

Sólo para críticas y comentarios
CEPAL/AAT
Jacques Chonchol
Primer Borrador
Santiago
Octubre de 1956

METODOLOGIA PARA FORMULAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO AGRICOLA

12724

3 1960

METODOLOGIA PARA FORMULAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO AGRICOLA

Pág.

I. <u>ALGUNOS ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION DEL SECTOR AGRICOLA</u>	1
II. <u>DIAGNOSTICO DE LA SITUACION</u>	5
A. <u>Análisis general</u>	5
1. Indicadores a examinar.....	5
2. Formulación de las razones básicas del programa.....	6
B. <u>Inventario de situación</u>	10
1. Recopilación de antecedentes.....	10
2. Análisis de antecedentes.....	17
III. <u>FORMULACION DEL PROGRAMA</u>	33
A. <u>Formulación de las razones básicas del programa y justificación de su necesidad</u>	33
B. <u>Establecimiento de las metas del programa</u>	34
1. Estudio de los factores de la demanda.....	34
a) Cambios en la población.....	35
b) Cambios en el ingreso.....	37
c) Cambios en las dietas nutritivas.....	43
d) Cambios en los gustos.....	45
e) Cambios en las exportaciones.....	46
f) Cambios en la demanda industrial interna.....	49
g) Cambios en la relación producto bruto al nivel del predio-servicios agregados antes de llegar al consumidor final.....	50
h) Integración de los diversos factores de demanda en la proyección del crecimiento de la demanda final global y por productos de la producción agropecuaria.....	52
i) Integración de los factores de demanda para el mercado interno.....	54
ii) Integración de los factores de demanda para el mercado externo.....	62
2. Estudio de los factores de oferta.....	62
a) Cambios en la cantidad y calidad de los insumos....	63
b) Cambios en las técnicas de producción.....	65
c) Crecimiento posible de la oferta.....	72
3. Metas del programa.....	76
C. <u>Establecimiento de los medios para alcanzar las metas</u>	78
1. Recursos necesarios.....	78
2. Política económica y social.....	82
a) Política de fomento técnico, de abastecimiento de insumos y crediticia.....	83
b) Política de precios e ingresos.....	85
c) Política tributaria.....	96
d) Política de comercio interno y externo.....	100
e) Política social y educacional.....	102
f) Organización de la acción pública.....	106
3. Factores institucionales.....	107
D. <u>Análisis de compatibilidad de metas y medios</u>	114

Nota preliminar

El objetivo que se persigue con las líneas escritas a continuación es el de tratar de señalar de un modo general los principales aspectos que es preciso considerar al formular un programa de desarrollo para el sector agrícola.

No se pretende aquí establecer una metodología rígida ni analizar en detalle las innumerables materias que es preciso contemplar en el estudio de la situación concreta de un país hecho con el fin mencionado. Lo que se busca es solamente proporcionar al programador un instrumento de trabajo, que le sirva para ayudar a plantearse, y a encontrar respuesta, a las principales preguntas que deberá hacerse al examinar cada caso particular, y también a formular su programa de acuerdo con la realidad encontrada.

Muchas de las cosas aquí señaladas serán imposibles de establecer en numerosos casos concretos por falta de antecedentes suficientes, y otras no mencionadas serán con seguridad agregadas y consideradas. De este modo el programa finalmente formulado podrá resultar en su presentación bastante diferente de lo indicado en estas líneas.

A pesar de ello éstas podrán ser útiles en la medida en que sirvan como una especie de ayuda-memoria que permita contemplar una serie de aspectos que a menudo son olvidados o desdeñados, y sobre todo para elaborar el esquema de trabajo que el programador deberá fijarse como paso previo y fundamental a su labor.

I. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES DE LA PROGRAMACION DEL SECTOR AGRICOLA

La investigación de los problemas del desarrollo económico que tanta trascendencia ha tomado en estos últimos años en el pensamiento y estudios de los economistas, ha permitido entre otras cosas, alcanzar una comprensión cada vez mayor de las interrelaciones dinámicas de los distintos sectores de actividades en una economía en desarrollo.

