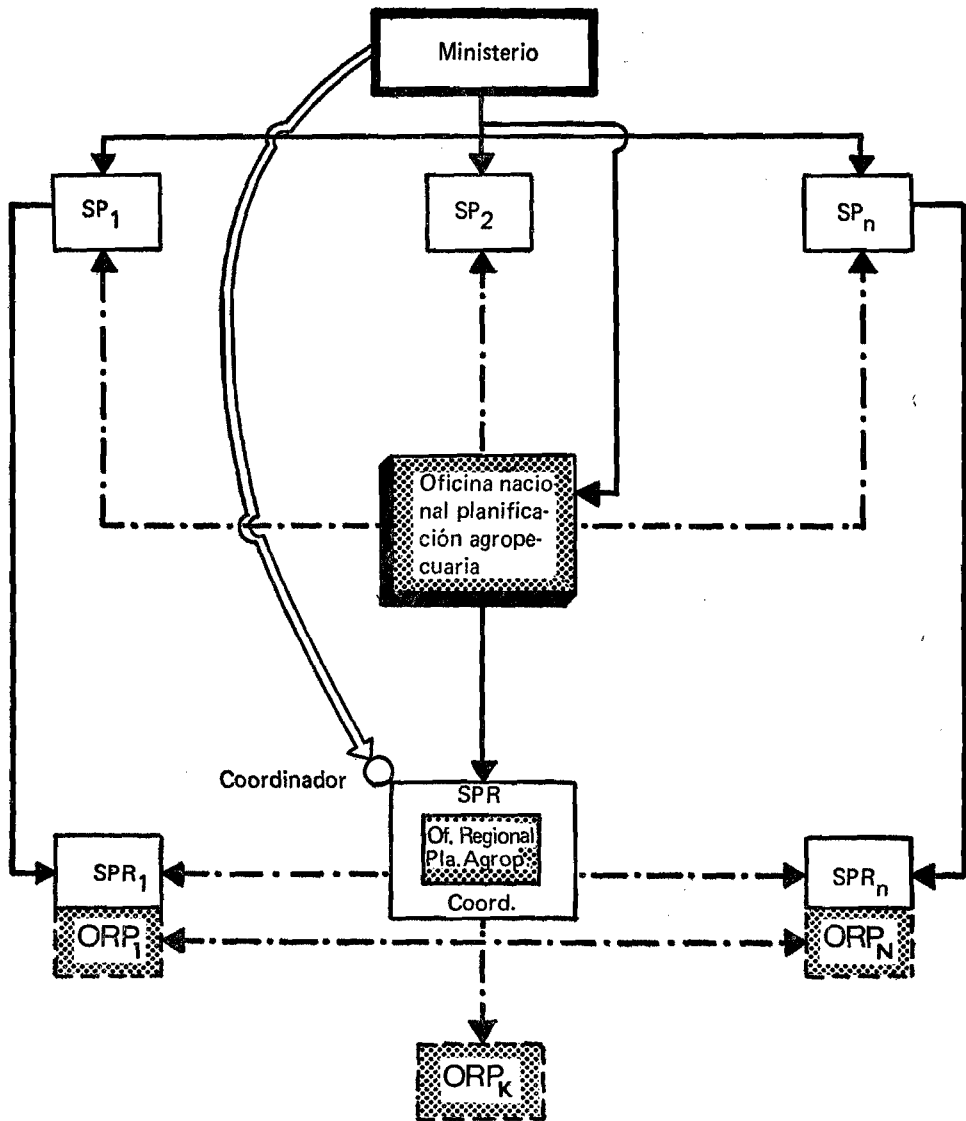
Dentro de la administración pública agropecuaria regional, la oficina regional de planificación tendrá que entenderse con organismos más antiguos y muchas veces muy competentes y con diversas prácticas administrativas que forman parte del esquema político en la región. Deberá pues demostrar la utilidad de la coordinación y la cooperación regional.

En la gráfica 73 puede observarse que la posición del coordinador o director ejecutivo del comité regional de desarrollo agropecuario constituye el factor clave para su funcionamiento. El coordinador es la autoridad regional para el desarrollo agropecuario, no sólo como representante del sistema de planificación, sino como representante del gobierno. Al coordinador y al comité regional de desarrollo agropecuario corresponde la coordinación ejecutiva directa, en contraste con la coordinación indirecta que realiza la oficina regional de planificación.

Esta coordinación ejecutiva puede ser el punto clave de todo el proceso de descentralización y planificación regional. Sin una autoridad ejecutiva regional, independiente de los organismos que integran la administración pública agropecuaria es probable que no se llegue muy lejos en la planificación regional. Queda, sin embargo, el problema de cómo establecer esta autoridad regional. Para el caso de la planificación global, y en el caso de países con gobierno central, el problema puede resolverse fácilmente a través de representantes presidenciales en las subdivisiones administrativas del país, como ocurre con los prefectos en Francia²⁵ y los intendentes o gobernadores en otros países. Si esto no fuera aplicable, se plantean otras posibles alternativas, entre las que cabría señalar: i] un representante especial del ministro de Agricultura; ii] el jefe del más importante organismo de la administración pública agropecuaria de la región; iii] un sistema rotativo entre los mencionados jefes regionales. Cada una de estas alternativas ofrece ventajas y desventajas y puede constituir una solución viable según las circunstancias. Sin embargo, cabría señalar que, cuando las circunstancias lo permitan, la mejor solución será la primera, es decir, que el coordinador regional sea un representante del Ministerio de Agricultura. Cualquiera que sea la alternativa escogida,

²⁵ En la obra de J. R. Boudeville, *Regional economic planning*, Edinburgh University Press, 1966, pp. 154-171, se describen en forma más completa las funciones de los prefectos de la planificación regional de Francia.

GRÁFICA 73. Posible organización de un sistema regional de planificación agropecuaria



- MIN = Ministerio de Agricultura
- S.P. = Organismos del sector público agropecuario
- SPR = Oficinas regionales de organismos sector público agropecuario
- CO-COOR = Comité regional de desarrollo agropecuario
- ORP = Oficina regional de planificación de los organismos públicos

- Relaciones de autoridad y jerarquía
- Relaciones de autoridad funcional
- Representación directa
- Sistema regional de planificación

SPR

la autoridad regional del desarrollo agropecuario debe actuar como agente centralizador dentro del sector público agropecuario, y constituirse en el medio que canaliza los aspectos administrativos del proceso de planificación regional. A medida que se ejecuta una política de planificación en una región, pueden irse alcanzando más altos niveles de coordinación, y pueden eliminarse o atenuarse los conflictos en el sistema de planificación y en la organización de la administración pública agropecuaria. El progreso dependerá de las circunstancias y en muchos casos puede resultar sumamente lento, pero mientras el desarrollo del sistema de planificación regional vaya unido a una transferencia creciente de poder por parte de los organismos de la administración pública puede esperarse que se alcancen más fácilmente las finalidades de un sistema regional de planificación.

B. DETERMINACIÓN DE LAS REGIONES

Una de las primeras tareas que es preciso abordar al comenzar el desarrollo de un sistema regional de planificación agropecuaria consiste en definir y escoger las regiones que serán objeto de planificación. Esta tarea puede corresponder al sistema de planificación global, en cuyo caso las regiones determinadas serán las mismas para todas las ramas de actividades. La oficina nacional de planificación global deberá entonces analizar la regionalización para establecer si es la más adecuada a las necesidades de la planificación agropecuaria.

1. Criterios para la determinación de regiones

Para definir las regiones agropecuarias —si éste fuera el caso— será preciso considerar que éstas deben reunir a lo menos dos características principales: constituir unidades viables de planificación, o sea ser regiones funcionales, y poseer un determinado grado de homogeneidad en lo relativo a posibilidades de producción, mercados, etc.

La primera característica es común para todos los efectos de la planificación regional; la segunda es más específica para la agropecuaria. La combinación de ambas permitirá llegar a la mejor determinación de regiones para la planificación agropecuaria.

Para delimitar una región utilizando el criterio de funcionalidad²⁶ deberá tomarse como referencia algún punto central y estudiar el área que lo rodea. El problema consiste en determinar las condiciones mínimas que debe tener el mencionado centro. Se puede afirmar que la mayoría de los países de América Latina poseen un centro metropolitano dominante.²⁷ Inmediatamente por debajo de este centro de influencia, hay un pequeño número de centros subsidiarios fuertes. (Es posible que éstos no existan en los países menos desarrollados, en los que la población está muy diseminada o en aquéllos con distribución demográfica poco uniforme.) A estos centros relativamente escasos sigue un número más amplio de ciudades grandes o pequeñas con importantes actividades administrativas, comerciales y tal vez industriales. A este nivel es preciso llevar el análisis de la división en regiones, aunque algunos centros regionales estarán

²⁶ Véase en el capítulo segundo de la Segunda Parte el acápite "La organización espacial de las actividades agropecuarias y del medio rural".

²⁷ En algunos países de muy vasto territorio, como el Brasil, o en países en que las comunicaciones son particularmente difíciles, como Colombia, las funciones metropolitanas se dividen entre dos o más centros.

en el nivel superior y uno estará al nivel de la metrópoli nacional. Es posible que el análisis muestre regiones pobladas o bien áreas "vacías", no ligadas a la vida nacional por centros de servicio. En este caso, será preciso definir las regiones sin la existencia de un centro regional, e incluir en la estrategia espacial nacional políticas para la creación de nuevos centros. Es muy posible que algunos de los centros regionales carezcan de diversas actividades esenciales en lo administrativo, social o económico.

Una vez seleccionados los centros regionales potenciales, el paso siguiente consiste en determinar el área que los rodea. Esto puede hacerse de múltiples formas. Un método relativamente sencillo consiste en determinar, mediante una encuesta, el área atendida por los servicios del centro. La zona general de influencia del punto B en la gráfica 74 puede determinarse a partir de la superposición de las fronteras correspondientes a los diversos servicios escogidos como indicadores. Los indicadores incluidos en la gráfica 74 constituyen una selección típica de servicios, pero podrían complementarse mediante el examen del alcance de otros servicios como los gubernamentales, los de correos, etc., o mediante un análisis más elaborado y riguroso de la demanda de servicios y la estructura del centro.²⁸

Esta técnica resulta útil para establecer las fronteras de las regiones en forma muy simple y permite determinar rápidamente las zonas de influencia de los centros regionales. Tiene la desventaja de que el analista está forzado a suponer que cada uno de los indicadores es igualmente determinante, aunque es probable que no sea así. El método mencionado es especialmente útil en los casos en que es necesario comprobar la viabilidad de usar fronteras administrativas para determinar regiones con propósitos de planificación.

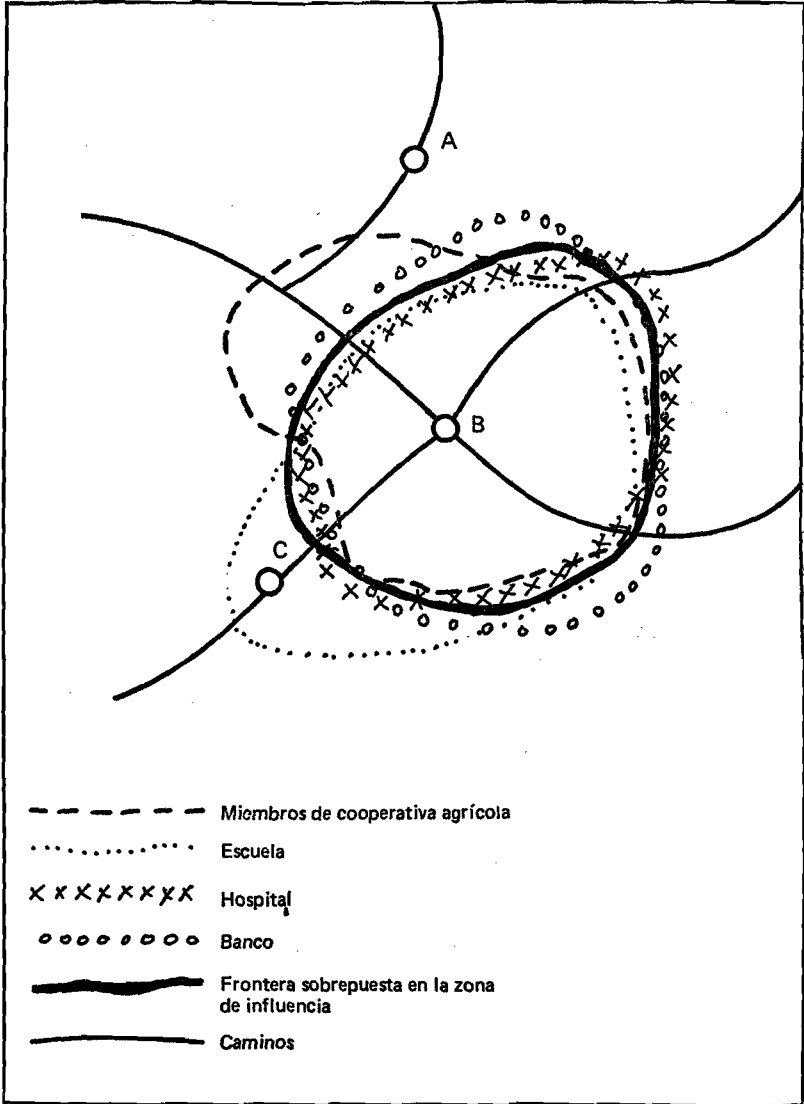
Entre los indicadores analizados hasta ahora no se han incluido en forma específica los vinculados con las actividades agropecuarias, que deberán también tomarse en cuenta. Es probable, sin embargo, que las características de la estructura de tales servicios no sean distintas a las de los servicios centrales. Tiene quizás más importancia comprobar si las regiones establecidas con arreglo a los indicadores más generales presentan características generales agropecuarias suficientemente homogéneas, como para resultar viables para los efectos de un plan regional de desarrollo agropecuario. Esta relativa homogeneidad es necesaria para que los objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales puedan ser también relativamente uniformes.

Pueden también usarse diversos indicadores para determinar el grado de uniformidad u homogeneidad de una región: los recursos naturales, la productividad, los tipos de cultivos y de rubros ganaderos, las características de la estructura empresarial, la estructura demográfica, la orientación del mercado, etc. Para estos efectos habrá que examinar estas características en términos actuales y potenciales. La diagnosis global agropecuaria proporcionará gran parte de la información necesaria; además, si existe un sistema de planificación regional, la diagnosis contribuirá a establecer si el sistema existente es adecuado.

Cualesquiera que sean los criterios para definir regiones de planificación, la existencia de unidades administrativas tales como las provincias, departamentos u otras divisiones locales tendrá fuerte influencia sobre la determinación definitiva de las divisiones regionales. Este último punto puede ser objetable, se argumenta que es probable que las fronteras administrativas se fijaron largo tiempo atrás y no reflejen las condiciones actuales del proceso de desarrollo, que las rivalidades políticas podrían entorpecer el desarrollo de la organización del sistema regional de planificación, que las

²⁸ Véase los detalles de este análisis en el capítulo segundo de la Segunda Parte en el acápite "La organización espacial de las actividades agropecuarias y del medio rural".

GRÁFICA 74. Zona de influencia de un centro regional



divisiones han caído en desuso e interesan poco a la población, etc. Existen, sin embargo, argumentos poderosos a favor de utilizar dichas fronteras administrativas: están ya definidos, los organismos de la administración pública agropecuaria disponen de oficinas regionales basadas en esas divisiones, la información estadística se recoge tomando como base esas unidades, las capitales de estados, provincias o departamentos han seguido siendo de un modo general los centros regionales más importantes, etc.

Si llegaran a utilizarse las unidades administrativas, los criterios previamente anali-

zados ayudarán a determinar si las regiones así definidas entorpecerán o no las interrelaciones económicas y sociales, y servirán para saber cómo podrían subdividirse o agruparse dichas regiones, si su tamaño no es el más adecuado para las finalidades de la planificación regional.

2. *Ajustes de la regionalización*

Una vez delineada la regionalización, queda por establecer en qué medida ésta se ajusta a la utilizada por los diversos organismos de la administración pública agropecuaria. Si no existe un sistema uniforme de planificación regional para la agricultura o para el desarrollo global, es posible que en los diversos organismos públicos agropecuarios se empleen diferentes tipos de regionalización.

Las razones de tales diferencias normalmente se derivan de las exigencias propias del servicio, de criterios preferenciales con respecto a ciertas regiones, etc. Es probable que muchas de las diferencias estén bien fundadas; sin embargo, es imprescindible que todos los organismos de la administración pública agropecuaria se adapten a la nueva regionalización y que las correspondientes oficinas regionales se encuentren ubicadas en el mismo centro regional. En los casos en que la red de oficinas regionales fuera más extensa esto no significa necesariamente que deban suprimirse unidades, sino que la jefatura regional de operaciones debe ubicarse en el punto central adoptado como sede de la oficina de planificación agropecuaria regional.

Del mismo modo que pueden variar las redes regionales de los organismos públicos agropecuarios, también pueden variar las necesidades de planificación regional de las diversas ramas de actividades. Es posible que las regiones de planificación determinadas para los efectos de planificación global no se adecúen a las necesidades de cada rama de actividad. Esto puede suceder en el caso del sistema agropecuario, en que la región no puede ser demasiado extensa debido al íntimo contacto que debe tener el sistema de planificación con todos los agentes públicos o privados, que participan en sus actividades. Por ejemplo, sería posible que para una regionalización destinada a un sistema global de planificación, el país pueda dividirse en un determinado número de regiones, y que dicho número sea mayor para los efectos del desarrollo agropecuario planificado. Además, las regiones que se utilicen para estos efectos no tienen por qué ser sencillamente subdivisiones de las regiones establecidas con fines de planificación global, sino que pueden estar integradas por más de una región en aquellas zonas en que las actividades agropecuarias tienen un carácter más limitado. En ambos casos, las regiones deben ajustarse a las mismas fronteras, de tal manera que no existan conflictos entre los dos sistemas de regionalización. Además, la sede de la oficina de planificación agropecuaria en la región debe estar en la misma localidad que la sede de la oficina de planificación global.

Los comentarios precedentes ilustran un rasgo inevitable de todos los sistemas de regionalización. Ninguno de éstos puede atender a las necesidades de los variados intereses de las diversas ramas de actividad de un país. Igualmente, una regionalización no puede considerarse permanente. En consecuencia, cualquier sistema de regiones que se establezca debe adoptarse con una actitud flexible y evaluarse continuamente para saber cuándo puede haber dejado de ajustarse a los objetivos estratégicos del proceso global de desarrollo. Es posible que con el tiempo las regiones lleguen a tener su dinámica propia, pero ello no debe producir una rigidez que evite cambios necesarios.

III. EL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO REGIONAL

La conducción y regulación acertada de un proceso de desarrollo agropecuario en las regiones es una de las tareas más difíciles para cualquier sistema de planificación, particularmente cuando el proceso de desarrollo trae consigo importantes cambios en la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario. En América Latina es difícil imaginar procesos planificados de desarrollo agropecuario que no contemplen diversos elementos de estos cambios. De allí la importancia de una planificación regional activa, no sólo en la preparación de un plan regional de desarrollo, sino también en el control de la ejecución y en su correspondiente evaluación.

Como se ha sostenido en este texto, no basta con utilizar la organización de un sistema de planificación regional única y exclusivamente como canal de comunicación entre los agentes del sistema agropecuario y la oficina nacional de planificación agropecuaria. No basta tampoco desagregar el plan nacional en planes regionales. La planificación regional debe tener su actividad propia, en relación de interdependencia con el proceso nacional de planificación del desarrollo agropecuario, desde la diagnosis y la formulación al control y evaluación de la ejecución.

Para alcanzar estos propósitos, es preciso otorgar un papel muy importante al nivel regional. Muchas de las actividades de una oficina de planificación regional constituirán una parte del trabajo total de planificación. Las diferencias entre el nivel nacional y regional consisten por lo general en el grado de detalle, en las características y contenido del modelo normativo que orienta la diagnosis, en la naturaleza de los problemas y en un conjunto de otras variables derivadas del carácter abierto de la economía regional. No se intenta ahora describir en forma detallada la formulación de un plan regional de desarrollo agropecuario, debido a que muchos de sus aspectos ya han sido tratados en este texto. En cambio se prestará atención a los aspectos específicos de la planificación regional y a aquellos que en dicho nivel adquieren rasgos especiales.

A. DIAGNÓSTICO REGIONAL

El contenido de un diagnóstico regional está orientado por las mismas decisiones que dan forma a la diagnosis del sistema agropecuario tomado en su conjunto. La diagnosis regional no es una actividad independiente, sino que forma parte de la diagnosis agropecuaria.²⁹

La diagnosis regional permitirá que cada región cuente con un cuadro claro y completo de la situación de su sistema agropecuario. La diagnosis global agropecuaria, así como los diagnósticos específicos vinculados a productos, actividades de apoyo, etc., proporcionan antecedentes valiosos pero parciales para la diagnosis regional.

Hay, sin embargo, otras razones que apoyan la necesidad de la diagnosis a nivel de las regiones. Estas últimas no pueden participar en el proceso planificado de desarrollo a menos que exista por lo menos un conjunto básico de información acerca de la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario en la región y de sus problemas propios. Sin esta información no es posible formular un plan de desarrollo agropecuario eficiente, coherente (consistente y viable) y con un nivel aceptable de riesgo. La existencia de un plan regional, ya sea en un documento formal e integrado por un conjunto mínimo de mecanismos o sencillamente en la definición de los obje-

²⁹ Véase el capítulo segundo de la Segunda Parte, "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico".

tivos y estrategia regional, contribuirá a prevenir los conflictos acerca de la interpretación en la región del significado del plan nacional y del papel asignado a la región en el proceso de desarrollo agropecuario. Por otra parte, la existencia de un sistema regional de planificación será la base para una activa participación de los empresarios agrícolas y demás agentes en el proceso planificado de desarrollo.