Esto ha hecho abandonar en gran parte las fórmulas unilaterales propuestas por los economistas de hace algunas décadas, y todavía por algunos actuales, que veían (o ven) en las teorías de la especialización internacional y de los costos comparativos, la panacea para lograr el más adecuado nivel de progreso económico y de beneficio general para todas las naciones.

Los desmentidos dados por la realidad histórica a este tipo de formulaciones, a través del desarrollo cada vez más rápido de las naciones industrializadas y del estagnamiento o desarrollo relativamente lento de los países productores de materias primas, obligó a buscar las causas del fracaso de dichas políticas para la mayor parte de los países periféricos. Ellas se encontraron en la no consideración que habían tenido aquellos economistas tradicionales de factores tan importantes para el desarrollo como: la muy imperfecta movilidad de los factores de producción, los costos de oportunidad, las relaciones de precios y de demanda entre productos manufacturados y materias primas, la necesidad de un cierto equilibrio en el desarrollo de las distintas ramas de la actividad económica de un país que de este modo condicionan sus crecimientos respectivos junto con las posibilidades del crecimiento global, etc.

Todo esto ha llevado hoy día a formulaciones destinadas a acelerar el progreso económico de las naciones atrasadas que ponen por un lado el acento en los factores dinámicos que impulsan al desarrollo, y por otro en el crecimiento equilibrado de los distintos sectores de actividad de manera de evitar estrangulamientos sectoriales que paralicen o aminoren el desarrollo global.

Esta nueva concepción permite apreciar los peligros de una programación sectorial que no esté integrada dentro de un programa general que

/abarque a

industriales y servicios que van siendo producidos en forma creciente como consecuencia de la expansión anterior.

A pesar de lo establecido en las líneas precedentes, es muy probable que las exigencias concretas de la situación de un país, obliguen a formular un programa de desarrollo para el sector agrícola en forma exclusiva. Esto puede deberse al impacto que la baja productividad de este sector ocasiona sobre el crecimiento de toda la economía en un momento dado; a la necesidad de liberar factores de producción que permitan impulsar el desarrollo de otras actividades que tendrán un efecto dinámico sobre el desarrollo económico global; a razones sociales, estratégicas o de otra naturaleza, etc.

En estas circunstancias la formulación de un programa sectorial para el desarrollo de la agricultura de un país será perfectamente lógica y viable. Pero en dicho caso será absolutamente indispensable tener en cuenta lo señalado en estas líneas con respecto a las interrelaciones sectoriales, y considerar al menos en forma general al programa agrícola en relación al desarrollo probable de los demás sectores de actividad y de la economía global.

II. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION

Para realizar un programa de desarrollo de la agricultura, como de cualquier otro sector de la economía, es esencial la previa confección o formulación de dicho programa.

Esto exige a su vez en primer término hacer un diagnóstico de la situación que caracteriza a la agricultura del país para el cual se desea establecer el programa. Este diagnóstico puede hacerse en dos niveles: a) En primer lugar analizando algunos indicadores económicos, sociales y políticos fundamentales de la agricultura, de los demás sectores y de la economía en su conjunto, se puede determinar en sus líneas básicas la necesidad de establecer un programa de desarrollo agrícola, y en función de qué objetivos debe establecerse este programa.

b) En segundo lugar, se puede proceder a hacer un inventario detallado de la situación de la agricultura tanto en sus condiciones y factores de demanda como en sus condiciones y factores de oferta. Este inventario una vez terminado permitirá reformular en forma mucho más completa las razones en función de las cuales se debe efectuar el programa, y dará al mismo tiempo los elementos básicos para la confección de éste.

A. Análisis general

1. Indicadores a examinar

Con respecto al punto A los indicadores fundamentales que habría que examinar son:

- a) Balanza de pagos: Cómo han variado en los años recientes las importaciones y las exportaciones de productos agropecuarios (su saldo neto); cómo ha variado la capacidad total y per capita para importar del país; qué tendencias futuras se pueden esperar del saldo neto de importación y exportación de productos agropecuarios y de las variaciones de la capacidad para importar.
- b) Estabilidad interna: Existe una situación de relativa estabilidad económica interna, o se manifiestan presiones inflacionarias,^{1/} magnitud de estas presiones en caso de existir; cómo la oferta de productos agropecuarios afecta a estas presiones.