1. *Diagnosis nacional y diagnosis regional*

Muchos de los estudios y análisis para la diagnosis regional son paralelos y complementarios con los realizados por la oficina nacional de planificación agropecuaria. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a las finalidades u objetivos, al tipo e importancia de los estudios y al mayor o menor detalle con que se realizan. Muchos de los elementos que integran la diagnosis agropecuaria nacional no forman parte de la regional, sino que le sirven como una referencia útil, especialmente en la formulación del plan regional. Por ejemplo, el estudio de la tecnología y del empleo de insumos formará parte de la diagnosis nacional y regional, el análisis del comercio exterior agropecuario, en cambio, será de responsabilidad nacional. Las razones para ello son múltiples, pero la más importante en este caso consiste en que las regiones tendrían grandes dificultades para realizarlo, y en que los estudios se repetirían a lo largo del país. La diagnosis regional se concentrará en cambio, en las relaciones entre la tasa de crecimiento de la producción en el pasado y la influencia del comportamiento de los mercados para los productos de la región, lo que se deriva del análisis de la oferta y demanda correspondiente al período analizado, ya hecho a nivel nacional. Una preocupación regional por aspectos tales como la reforma agraria o las políticas de precios se explica por la importancia de conocer el efecto de estas políticas en la orientación del desarrollo agropecuario regional.

No debería pensarse, sin embargo, que la contribución de los diagnósticos regionales a la formulación del plan nacional tiene carácter pasivo. Habrá objetivos regionales que dependerán estrechamente de las definiciones nacionales de política y, en consecuencia, las regiones tendrán interés en participar en estas decisiones. Esto implica que la oficina regional de planificación debe estar preparada para tal participación y, en consecuencia, debe conocer los diversos efectos de los diferentes mecanismos instrumentales de la política nacional de desarrollo agropecuario sobre los aspectos propios de su región.

Es necesario establecer, desde los comienzos de la diagnosis, un conjunto de hipótesis que orientarán su formulación. Para ello se debe elaborar un esquema preliminar de la situación de la agricultura en la región y con respecto al sistema agropecuario nacional. En general, el enfoque de la diagnosis regional buscará primero un conocimiento de la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario dentro de la región y, en segundo lugar considerará el papel de la región en el desarrollo agropecuario nacional. Las diferencias señaladas entre la diagnosis regional y la nacional son más aparentes que reales. El diagnóstico regional no se contrapone a la contribución de la región al diagnóstico nacional. La diagnosis regional no debe preceder en caso alguno a la diagnosis nacional, pues esta última debe suministrar antecedentes muy valiosos para el diagnóstico regional.³⁰ Este último se ocupa, en el nivel regional, por los de-

³⁰ En el proceso de planificación, como se ha dicho insistentemente en este texto, no existe una progresión lineal, sino iterativa. Es lógico, sin embargo, que la diagnosis global preceda a las específicas para que éstas puedan ser más integrales.

talles de las actividades productivas, así como de las otras actividades que integran el sistema agropecuario.

Cabe destacar que los aspectos estudiados en la diagnosis —tanto los internos como los vinculados al medio ambiente del sistema agropecuario regional— no son independientes de la diagnosis nacional. Los primeros exigen un conjunto de investigaciones similares a las propuestas para la diagnosis nacional en el capítulo segundo de la Segunda Parte de este texto. Es el caso del estudio de los recursos naturales, de la mano de obra, del capital, de la productividad, de la tecnología, de los ingresos y su distribución, del nivel de vida de la comunidad agropecuaria, de la organización espacial de la agricultura, de la estructura empresarial del sistema agropecuario, de la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria, de la organización y participación de las fuerzas sociales en el proceso regional de desarrollo agropecuario, etc., para lo cual se utilizará, en gran parte, el mismo tipo de información y muy probablemente los mismos métodos y técnicas de análisis.

La finalidad básica de estas investigaciones consiste en establecer las características del desarrollo pasado y el estado actual del sistema agropecuario en la región, concentrándose en determinar los obstáculos más graves y las orientaciones más ventajosas para el futuro desarrollo en relación con los objetivos asignados a la región en la estrategia preliminar de desarrollo agropecuario regional del país. Desde este punto de vista, la diagnosis regional, al igual que la nacional, tiene una intencionalidad que proviene del modelo normativo tentativamente definido para el sistema agropecuario.

Los aspectos externos de la diagnosis regional exigen un análisis de la relación de las regiones entre sí y con la nación. Esta también es una preocupación constante de la diagnosis nacional. Al destacar las ventajas comparativas entre las regiones, estos análisis son parcialmente análogos a los emprendidos por la oficina nacional de planificación agropecuaria con respecto al comercio exterior y demás aspectos de las relaciones internacionales. Existen, sin embargo, algunas diferencias importantes que se relacionan con las relaciones diversas que existen entre la región y la nación y entre la nación y el resto del mundo. La más significativa de tales diferencias es el grado de apertura de la economía regional a la economía del resto de la nación. De un modo general, aun en países federales, la economía regional puede considerarse enteramente abierta a las influencias del resto de la nación. En la práctica, el grado de apertura o integración dependerá de la existencia de la infraestructura que hace posibles las conexiones interregionales. Este grado de interconexión puede sencillamente depender del nivel de desarrollo del país, o bien puede responder a una política deliberada. Las posibilidades de protección de las regiones con respecto al resto de la economía nacional son mucho menores que las que tiene la nación con respecto a las influencias extraterritoriales. Por lo tanto, en una región es mucho más fuerte la influencia del centro de la nación y de las demás regiones del país. La tarea al nivel regional consiste en la interpretación del efecto que producen las decisiones centrales sobre la región.

Dicha tarea no puede limitarse al estudio e interpretación de sólo aquellas decisiones que afectaron directamente a la región: estrategia interregional o espacial implícita o explicitada en el pasado, políticas y programas relacionados con productos importantes para la economía de la región, etc. Debe abarcar también el estudio de aspectos más generales de la estrategia y de políticas, como la estructura de la administración pública agropecuaria, las medidas económicas, etc., de tal manera de conocer sus efectos en la región y ver si todos estos aspectos concuerdan con los objetivos y estrategias previstas para la región.

Es evidente que los aspectos interno y externo de la diagnosis regional son interdependientes. Además, en ambos aspectos la diagnosis regional difiere de la nacional.

En lo interno por la importancia que la región atribuye a lo particular, más bien que a lo general; en lo externo, por la necesidad de investigar la repercusión de las políticas nacionales sobre el desarrollo de la región durante el período abarcado por la diagnosis.

Se pueden tratar adecuadamente gran parte de estos aspectos si existe una permanente relación entre la oficina nacional de planificación y las regionales en el curso de la diagnosis. El intercambio constante de información y de opiniones impedirá que surjan discrepancias entre ambos niveles de planificación acerca del mejor desarrollo de la potencialidad agropecuaria en la región. Permitirá al mismo tiempo la mejor incorporación de las opiniones regionales en la elaboración de la diagnosis nacional, incluso en la prognosis del desarrollo agropecuario y en la definición de las principales pautas de la estrategia.

2. El contenido del diagnóstico regional

Toda diagnosis se organiza de acuerdo a una finalidad. Esto no significa que sea preciso especificar detallada y previamente los objetivos del desarrollo, sino que se debe identificar y explicar los problemas que se derivan del modelo de comportamiento que se propone para las actividades agropecuarias en el proceso general de desarrollo.³¹ De acuerdo a la naturaleza del modelo normativo, corresponderá definir el contenido y profundidad de la diagnosis en cualquier caso particular. Sin embargo, existen ciertos aspectos que deberán ser estudiados en todos los casos.

Fundamentalmente, la diagnosis consiste en un conjunto de investigaciones que explican la evolución del desarrollo agropecuario durante un período pasado previamente establecido. El período que abarcará la diagnosis no es indiferente. Conviene que sea común para todas las diagnosis: nacional, de productos, de actividades de apoyo, de regiones, etc., sin perjuicio de que circunstancias especiales hagan aconsejable ampliarlo o reducirlo.

En todo caso, es probable que en muchas circunstancias las investigaciones e informaciones disponibles no constituyan base suficiente para un análisis suficientemente profundo. Además en el curso de la diagnosis es posible que se manifieste la necesidad de nuevas investigaciones. En todo caso es evidente que la calidad y cantidad de la información disponible determinará la profundidad y el tipo del análisis. Sin embargo, no es posible postergar la iniciación de la diagnosis en espera de disponer de toda la información necesaria. De allí que el método de aproximaciones sucesivas propuesto en este texto se aplique al proceso de planificación tanto a nivel nacional como a nivel regional.

Con todo, lo más probable es que en la mayoría de los casos se cuente con una masa de información inicial relativamente satisfactoria proveniente de los organismos agropecuarios regionales públicos y privados, de encuestas directas, de investigaciones realizadas por universidades, etc. La profundidad del análisis dependerá además de la madurez del proceso de planificación. También contribuirán a ella los nuevos estudios e investigaciones que se realicen.

No se pretende aquí analizar en detalle las técnicas que deberían usarse en diversas partes de la diagnosis regional. Por el contrario, el análisis se centrará en la forma de utilizar la diagnosis y las partes que la integran para estructurar un estudio de una

³¹ Véase el capítulo primero de la Segunda Parte para más detalles acerca de la naturaleza del modelo normativo utilizado para orientar la diagnosis.

CUADRO 128. *Ejemplo parcial de algunas de las partes de la diagnosis regional*

	<i>Evolución</i>	<i>Resultados parciales de la diagnosis</i>
<i>Subsistema de actividades productivas.</i>	1) <i>La demanda y la oferta de productos agropecuarios.</i> — Producción. — Exportaciones a otras regiones. — Importaciones de otras regiones.	Comportamientos de la producción.
	2) <i>Recursos, tecnología y productividad.</i>	
	<i>Recursos naturales.</i> Suelos. Clima. Agua. Fauna y Flora.	Uso actual y potencial de los recursos naturales.
	<i>Mano de obra.</i> <i>Capital.</i> Inversiones netas. Inversiones brutas.	Evolución de las productividades parciales y de la productividad global. Orígenes de los incrementos en la producción.
<i>Tecnología.</i> Rendimiento de la tierra. Combinación recursos.		
3) <i>Ingreso y condiciones de vida.</i>		Evolución y distribución del ingreso, evolución de la estructura empresarial y de la organización de los agentes públicos y privados.
4) <i>Organización espacial de la agricultura y el medio rural.</i>		

Diseño de mapas descriptivos con la localización de los recursos, su uso y distribución espacial de actividades del sistema agropecuario. Identificación de subregiones y de áreas de menor tamaño para efectos operativos.