^{1/} En una situación deflacionaria la política a seguir con respecto al sector agrícola estará destinada a evitar la excesiva caída de sus ingresos mediante medidas que normalmente serán diferentes de las propiciadas para un programa de desarrollo agrícola, destinado a

- c) Fuerza de trabajo: Cuál es la fuerza de trabajo disponible en la agricultura y en los demás sectores de actividad; existe falta de oferta de fuerza de trabajo en dichos sectores o subocupación en la agricultura.
- d) Ingresos: Cuál es la situación de ingresos per capita en el sector agrícola y en los demás sectores.
- e) Niveles nutritivos de la población: Cuáles son estos niveles promedios; existen grandes diferencias con respecto a los niveles promedios entre los distintos grupos de población; comparación con niveles mínimos recomendados.
- f) Otros: Existen razones estratégicas o de otra naturaleza que aconsejen acentuar una política de mayor abastecimiento de productos agropecuarios de producción interna.

2. Formulación de las razones básicas del programa

Del análisis de los indicadores anteriores se puede deducir la necesidad más o menos imperiosa del programa de desarrollo para el sector agrícola y conocer qué es lo que se pretende con este programa, sus objetivos centrales.

En general puede decirse que en los países subdesarrollados se plantea la necesidad de un programa de desarrollo para la agricultura, por los objetivos que se señalan a continuación, los que normalmente se persiguen conjuntamente:

a) Ha sido característica común de los países subdesarrollados el hecho de que su capacidad para importar sea baja, inestable y a menudo declinante cuando se considera per capita. Junto a ello, al menos durante un largo tramo de un proceso de desarrollo, cuando éste es iniciado y sobre todo si se parte de un nivel de ingreso relativamente bajo, su propensión a importar tiende a crecer más que proporcionalmente. Este doble hecho crea fuertes desequilibrios de tipo estructural en su balanza de pagos, y les impide a menudo desarrollarse mediante un comercio internacional tradicional de intercambio de materias primas por productos manufacturados y servicios.

En esta situación para poder continuar su proceso de desarrollo están obligados a realizar una política activa de sustitución de importaciones y de incremento y ampliación de exportaciones, que les permita dedicar en

/forma creciente

forma creciente sus divisas disponibles a la importación de aquellos productos más esenciales para el desarrollo: equipos de capital, materias primas y combustibles no producibles internamente para las nuevas industrias que se instalan, objetos manufacturados demandados en forma creciente al subir el ingreso real y alimentos imposibles de producir internamente debido a condiciones naturales o económicas.

Así pues una de las razones principales que a menudo inducen a los países subdesarrollados a realizar programas de desarrollo agrícola, es aliviar las presiones que sobre la balanza de pagos se producen como consecuencia del crecimiento del ingreso, especialmente desde niveles relativamente bajos; ya que de no haber estos programas y al no conocer la producción agropecuaria de acuerdo a las necesidades, una parte sustancial del ingreso en divisas debe desviarse desde la importación de productos esenciales para el desarrollo, a la de alimentos y materias primas de origen agropecuario.

Con respecto a esta materia vale la pena señalar que la mayor parte de los países de América Latina obtienen de sus exportaciones de productos agropecuarios el grueso de sus medios de pago externos y a menudo deben importar al mismo tiempo una proporción considerable de sus abastecimientos alimenticios internos.

Existen tres situaciones distintas que pueden obligar a formular un programa de desarrollo agrícola bajo este rubro:

- i) que la agricultura haya crecido adecuadamente en su producción destinada a ser exportada, pero se mantenga estática o avanzando muy lentamente en su producción para el mercado interno, obligando a importar cantidades crecientes de alimentos;
- ii) que la agricultura se haya desarrollado suficientemente para satisfacer las necesidades del mercado interno, y que el sector de exportación esté estático, aunque potencialmente tenga grandes posibilidades de desarrollo; y, finalmente,
- iii) que tanto la agricultura de exportación como de consumo interno se encuentren en un estado estacionario, o de lento progreso, en relación al crecimiento de las necesidades del país, significando una carga progresiva sobre la balanza de pagos.