- 5) *La estructura empresarial.*
Los empresarios.
Las explotaciones.
Las formas de producción.
- 6) *La organización y funcionamiento de:*
— la administración pública agropecuaria
— los agentes privados

Subsistema de actividades de apoyo.

- 1) Colonización.
- 2) Riego, drenaje y conservación.
- 3) Abastecimiento de insumos.
- 4) Investigación agrícola.
- 5) Asistencia técnica.
- 6) Controles sanitarios.
- 7) Capacitación.
- 8) Comercialización productos agropecuarios.
- 9) Créditos, etc.

Subsistema condiciones de vida en el medio rural.

- 1) Infraestructura y provisión servicios:
— salud
— educación
— vivienda
— mejoramiento del medio ambiente
— comunicaciones, energía, etc.
- 2) Modelos de asentamiento.
- 3) Corrientes migratorias campo-ciudad.

Relación entre las actividades de apoyo y el cumplimiento de los principales objetivos del desarrollo agropecuario. Influencia de dichas actividades en procesos tales como los de:

- modernización
- concentración y/o dispersión empresarial
- emigración campo-ciudad
- integración agroindustrial.

Orientación de estas actividades y participación en procesos tales como: emigración campo-ciudad y emigración a áreas rurales de otras regiones.

Situación relativa de la región en relación a otras regiones del país.

CUADRO 128. [Conclusión]

	<i>Evolución</i>	<i>Resultados parciales de la diagnosis</i>
<i>Subsistema conducción y regulación.</i>	1) Organización del sistema regional de planificación agropecuaria y global.	Función cumplida por la definición de las políticas y su aplicación en la región.
	2) Funcionamiento del proceso de ejecución de políticas.	Función cumplida por los organismos de la administración pública en actividades de apoyo.
	3) Control de la ejecución de la política, planificada o no, de desarrollo agropecuario.	
<i>Aplicable a los subsistemas productivos, de apoyo y mejoramiento de las condiciones de vida rural.</i>	1) Movilización social.	Sentido de los cambios registrados en la composición de las fuerzas sociales y en la estructura empresarial. Influencia de estos procesos en el funcionamiento del sistema agropecuario.
	2) Estructura empresarial. — cambio en las relaciones entre empresas: prediales — de apoyo prediales — de mejoramiento de condiciones de vida rural de apoyo — de mejoramiento de condiciones de vida rural	

región, o sea, de su organización interna y de sus relaciones con el resto de la economía. Se ha procedido así para no repetir conceptos ya expuestos en otras partes de este texto.³²

Una diagnosis regional debería contener, por lo menos:

un análisis de la evolución de las actividades del sistema agropecuario y del papel cumplido por el agro en el desarrollo regional durante el periodo estudiado;

la evaluación de estos antecedentes en el marco general de los objetivos, la estrategia, las metas y los mecanismos instrumentales procedentes de la oficina nacional de planificación agropecuaria (aunque éstos sean provisionales). Dicha evaluación se realizará considerando la repercusión directa sobre la región y los cambios en las relaciones de la región con el resto de las regiones del país.

En las primeras columnas del cuadro 128 se presenta una lista resumida de las investigaciones básicas que deberían realizarse.³³ Esta lista no pretende ser exhaustiva y aplicable a todas las circunstancias, pero constituye una base adecuada para proceder en una amplia variedad de situaciones.

La mayoría de las investigaciones propuestas se explican por sí solas. La metodología de análisis es la misma que se expuso en el capítulo segundo de la Segunda Parte de este texto, al analizar la preparación del diagnóstico agropecuario.

Siguiendo el esquema general de este texto, las investigaciones propuestas se refieren a cada una de las actividades del sistema agropecuario, o sea a las actividades productivas prediales, a las actividades de apoyo, a las de mejoramiento de las condiciones de vida rural y a las de conducción y regulación del proceso (planificado o no) de desarrollo. Se ha incluido además un grupo de investigaciones comunes para todas las actividades recién mencionadas, como las de movilización social y de estructura empresarial.

Este conjunto de investigaciones permitirá disponer de una adecuada interpretación del desarrollo agropecuario en la región y en consecuencia explicarse el comportamiento de aquellas variables que más interesan en la nueva política planificada que se debe formular.

En el caso de las actividades productivas, interesa conocer el comportamiento de la producción, tanto en términos cuantitativos como en cuanto a los cambios en su composición. Debe analizarse asimismo la disponibilidad de recursos, a fin de saber cómo puede utilizarse mejor la potencialidad productiva, ya sea ampliando la frontera agrícola (mediante el riego, la colonización, el drenaje, etc.), produciendo cambios en la estructura productiva, o bien incorporando nuevas técnicas. Deben conocerse también los factores que pueden limitar un desarrollo agropecuario compatible con el modelo normativo nacional y con la estrategia espacial que se está proponiendo.

La determinación de la potencialidad productiva de los recursos, especialmente de los recursos naturales, no depende exclusivamente de la diferencia entre la capacidad de uso de los mismos y el uso que efectivamente se les ha dado; hay otros factores determinantes, como la disponibilidad y calificaciones de la mano de obra, las posibilidades de empleo de más capital (incluyendo los insumos), la disponibilidad de nuevas técnicas y el mercado potencial de la nueva producción. El análisis de los

³² Véanse en este texto el capítulo primero de la Segunda Parte, "Objetivos y características generales del diagnóstico", y el capítulo segundo de la Segunda Parte, "Principales aspectos metodológicos de la preparación del diagnóstico".

³³ No todas las diagnosis han de ajustarse al orden indicado en el cuadro. El orden escogido dependerá de múltiples factores, como la disponibilidad de información, la prioridad de los problemas, la urgencia de ciertas decisiones, etc. Esto pone de manifiesto una vez más la utilidad del método de aproximaciones sucesivas, sugerido en este texto.

recursos permitirá disponer de una explicación parcial de la evolución de la producción y la productividad.

Este grupo de investigaciones deberá incluir las relativas al crecimiento del ingreso agropecuario y a su distribución entre los participantes en el proceso productivo; la actual organización espacial de las actividades productivas y el sentido de los cambios que se hayan registrado en ella. La estructura empresarial también será motivo de una atención especial. Para ello se deben conocer los cambios experimentados por los empresarios, las explotaciones agropecuarias y las formas de producción y las consiguientes modificaciones en los tipos de empresas agropecuarias y en las relaciones entre ellas.

Los resultados de estas investigaciones irán contribuyendo a interpretar el comportamiento de la producción, los cambios en el ingreso y en su distribución y las nuevas relaciones de niveles de ingreso entre el campo y la ciudad y dentro del medio rural. En otras palabras, se irán acumulando antecedentes para conocer la distribución del poder y autoridad en la sociedad rural de la región.

Un segundo grupo de investigaciones se refieren al conjunto de actividades de apoyo. Según sea el caso, estarán constituidas por la colonización, el riego, el abastecimiento de insumos, la investigación agropecuaria, la asistencia técnica, la sanidad animal y vegetal, el crédito, la comercialización, etc.

En este caso, la diagnosis tendrá que establecer el funcionamiento de estas actividades en la región, señalando cuáles son los resultados del desarrollo agropecuario que pueden explicarse por una adecuada o inadecuada provisión de estas actividades.

Las conclusiones no sólo constituirán antecedentes útiles para la diagnosis regional; para la oficina nacional de planificación agropecuaria, que estará preparando diagnósticos con diverso grado de detalle para cada una de estas actividades, serán también muy valiosas. Los resultados de estas investigaciones contribuirán a explicar procesos tales como los de modernización, especialización versus diversificación productiva, concentración o dispersión de las empresas agropecuarias.

Un tercer grupo de investigaciones se referirán a las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural. Habrá que estudiar la evolución de servicios tales como los de salud, educación, vivienda, mejoramiento del medio ambiente, energía, comunicaciones, etc.; la incidencia de tales servicios en los modelos de asentamientos (dispersos-nucleados), en la importancia de los centros, en las tasas de emigración interrural y entre campo y ciudad, etc. Un análisis de esta naturaleza requerirá necesariamente aportes de información de la oficina nacional de planificación agropecuaria a fin de que las conclusiones acerca de la región en particular puedan verse enriquecidas por un análisis que la ubique dentro de la situación más general del país o de ciertas regiones en particular.

Un cuarto grupo de investigaciones estará vinculado al funcionamiento de las actividades de conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario, cuya responsabilidad corresponde en gran proporción al estado.

Si no existe un sistema de planificación habría que establecer cómo el estado hace llegar a la región las diversas medidas que toma para conducir y regular el desarrollo agropecuario; la eficiencia de la administración pública para traducirlas en actividades específicas; los conflictos entre organismos con respecto a su interpretación, y la medida en que éstos orientan a los agentes privados del sistema agropecuario. Si existe un sistema de planificación, habría que analizar su organización y funcionamiento para llegar a conclusiones sobre los mismos aspectos.

Finalmente deben analizarse algunos elementos comunes a todas las actividades del sistema agropecuario. Entre los más importantes habría que mencionar, en primer lugar, el estudio de la evolución de las distintas fuerzas sociales vinculadas al sistema

agropecuario y, en segundo lugar, la evolución de la estructura empresarial. En el primer caso habría que señalar los principales cambios registrados en la composición de las fuerzas sociales, el sentido de dichos cambios y su efecto sobre el proceso de desarrollo agropecuario. Con respecto a la estructura empresarial, en esta fase de las investigaciones interesa conocer los cambios en las relaciones entre las empresas prediales y las extraprediales; como es sabido, el proceso de desarrollo va unido a cambios en estas relaciones. Las empresas extraprediales van adquiriendo una importancia creciente en el suministro de bienes de capital, en la asistencia técnica, en el financiamiento, en la comercialización, etc. Según como se den estas relaciones y la correlación de fuerzas sociales, el desarrollo puede o no dar lugar a transferencias de ingreso desde el agro a otras actividades, o viceversa.

Habría que señalar que todas estas investigaciones o la mayor parte de ellas se hacen también a nivel nacional, durante la preparación de la diagnosis agropecuaria. Sin embargo, cuando se está formulando la diagnosis regional, estas investigaciones deben llegar a un alto nivel de detalle y de desagregación, no sólo para los efectos de la posterior formulación regional de la política planificada de desarrollo, sino también para proporcionar elementos que sirvan de comprobación o rectificación del análisis hecho a nivel nacional.

Todas estas informaciones deberían expresarse en mapas que permitan tener una visión de conjunto de la localización de los recursos, del uso actual y potencial de los mismos, de la distribución espacial de las actividades del sistema agropecuario, de la población rural, de los centros de diversa jerarquía, etc. Esto facilitará la interpretación final y proporcionará también los elementos de juicio para identificar subregiones y áreas de menor tamaño para los efectos de la planificación.

B. LA FORMULACIÓN DE PLANES REGIONALES

1. *La formulación por etapas*

En la formulación de cada plan regional, como en la del plan nacional, es aconsejable proceder por etapas, lo cual resulta además compatible con el método de aproximaciones sucesivas que se ha postulado en este texto.

Las diferentes etapas del plan nacional agropecuario fueron definidas en el capítulo primero de la Tercera Parte, "Aspectos y métodos generales de la formulación". Para el plan regional dichas etapas son básicamente las mismas, pero adaptadas a una compatibilización con el plan agropecuario nacional y con el conjunto de las actividades económicas de la región. Dichas etapas son las siguientes:

a] *Primera etapa: Formulación de un conjunto de alternativas de desarrollo*

La formulación de un plan regional debe considerar las diversas alternativas de objetivos, cada una de las cuales puede ser cumplida mediante más de una opción estratégica.

Los siguientes elementos contribuyen a definir estas alternativas:

i] Los objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

ii] El significado que para la región tienen las definiciones nacionales ya mencionadas.

iii] El papel que corresponde a la región, según el plan nacional de desarrollo

global y el plan nacional agropecuario, en el cumplimiento de los principales objetivos nacionales y de cada rama de actividades.

iv] Las principales conclusiones de la diagnosis regional agropecuaria, incluyendo la prognosis.

b] *Segunda etapa: Determinación de la alternativa considerada más conveniente*

Este conjunto de alternativas debe ser analizado con el propósito de elegir aquella que se estime más eficiente y coherente (consistente y viable), y que presente un nivel aceptable de riesgo.

Este análisis tendrá que considerar un conjunto de factores, entre los que deben mencionarse la compatibilidad con los criterios normativos definidos como prioritarios, ya sea que tengan un alcance nacional o regional; la posibilidad de complementarse con los objetivos y la estrategia nacional agropecuaria, así como con el resto de las actividades en la región; el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región, y el significado de la trayectoria del conjunto de objetivos en cuanto a su viabilidad y complementación, tanto mutua como con el resto de las actividades de la región.

Los resultados de este análisis darán origen a una decisión que necesariamente responderá a los responsables de la conducción nacional del proceso del desarrollo agropecuario y global.

c] *Tercera etapa: Formulación detallada de los mecanismos que integrarán el plan regional*

Sólo a esta altura del proceso será posible iniciar la formulación detallada de los objetivos, la estrategia y el conjunto de mecanismos instrumentales que en definitiva constituirán el plan regional. Deberán entonces quedar en claro:

el papel del sistema agropecuario en el desarrollo regional a largo y mediano plazo;

las principales metas en relación con los objetivos más importantes (tasas de crecimiento de la producción, ingreso, empleo, etc.);

un "modelo" a mediano plazo para las actividades agropecuarias y su correspondiente estrategia.

La formulación de los mecanismos instrumentales tiene, en el caso de los planes regionales, algunos rasgos especiales. Entre las políticas definidas a nivel nacional se seleccionan aquellas aplicables a la región y se las adapta a las condiciones regionales, sin alterar con ello el sentido de las mismas. El ajuste y la importancia de cada uno de los programas nacionales en cada región dependerá de la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario de cada área.

Con respecto a los proyectos de inversión, ya se ha expresado en otros capítulos de este texto que la mayor parte de ellos son identificados a nivel de la oficina nacional de planificación agropecuaria.³⁴ En este caso a la oficina regional le corresponde pronunciarse con respecto a su localización definitiva y señalar cómo participará en las diferentes etapas de la formulación y de la ejecución. Sin embargo, en el caso de ciertos proyectos de inversión difíciles de señalar desde el centro, que por lo general significan una inversión relativamente pequeña pero de gran efecto en la región o en ciertas localidades, corresponde a la oficina regional de planificación el identificarlos y organizarse para su formulación y ejecución, cuando proceda.

La organización de la administración pública, incluyendo la del sistema regional de planificación, deberá ajustarse también a pautas generales definidas desde el centro,

³⁴ Véase el capítulo quinto de la Tercera Parte, "Los programas y los proyectos".

aunque ciertos aspectos puedan diferir de una región a otra debido a la estructura del sistema agropecuario o bien al grado de madurez que tenga la oficina regional de planificación.

d] *Cuarta etapa: Ajustes finales e integración al proyecto de plan nacional de desarrollo agropecuario y al plan global para la región*

Antes de dar por finalizadas las tareas de formulación del plan regional es preciso verificar su compatibilidad con los planes correspondientes a otras regiones, especialmente si son complementarias, y con el plan nacional. Se debe también establecer si se ha logrado una adecuada formulación de la estrategia espacial y si han sido debidamente interpretados y ajustados a la región las políticas y los programas, considerando asimismo la localización de los proyectos de inversión. Por otra parte, es el momento de definir con más detalle las relaciones entre la oficina nacional y la regional y las funciones que los organismos de la administración pública y el correspondiente sistema de planificación delegarán en las regiones.

La ejecución del plan por parte de los agentes públicos y privados va unida a actividades permanentes de formulación. Éstas están referidas principalmente a los planes regionales anuales, los programas anuales de los organismos de la administración pública agropecuaria y los proyectos de inversión o programas de producción y apoyo que corresponden a la región.

A lo largo de esta exposición sobre las etapas de la formulación, se ha puesto de manifiesto la reciprocidad que existe entre los niveles regionales y nacionales, la que debe mantenerse ininterrumpidamente a lo largo de todo el proceso planificado de desarrollo agropecuario. Existen dos nexos entre el plan agropecuario nacional y el regional. Uno de ellos es el nexo directo que une los objetivos y la estrategia de la región con los del plan agropecuario nacional y con el resto de las actividades regionales. El segundo está en la relación entre las políticas de desarrollo regional y los mecanismos instrumentales nacionales expresados en políticas, programas, proyectos, etc. Estos mecanismos instrumentales determinarán el marco dentro del cual tendrá libertad de maniobra la iniciativa regional. Una porción considerable del contenido del plan regional tendrá sus orígenes en los programas nacionales de los organismos de la administración pública agropecuaria establecidos conjuntamente con la oficina nacional de planificación agropecuaria. A nivel regional la tarea consiste en asegurar la coordinación y coherencia de estos programas en relación con los objetivos, metas y estrategias regionales. Eso no significa que no existirán políticas y programas regionales específicos, sino que las iniciativas regionales deberán formar parte del proceso global de planificación agropecuaria.

2. Consideración especial de los objetivos y la estrategia regional

Establecidas las etapas a las que normalmente se ajustará la formulación de un plan regional, se dan algunos detalles adicionales acerca de la definición de los objetivos y estrategia regional.

Ya se expresó que son fundamentalmente dos las bases de la definición de los objetivos y de la estrategia para el desarrollo agrícola regional: las definiciones nacionales respecto del desarrollo regional, derivadas de los objetivos y estrategia del plan nacional de desarrollo agropecuario, y las conclusiones derivadas de la diagnosis regional. Estos hechos, sumados a la naturaleza de los problemas de cada región, al grado de descentralización del sistema de planificación y de la administración pública en

general, incluyendo a los organismos de la administración pública agropecuaria y a la madurez y los recursos del sistema de planificación, determinarán las características del proceso de desarrollo agropecuario de la región.

Mientras mayores sean las diferencias regionales, la descentralización administrativa y los recursos del sistema, mayor ingerencia tendrán las consideraciones regionales en la definición de los objetivos regionales. Sin embargo, debe necesariamente existir un mínimo de control central en las definiciones regionales. De no ser así, puede crearse una competencia dispendiosa y conflictiva entre las regiones por la asignación de los recursos. Un mayor grado de cohesión de los objetivos regionales seguramente se alcanzará al derivarlos de los objetivos y de la estrategia nacionales. Esto significa que la oficina nacional de planificación agropecuaria tiene la responsabilidad de participar activamente en la definición de los objetivos para las regiones. Las regiones, en cambio, podrán tener más libertad de acción para definir la estrategia necesaria para cumplir dichos objetivos.

Esta diferencia queda en claro con el ejemplo hipotético presentado en el cuadro 129, donde se muestran los objetivos y la estrategia para una región relativamente aislada, con difíciles comunicaciones internas, con una producción concentrada en unos pocos productos y una estructura empresarial en la que dominan los grandes predios. Los objetivos que en el mencionado cuadro 129 están señalados con asteriscos son aquellos que en forma explícita o implícita se derivan de los objetivos nacionales del desarrollo agropecuario. Los objetivos restantes se basan en los resultados de la diagnosis regional. Tal es, especialmente, el caso del objetivo de auto-suficiencia regional en el caso de aquellos productos que pueden obtenerse con eficiencia, que no constituiría un objetivo nacional, a menos que las comunicaciones entre regiones fuesen muy difíciles.

CUADRO 129. *Ejemplo de objetivos y estrategias regionales*

Objetivos

- * 1. Aumento en la cantidad y la calidad de la producción agropecuaria con arreglo a los objetivos y estrategia del plan nacional de desarrollo agropecuario a mediano plazo.
- * 2. Diversificación de la producción para minimizar los riesgos derivados de una excesiva dependencia de un producto, a fin de proteger el ingreso agropecuario regional.
- 3. Autosuficiencia en lo relativo a aquellos productos que pueden obtenerse en forma eficiente en la región.
- * 4. Mejoramiento en el nivel y en la distribución del ingreso agropecuario.
- * 5. Cambio de la estructura de la tenencia de la tierra.
- 6. Mejoramiento del modelo de asentamiento rural.

Estrategias

1. Intensificar el ritmo de la reforma agraria.
 2. Utilizar la política crediticia para alcanzar las metas de producción.
 3. Acelerar el desarrollo de las cooperativas y utilizarlas para canalizar a través de ellas la asistencia técnica y crediticia, así como la comercialización y procesamiento de productos.
 4. Mejorar y ampliar los servicios de capacitación para los técnicos, directivos y miembros de cooperativas.
 5. Mejorar la estructura regional de los organismos públicos agropecuarios, especialmente los dedicados a la asistencia técnica, el crédito y la comercialización de productos agropecuarios.
-

Los diferentes aspectos de la estrategia, en cambio se concretan en forma mucho más relacionada con la región.

Sin embargo, cualquiera que sea el carácter particular de las condiciones de una región, ni los objetivos ni la estrategia pueden entrar en conflicto con los objetivos y estrategia nacionales. A estos últimos corresponde definir el contexto dentro de los cuales se fijan las primeras.

Dentro del enfoque de gradual expansión de la planificación es posible comenzar asignando sólo responsabilidades limitadas a las regiones. Así, por ejemplo, se le puede asignar solamente responsabilidad en la planificación física. En tal caso, los objetivos y estrategias de un plan regional se limitarían a asegurar que la infraestructura física necesaria para el logro de los objetivos esté disponible en tiempo oportuno, lo que dará como resultado un mejor aprovechamiento económico, social y espacial de los recursos regionales.

Una limitación de esta naturaleza tiene la grave desventaja de no integrar ni coordinar a los organismos públicos en las regiones en las tareas de planificación, ejecución de la política planificada; tampoco incentiva la participación del resto de los agentes del sistema agropecuario.

Las principales dificultades en esta etapa de la formulación pueden provenir de la falta de definición de muchos aspectos de los objetivos, de la estrategia y de las políticas nacionales. Es posible que éstas no contengan suficientes definiciones específicas con respecto a las regiones, lo que naturalmente hará más difícil formular los correspondientes planes. Por otra parte, la falta de recursos puede limitar las posibilidades de obtener informaciones regionales.

Mientras mayores sean los recursos disponibles, más comprensivos serán los planes regionales. La falta de recursos no debe impedir, sin embargo, que se elabore a lo menos un plan regional, el cual, aunque tenga menos definiciones cualitativas y cuantitativas, compatibilizará las actividades regionales con los objetivos, estrategia y políticas nacionales.

Mientras más rigurosa sea la formulación del plan regional, tanto más útil será éste como instrumento para tomar decisiones. Si se trata de un plan de desarrollo agropecuario aislado, esto es, que no forma parte de un proceso de planificación global, este aspecto adquiere particular importancia, pues la coordinación de las actividades agropecuarias con las de otras ramas de actividades es decisiva a nivel regional. De allí que resulte indispensable definir con precisión el aporte que se pedirá a las demás ramas de actividades.

El punto más importante de esta etapa de la formulación consiste en determinar, sobre la base de una estrategia de largo plazo previamente definida, los niveles que deberán alcanzarse en el mediano plazo en cuanto al crecimiento de la producción, la inversión, el empleo y los ingresos, así como las necesidades relativas a las actividades de apoyo vinculadas a la producción, tales como las de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

3. Formulación detallada de las políticas, los programas y los proyectos

En la preparación de los mecanismos instrumentales: políticas, programas, proyectos, financiamiento, organización, administración pública, etc. habrá que analizar en detalle los diferentes aspectos de la estrategia que se deberá llevar a la práctica.

Esto significa, por ejemplo, que entre las diversas medidas necesarias para cumplir con los objetivos deben señalarse aquellas de mayor importancia para la región. Entre

estas medidas habrá algunas vinculadas a la intervención directa que corresponde a los organismos de la administración pública y otras relacionadas con cambios en la organización de los agentes públicos y privados y en las necesidades financieras. Estas diversas medidas deberán integrarse de tal manera que constituyan la interpretación regional de la política agropecuaria nacional. En cada región deberán examinarse las políticas nacionales para adaptarlas a las necesidades regionales y deberán señalarse aquellos aspectos que no han sido considerados a nivel nacional, debido a omisiones o a diferentes niveles de ponderación entre la región y el sistema agropecuario nacional.

Al mismo tiempo, la oficina regional de planificación debe especificar en detalle el significado y consecuencias que para la región tienen los objetivos y la estrategia agropecuaria de carácter nacional. Por ejemplo, si la estrategia establece una ampliación del área cultivada y un cambio en el uso actual del suelo, habrá que establecer las zonas en que se aplicarán las correspondientes medidas. Será necesario, además, especificar las actividades de apoyo y sus correspondientes programas, la localización de los nuevos mercados, los posibles cambios en los precios relativos, la ampliación de la asistencia técnica, las nuevas necesidades de carreteras, transportes, etc.

Esto exigirá, en muchos casos, que participen unidades de planificación ajenas a la administración pública agropecuaria.³⁵ Éste es un aspecto muy importante, pues un plan que no logre el compromiso y apoyo de toda la administración pública correspondiente tendrá escasas posibilidades de éxito.

El cuadro 130 presenta un ejemplo del nivel de detalle que debe tener un plan regional. En este ejemplo, la región ha sido dividida en subregiones, especificándose para cada una de ellas los más importantes programas y proyectos, su prioridad y el organismo responsable de ellos. Estos antecedentes deberán complementarse con los estudios de costos, necesidades de personal, etc.

En esta etapa deben definirse la localización, volumen y tamaño, costos y otras características específicas de programas relacionados directamente con las actividades productivas, y con las actividades de apoyo. Deben asimismo indicarse los cambios que deberán producirse en la organización de la administración pública en la región.

A medida que se va avanzando en la formulación detallada del plan, será necesario ir estableciendo las prioridades temporales de los programas y proyectos.³⁶

4. *Algunas observaciones acerca de la formulación del plan regional*

La formulación del plan aparece hasta ahora como un proceso lineal, por razones de presentación. Sin embargo, dicho proceso no asume esta forma en ninguna situación real: entre la diagnosis y la formulación, por ejemplo, no existe una clara separación en la práctica. Esto sucede especialmente en el caso de las regiones, puesto que el plan regional depende del plan nacional agropecuario.

Es todavía más difícil establecer una nítida separación entre las distintas etapas de la formulación. Tal como se han definido en este texto, el sistema y proceso de planificación³⁷ se caracterizan por la realización simultánea de las diferentes actividades

³⁵ Esta situación ilustra la necesidad de contar con un coordinador "político" para el desarrollo agropecuario regional.

³⁶ Véase el capítulo quinto de esta Tercera Parte, "Los programas y los proyectos", en el que se analizan los métodos para mejorar la cronología de formulación y ejecución de programas y proyectos.

³⁷ Véase el capítulo segundo de la Primera Parte, "La planificación del desarrollo agrope-

CUADRO 130. *Ejemplo hipotético de los programas y proyectos que puede contener un plan regional de mediano plazo*

Programas y proyectos por subregión	Año de iniciación		Organismo responsable
	1974	1975	
<i>Subregión A</i>			
Programa de colonización.	x		Corporación de Reforma Agraria.
Programa de crédito.	x		Banco de Desarrollo y Banca privada.
Asistencia Técnica para la producción de trigo.	x		Servicio de Asistencia Técnica del Ministerio de Agricultura.
Riego.	x		Ministerio de Obras Públicas.
<i>Subregión B</i>			
Pequeñas obras de riego y de desecación.		x	Corporación de Reforma Agraria y Ministerio de Obras Públicas.
Mejoramiento técnico de la caña de azúcar.	x		Corporación Azucarera y Servicio de Asistencia Técnica del Ministerio de Agricultura.
Industria envasadora y procesadora de frutas.		x	Empresa de Comercialización del Estado y empresas privadas.
<i>Subregión C</i>			
Mejoramiento general de los asentamientos agrícolas, incluyendo cambio en el uso del suelo y mayores facilidades de transportes.	x		Corporación de Reforma Agraria, Ministerio de OO. PP. y Servicio de Asistencia Técnica del Ministerio de Agricultura.
Distribución de semillas certificadas de papas y otorgamiento de crédito.	x		Banco de Desarrollo, Empresa de Comercialización del estado y empresas privadas, Banco de Desarrollo y Banca privada.

(diagnosís, formulación, control de la ejecución y evaluación y reformulación) y por la conveniencia y necesidad de preparar mecanismos provisionales que permitan el avance del proceso, mejorándolos a medida que aumenta la información disponible y sustituyéndolos por los definitivos en su oportunidad.

En el caso de los planes regionales se dan circunstancias similares. Si bien se distinguen formalmente cuatro etapas en su formulación, éstas no se dan en sucesión lineal. Muy por el contrario, forman parte de una corriente continua y permanente

cuario", y el capítulo primero de la Tercera Parte, "Aspectos y métodos generales de la formulación".

de cambios de opiniones e informaciones entre el nivel nacional y regional de planificación y entre los diversos organismos regionales de la administración pública.

Por otra parte, un proyecto individual puede dominar un plan regional, lo cual no puede suceder en el plan nacional, salvo que se trate de países muy pequeños. En el caso agropecuario, lo más probable es que estas circunstancias se den cuando exista un programa o proyecto de riego o de colonización muy importante. En tales condiciones es probable que se deba emprender la formulación de un plan regional alrededor de un proyecto de esta naturaleza. En estos casos habrá incluso que tener diseñado el proyecto con cierto nivel de detalle para poder conocer la repercusión del mismo en el desarrollo agropecuario regional.

En todos los casos, el proceso debe ser iterativo, y debe realizarse sobre la base de un conjunto de aproximaciones sucesivas. Es importante, sin embargo proceder siempre de lo general a lo particular, de los objetivos a la estrategia, y de ésta a las políticas, programas y proyectos. Por ello, es de esperar que el proceso de formulación se concentrará más en la oficina regional a medida que se llega a considerar los detalles. Sin embargo, nunca podrá convertirse en una responsabilidad regional, a menos que los organismos de la administración pública agropecuaria estén muy descentralizados, pues los programas regionales siempre tendrán que formar parte de programas de carácter nacional.

C. EJECUCIÓN, CONTROL DE LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN REGIONAL

La ejecución del plan de desarrollo agropecuario, sea nacional o regional, no es responsabilidad del sistema de planificación. La ejecución es responsabilidad de los organismos ejecutivos de la administración pública, así como de los agentes privados que participan en las actividades productivas, y en la de apoyo y las de mejoramiento del medio rural. Normalmente, los organismos de la administración pública tienen oficinas regionales, cuya tarea consiste en administrar las políticas y programas que se les han encomendado y conseguir así que los agentes privados del sistema agropecuario se conduzcan del modo previsto en el plan.

En cuanto a la ejecución, la tarea de la oficina regional de planificación consiste fundamentalmente en colaborar para que las actividades se realicen en la forma en que fueron programadas: esto se hace mediante el control de la ejecución y la evaluación de sus resultados. Este proceso de control de la ejecución y de evaluación puede realizarse de diversas maneras. Algunas de ellas pueden ser:

- la preparación de informes periódicos acerca del cumplimiento de las actividades programadas;
- la consideración de la evolución de un conjunto de indicadores, mediante los cuales es posible establecer en qué medida se van cumpliendo los objetivos;
- evaluación anual del avance que han tenido las políticas, los programas y los proyectos;
- control basado en un plan anual y en el manejo por programas de los presupuestos de los organismos públicos.

La ejecución del Plan a través de los diversos organismos que constituyen la administración pública, es coordinada a nivel de la región por la correspondiente autoridad regional. Esta autoridad deberá ser lo suficientemente fuerte como para asumir el liderazgo de las actividades de la administración pública agropecuaria en la región, de manera de lograr la coordinación de los diferentes organismos que la integran. En esta función, el coordinador sirve además de nexo entre los organismos de ejecución y la

oficina de planificación. A menos que exista esta forma de autoridad, la oficina regional de planificación no tendrá éxito en sus actividades, pues se perderá el nexo entre la planificación y la acción.

1. Control de la ejecución y evaluación de sus resultados a nivel regional

El sistema de planificación ejercerá un control de la ejecución a través del análisis y la evaluación de la información que le proporcionen los organismos que ejecutan políticas, programas y proyectos, y a través del asesoramiento a los ejecutivos de la administración pública agropecuaria. Las actividades de control de la ejecución y de evaluación de sus resultados pueden considerarse la extensión del trabajo iniciado con la diagnosis y la formulación. En este proceso corresponderá un papel importante a las oficinas regionales, especialmente si se ha cumplido satisfactoriamente con la delegación de las actividades.

En la mayor parte de sus aspectos, las actividades de control y de evaluación de la oficina regional de planificación no serán diferentes de las que realiza la oficina nacional de planificación agropecuaria. La primera, sin embargo, debe cumplir un doble papel. En el caso de ciertos controles y evaluaciones puramente regionales, ella asumirá toda la responsabilidad. En cambio, en otros que se vinculan a las actividades de control y de evaluación del plan nacional, dichas oficinas actuarán como agentes del sistema nacional de planificación agropecuaria.

El control y evaluación del plan regional exigirá la creación de un sistema regional de control similar al de la oficina nacional agropecuaria. Deberá estar en condiciones de utilizar las formas de control ya indicadas, es decir, trabajar con informes periódicos, analizar un conjunto de indicadores, realizar evaluaciones de períodos transcurridos y controlar el presupuesto por programa. En cuanto integrantes del sistema de planificación agropecuaria, las oficinas regionales de planificación suministrarán periódicamente, además, diversa información relativa al avance de las políticas, los programas y los proyectos, para que la oficina nacional de planificación agropecuaria pueda evaluar el plan de mediano plazo.

No incumben exclusivamente a la oficina regional de planificación las actividades de control y evaluación regional. Buena parte de éstas serán realizadas por los propios organismos encargados de los programas y los proyectos, si bien siempre será necesario un control y evaluación a otro nivel por la oficina regional de planificación.

2. El plan anual

El plan regional anual constituye uno de los mecanismos más importantes para la ejecución y control de un proceso de planificación. Es necesario por ello disponer de un plan anual en cada región tan pronto como las circunstancias lo permitan. Al principio, dicho plan puede tener un carácter muy general y estar integrado, por ejemplo, por los más importantes programas regionales de los diversos organismos de la administración pública. Sin embargo, desde un comienzo se deberá intentar definir y evaluar dichos programas en relación con los objetivos regionales, estableciendo las correspondientes metas regionales.

A medida que los recursos lo permitan, el plan regional anual deberá tener una mayor integración, a fin de poder así vincular los programas y los proyectos de la región con los objetivos y la estrategia del plan regional de mediano plazo. El plan anual

debe especificar en términos detallados y tan completos como sea posible todas las actividades relacionadas con cada una de las metas regionales, tanto para la ejecución anual como para la evaluación continuada de la coherencia de los objetivos, estrategia y metas y de la efectividad de las políticas, programas y proyectos encaminados a su cumplimiento. Además, el plan anual constituye un mecanismo para mejorar la coordinación entre los distintos programas vinculados a las actividades productivas y a las actividades de apoyo y entre los programas de desarrollo agropecuario y los programas correspondientes a otras ramas de actividades. Sirve además para evaluar las influencias y efectos de factores externos (políticos, económicos o administrativos) sobre el plan regional.

La utilidad de un plan anual dependerá en gran parte de la posibilidad de vincular el conjunto de programas a los objetivos regionales. Los planes anuales deben especificar los organismos responsables de las diversas actividades, las metas que deberán alcanzarse, los recursos disponibles, la dependencia de factores externos y las consecuencias que tendría no alcanzar ciertas metas específicas. El plan anual debe contener el máximo de antecedentes cuantitativos; sin embargo, la falta de algunos de ellos no debería ser motivo para no elaborarlo, dándole en sus comienzos un carácter más cualitativo.

El plan regional anual debe constituir el punto de partida para el control de la ejecución, así como para la evaluación basado en la comparación entre lo programado y los resultados alcanzados.

ÍNDICES



Índice de cuadros

volumen I

1. Actividades del sistema de planificación agropecuaria	96
2. Mecanismos del sistema de planificación agropecuaria	107-109
3. Un modelo de referencia a largo plazo para sistemas de planificación agropecuaria en América Latina	162-164
4. Ejemplos de sistemas armónicos de planificación agrícola utilizables en América Latina	166-168
5. Criterios de regionalización y utilización de las diferentes regiones en la diagnosis	195
6. Evaluación de la producción agropecuaria en relación con la demanda interna	210
7. México: crecimiento del producto bruto agropecuario y del producto nacional neto en algunos períodos	211
8. Uruguay: variaciones de la producción agropecuaria total y por habitante en algunos períodos	211
9. México: algunos cambios en la composición cualitativa de la producción agropecuaria	212
10. Uruguay: importaciones de productos agropecuarios clasificados según las posibilidades de sustitución por producción interna	213
11. Uruguay: evolución de la demanda interna de productos agropecuarios, total y por habitante	214
12. Uruguay: evolución y composición de la demanda total de productos agropecuarios	215
13. América Latina: consumo aparente de calorías y proteínas, por habitante	217
14. Uruguay: volumen físico del saldo neto de comercio exterior agropecuario	219
15. Uruguay: poder de compra de las exportaciones agropecuarias y efecto de la relación de términos del intercambio entre aquéllas y el total de importaciones del país	220
16. Evaluación de la oferta y la demanda de productos agropecuarios en algunos países de América Latina	221
17. Argentina: características principales de las regiones de agricultura bajo riego, 1968	227
18. Uruguay: distribución de la tierra según zonas de uso y manejo y clasificación inicial de su aptitud potencial máxima	228-229
19. Chile: resumen del uso actual y potencial de los suelos	232
20. Chile: número de personas activas, de puestos de trabajo y de jornadas diarias en los meses de máxima y mínima actividad agropecuaria, 1965	237
21. Evolución y estructura de la inversión bruta y de la tasa de inversión bruta en las actividades productivas agropecuarias y en la economía en su conjunto	242
22. El Salvador: origen de los insumos utilizados en las actividades agropecuarias	243

23. Ecuador: distribución del capital existente entre los principales rubros de la explotación agropecuaria	244
24. Chile: volumen del capital agropecuario en 1965	245
25. Uruguay: origen de los aumentos de la producción agrícola, según provengan de mayores niveles de productividad o cambios en las áreas y la estructura del uso del suelo	251
26. Uruguay: índices de la productividad de las tierras ganaderas	253
27. Índices del valor agregado por trabajador agrícola y no agrícola, en países de distinto nivel de ingreso	254
28. Uruguay: índices de productividad global de las actividades agropecuarias	256
29. Ejemplo hipotético: composición del ingreso bruto generado por las actividades agropecuarias	259
30. América Latina: distribución del ingreso agropecuario por deciles de población activa en seis países con información disponible, 1965	262-263
31. Monto del ingreso de los hogares rurales y realidad actual y evolución reciente	266
32. Funciones que pueden desempeñar los puntos centrales	271
33. Ejemplo hipotético: cómo puede evolucionar la concentración empresarial a nivel predial en un determinado período (1936-1969)	278
34. Ejemplo hipotético: cambios detectados en empresas mayores de 500 hectáreas que producen o producían como haciendas (1936-1969)	279
35. Ejemplo hipotético: análisis de la interdependencia de ciertos procesos en el desarrollo agropecuario	281
36. Esquema simplificado de las posibles conclusiones de la diagnosis de cada política	283
37. Ejemplo de tipología de mercados de trabajo agropecuarios	298-299
38. Evolución hipotética de las remuneraciones de ocupaciones claves en el agro	300
39. Evolución hipotética de la composición de las remuneraciones en las actividades productivas agropecuarias	301
40. Características de los organismos públicos según su naturaleza jurídica	304-306
41. Papel de los distintos tipos de mediadores en la acción colectiva	317
42. Grado de movilización social y su incidencia en el desarrollo global y agropecuario	320-321

volumen 2

43. Principales instrumentos de la política de desarrollo agropecuario y su correspondiente área de acción	5
44. Vinculaciones entre la formulación del plan nacional y el plan agropecuario	entre 26-27
45. Principales metas de interés directo para la agricultura surgidas de la tercera etapa	35
46. Mecanismos instrumentales más utilizables en los países de América Latina	38
47. Ejemplo de determinación de un objetivo global en materia de ingreso	61
48. Relación entre los objetivos y la estrategia global y los objetivos agropecuarios	64
49. Actividades productivas prediales: algunos principios estratégicos	85

50. Chile: corrección de las proyecciones del consumo interno de carne bovina con base en las metas de sustitución	118
51. Uruguay: régimen alimenticio en el año 1963 y proyecciones para el año 1974	122
52. Chile: proyecciones del consumo humano por habitante al año de los principales productos agropecuarios con destino alimenticio	123
53. Chile: orígenes de los aumentos de la demanda interna de alimentos durante el período del plan en relación al año 1965	125
54. Chile: proyección de la demanda de productos agropecuarios para alimentación animal	126
55. Balances de la carne de bovino en los principales países y regiones exportadores e importadores de 1961-1963 y proyecciones para 1975	132
56. Chile: proyección de las exportaciones de productos agropecuarios	134
57. Chile: demanda agropecuaria, año 1980	136-141
58. Chile: proyecciones de las siembras de los principales cultivos	147
59. Chile: proyecciones zonales del uso de la tierra en agricultura y ganadería	148
60. Trigo: superficie actual y proyectada [Chile]	149
61. Chile: proyecciones de los rendimientos de los principales cultivos	151
62. Trigo: rendimiento actual y proyectado [Chile]	152
63. Chile: proyecciones de la distribución de las praderas entre las especies pecuarias que ocupan tierras ganaderas	155
64. Bolivia: desarrollo de la masa ovina en un predio de 400 hectáreas	156-157
65. Chile: proyecciones de las existencias ganaderas, expresadas en unidades animales, de la superficie ganadera y de la dotación animal media por unidad de superficie	159
66. Chile: proyección de la dotación animal por unidad de superficie en los distintos tipos de pradera	160
67. Chile: proyecciones de la producción anual por animal de existencia	161
68. Chile: proyecciones de la producción por unidad de superficie de carnes bovina y ovina, leche y lana	163
69. Chile: proyecciones de algunas de las principales variables que determinan la eficiencia de la producción pecuaria	164
70. Chile: proyección de las importaciones agropecuarias, clasificadas según su grado de sustituibilidad por producción nacional	168
71. Chile: oferta agropecuaria, año 1980	170-173
72. Empleo actual y proyecciones de la mano de obra en el sector agropecuario y su distribución mensual [Uruguay]	180
73. Uruguay: distribución proyectada de la mano de obra ocupada en el sector agropecuario en el año 1974	181
74. Chile: días promedio de trabajo al año en la agricultura y ganadería en el año 1965 y proyecciones para 1971	185
75. Chile: variación mensual del grado de ocupación de la población agrícola	186
76. Chile: proyección al año 1971 del grado de ocupación de la población en el sector agropecuario	187
77. Inversiones previstas para el sector agropecuario clasificadas en brutas y netas [Uruguay]	189
78. Proyecciones de la inversión en la agricultura [Uruguay]	190
79. Proyección de la inversión en ganadería [Uruguay]	191
80. Chile: proyección de la oferta total de maíz y de la que sería comercializada a través del mercado	195

81. Chile: inversiones en elevadores de granos para almacenaje y secado de maíz y capacidad física de los mismos, con indicación de los proyectos iniciados antes de 1968 y por iniciarse hasta 1971 inclusive	196
82. Chile: existencia de capacidad física de almacenaje para maíz en 1967 y ampliación prevista en el plan	197
83. Uruguay: proyección del capital en el sector agropecuario, valor original y depreciado	198
84. Proyecciones del empleo de fertilizantes en agricultura [Uruguay]	200
85. Proyecciones de insumos del sector agropecuario [Uruguay]	201
86. Proyecciones de la demanda de fertilizantes [Uruguay]	202
87. Chile: relaciones entre los factores y recursos productivos	203
88. Algunos indicadores del plan de desarrollo agropecuario; uso del suelo; productividad de la tierra; origen de los aumentos de la producción [Uruguay]	206
89. Población activa y productividad de la mano de obra [Uruguay]	207
90. Índices de productividad global del sector agropecuario [Uruguay]	208
91. Balance del comercio exterior del sector agropecuario [Uruguay]	210
92. Redistribución de ingresos entre los productos agropecuarios, clasificados en propietarios y no propietarios, de acuerdo a la política tributaria propuesta [Uruguay]	215
93. Mecanismos instrumentales más utilizables en los países de América Latina	220
94. Principales efectos de las políticas de recursos y técnicas productivas	230
95. Principales políticas relativas a los recursos humanos	244
96. Esquema ordenador para una política de capacitación	249
97. Ejemplo de políticas económicas para aumentar la producción agropecuaria	253
98. Intervención en los precios de los productos agropecuarios	260
99. Ejemplo del cambio en las relaciones de precios como medio para alcanzar metas de producción	264
100. Decisiones específicas que puede contener la política de comercialización	271
101. Decisiones de política laboral agropecuaria en cuanto al costo y la remuneración del trabajo	293
102. Ejemplo hipotético sobre directrices generales relacionadas con la reforma de la estructura empresarial	305
103. Chile: causales de expropiación y de inexpropiabilidad	314-315
104. La política de movilización social: variables, instrumentos y medidas	323
105. Principales componentes de un instrumento en materia de organización	334
106. Mecanismos instrumentales más corrientemente utilizables en los países de América Latina	345
107. Vinculación entre programas de producción y los programas de apoyo	348
108. Ejemplo de progresividad en el uso de programas	351
109. Conjunto de programas que puede resultar adecuado para distintas etapas de desarrollo del sistema de planificación agropecuario	354
110. Formulación de programas: decisiones preliminares	359
111. Vinculación entre los programas de producción y los programas de apoyo	364
112. Mecanismos instrumentales utilizables en los países de América Latina	387
113. Soluciones alternativas para conciliar el proceso de inversión con la formulación de la política planificada de desarrollo	407

114. Proyectos que habitualmente deberían ser motivo de una intervención por parte del estado	417
115. Entidades de la administración pública que participan en el proceso de inversión	426
116. Principales criterios para jerarquizar y seleccionar los proyectos	446-447
117. Proposición de actividades para una unidad de proyectos en el sistema de planificación agropecuaria	452
118. Ejemplo hipotético de una matriz de fuentes y usos de fondos	492
119. México: inversión pública federal en fomento agropecuario, 1959-1968	507
120. Chile: recursos adicionales requeridos anualmente por los productores para financiar la mayor inversión y el incremento de los gastos de operación y sus posibles fuentes de financiamiento	520
121. Chile: proyección de los insumos del sector agropecuario, a los precios reales de cada año	521
122. Chile: proyección de la inversión bruta agropecuaria de responsabilidad de los productores, y volumen de recursos que se requiere para financiarla	526
123. Chile: calendario de las inversiones totales en proyectos de infraestructura para la comercialización y el desarrollo tecnológico	527
124. Chile: costo total de los proyectos en infraestructura para la comercialización y el desarrollo tecnológico. Monto de la inversión a realizar entre los años 1968 y 1971	529
125. Chile: fuentes de financiamiento del incremento del crédito agrícola	532
126. Balance de inversiones agrarias, 1968-1971 [España]	534-537
127. Objetivos nacionales y estrategia regional para Ecuador durante el período 1970-1991	555
128. Ejemplo parcial de algunas de las partes de la diagnosis regional	574-576
129. Ejemplo de objetivos y estrategias regionales	582
130. Ejemplo hipotético de los programas y proyectos que puede contener un plan regional de mediano plazo	585

Índice de gráficas

volumen 1

1. Diversos sistemas que participan en la producción agropecuaria	64
2. Intersección de sistemas productivos y sociales en una realidad nacional	65
3. Principales sub-sistemas de actividades del sistema agropecuario	66
4. Modelo descriptivo de algunas de las relaciones de coordinación entre los sub-sistemas de actividades del sistema agropecuario	74
5. Relaciones de subordinación o de jerarquías entre sub-sistemas de actividades agropecuarias	76
6. Participación de los agentes públicos, privados y mixtos, en los sub-sistemas de actividades agropecuarias	78
7. Ubicación del sistema de planificación agropecuario	93
8. Modelo descriptivo de algunas de las relaciones de coordinación entre los sub-sistemas de actividades del sistema agropecuario	95
9. Ciclo de control del sistema de planificación	100
10. Posible organización interna de un sistema de planificación agropecuaria	104
11. Relaciones entre la diagnosis, la formulación y la ejecución de la política planificada de desarrollo	115
12. Evaluación y control de la ejecución de la política planificada de desarrollo	117
13. Relaciones de la formulación y la ejecución de una política agrícola planificada y esquema de su perfeccionamiento	119
14. Relaciones entre actividades y organismos	121
15. Ejemplo de una delimitación operativa del sistema agropecuario, a los efectos de su planificación	132
16. Amplitud y comprensividad de los planes	136
17. Secuencia de análisis y determinaciones necesarias para establecer el modelo de referencia de un sistema de planificación agropecuaria	160
18. Expresión gráfica de la prognosis	181
19. Secuencia de algunas de las actividades y mecanismos en la diagnosis	201
20. Chile: ingreso bruto agropecuario en 1965: proyección y origen del aumento para 1971	258
21. Organigrama de la administración pública agropecuaria a nivel central o federal	303

volumen 2

22. Diversas etapas en la formulación de un plan de desarrollo agropecuario	24
23. Relación entre los objetivos, la estrategia y los instrumentos globales y por ramas de actividades	26
24. Ilustración esquemática de las secuencias de formulación del plan agropecuario de mediano plazo	31

25. Función hipotética de consumo de un producto i , respecto al ingreso personal disponible por habitante	107
26. Representaciones gráficas de algunas funciones de consumo respecto al ingreso	111
27. Función hipotética de consumo de un producto respecto a su precio	114
28. Funciones de consumo respecto al ingreso personal disponible de tipo logarítmico, con distintos coeficientes de elasticidad	121
29. Evolución teórica de los rendimientos de un cultivo por unidad de suelo	151
30. Ejemplo hipotético sobre la proyección de la población económicamente activa en el sector agropecuario	184
31. Chile: ingreso bruto agropecuario en 1965: proyección y origen del aumento para 1971	214
32. Chile: valor de la producción agropecuaria y distribución del ingreso entre los factores de la producción en 1965 y proyecciones para los años que se indican	216
33. Posibles intercambios financieros entre ramas de actividades	255-256
34. Efecto de niveles alternativos de precios agropecuarios sobre las posibilidades para financiar inversiones para el desarrollo agropecuario	262
35. Efecto de cambios en la base de fijación de los precios de un producto o en las tarifas de transporte sobre los precios recibidos por los productores de diversas zonas	266
36. Principales áreas y posibilidades de participación del estado en el sistema de comercialización	269
37. Ejemplo demostrativo de las principales vías de distribución del crédito al sistema agropecuario	282-283
38. Ilustración esquemática de las secuencias de formulación del plan agropecuario de mediano plazo	344
39. Articulación entre dos programas	349
40. Alternativas del proceso de formulación según la factibilidad de las metas	367
41. Ejemplo de desagregación analítica del proceso de producción de un producto para los efectos de la preparación del respectivo programa	369-370
42. Ejemplo: la importación de fertilizantes para el programa de producción del girasol	371
43. Revisión de la interrelación secuencial entre dos actividades que forman parte de una red	374
44. Reiteración del proceso de formulación de un programa al comprobarse la imposibilidad de desarrollar oportunamente todas sus actividades	379
45. Diagrama del sistema de control de un programa	381
46. Suministro de bienes a la función de producción del sistema agropecuario	386
47. Evolución de un proyecto de inversión	389
48. El proceso de preinversión y de inversión	391
49. Las etapas de la fase de preinversión	393
50. Esquema general de proceso de inversión	395
51. Vinculación entre programas y proyectos	397
52. Vinculación entre los procesos de formulación de programas y de proyectos	399
53. El proceso de inversión agropecuario	400
54. Agentes del sistema de inversión agropecuaria y su participación en el proceso de inversión	402

55. Descripción del proceso de inversión	403
56. Conflictos entre los proyectos disponibles y las exigencias de una política planificada de desarrollo agropecuario	406
57. Alternativas para crear los proyectos que requiere una política planificada de desarrollo	409
58. Formulación de mecanismos instrumentales y de orientación (excluida la formulación de proyectos)	411
59. Posibles áreas de intervención sobre el proceso de inversión	418
60. Una hipótesis sobre los efectos de una intervención creciente sobre el proceso de inversión	416
61. Participación del sistema de planificación en la creación de ideas de proyectos y en las etapas posteriores	418
62. Expresión simplificada del sistema y proceso de inversión	421
63. Desagregación funcional del proceso de inversión en una etapa determinada	422
64. Modelo teórico del proceso de formulación del anteproyecto	423
65. El diagnóstico del proceso de formulación de anteproyectos	424
66. Circulación de recursos en el proceso de inversión de proyectos agropecuarios	425
67. Comparación de los proyectos existentes con las demandas del proceso de formulación de la política planificada de desarrollo	431
68. Grado de madurez del proceso de inversión	432
69. La conformación del conjunto integrado de proyectos	435
70. Proyectos de inversión y política planificada de desarrollo agropecuario	438
71. La jerarquización de los proyectos	445
72. La planificación y la inversión agropecuaria dentro de la planificación y la inversión nacional	450
73. Posible organización de un sistema regional de planificación agropecuaria	565
74. Zona de influencia de un centro regional	568

Índice de mapas

volumen 1

1. Uruguay: croquis de los grupos de suelos según los tipos predominantes 225