/b) El crecimiento

b) El crecimiento del ingreso, con sus consecuencias sobre la demanda de alimentos, crea a menudo, por falta de reacción suficiente de la producción agropecuaria, y por la imposibilidad de satisfacer todo el déficit mediante importaciones, presiones internas de tipo inflacionario. Los programas de desarrollo agrícola son también normalmente una respuesta para tratar de solucionar este tipo de situaciones.

c) Un tercer objetivo que se persigue a menudo mediante estos programas en los países subdesarrollados es el de liberar mano de obra dedicada a la actividad agrícola para satisfacer la demanda de fuerza de trabajo de las industrias y servicios que están en tren de expansión, o aún de otros sectores más productivos de la propia agricultura.

En este sentido un programa de desarrollo agrícola es básico para el desarrollo económico general de un país. Si la agricultura no mejora su productividad liberando así mano de obra^{1/} y produciendo al mismo tiempo más alimentos y materias primas para satisfacer las necesidades alimentarias y otras del excedente de población retirado de ella y puesto a trabajar en otras actividades, y de la mayor demanda consecuente al crecimiento del ingreso per capita; el país no podrá aumentar su acumulación de capital, ampliar sus mercados, diversificar su estructura económica, y acelerar su proceso de desarrollo.

d) Es también objetivo esencial de un programa de desarrollo agrícola en los países subdesarrollados en relación con el punto anterior, mejorar los niveles de ingreso de la población campesina. En efecto, no sólo el ingreso agrícola promedio per capita es en estos países sumamente bajo en relación al ingreso promedio nacional per capita, debido a la baja productividad y subocupación características de su agricultura, sino además dicho ingreso está normalmente distribuído en forma extraordinariamente desigual, concentrando un pequeño grupo el porcentaje más considerable de él, y el grueso de la población campesina viviendo en niveles de casi subsistencia.

^{1/} En los países subdesarrollados a menudo más del 50 por ciento de la población activa total se encuentra en el sector agrícola.

Como, por otra parte, de la población activa total, a menudo más del 50 por ciento como ya se ha señalado se encuentra dedicada a la actividad agrícola, este hecho produce una muy desigual distribución del ingreso promedio nacional, que impide frecuentemente por falta de mercado efectivo la expansión a niveles económicos de numerosas actividades manufactureras y de otra índole.

e) Un quinto objetivo que en los países subdesarrollados puede conducir a la formulación de un programa de desarrollo agrícola es la necesidad de mejorar los niveles nutritivos de la población. Es sabido que estos niveles son en dichos países deficitarios para el grueso de los habitantes tanto desde un punto de vista de cantidad (calorías suficientes) como de calidad (proteínas, vitaminas). Y este hecho conduce a que tanto la población total como la fuerza de trabajo manifieste carencias físicas y psíquicas que la hacen ineficiente desde un punto de vista humano y desde un punto de vista económico.

Finalmente, existen otros tipos de objetivos importantes que justifican la formulación de programas de desarrollo agrícola.

f) La necesidad de incrementar las exportaciones. Esto rige tanto para los países subdesarrollados por las razones dadas en (a), como para los países avanzados que tienen organizada su economía en función de su comercio exterior, teniendo en éste importancia considerable los productos agropecuarios (caso de los Países Bajos, por ejemplo).

g) Razones estratégicas pueden llevar a ciertos países subdesarrollados y no desarrollados a formular programas de desarrollo agrícola para asegurarse en caso de guerra sus abastecimientos alimenticios esenciales (Inglaterra en la segunda guerra mundial).

h) Puede también requerir un programa de desarrollo agrícola la necesidad que se plantea en ciertos países subdesarrollados de trasladar grupos poblacionales de regiones pobres en recursos a otras mejor dotadas que todavía se mantienen poco pobladas y desarrolladas (caso de Bolivia, por ejemplo).

i) Finalmente la pérdida de mercados de algunos productos que tienen una importancia apreciable en las exportaciones de un país, puede obligar a formular un programa de desarrollo agrícola como una respuesta

a las condiciones creadas por este tipo de situación. (Ej: el control de las enfermedades que han atacado en los últimos años las plantaciones de bananos en Centroamérica, puede afectar seriamente las exportaciones ecuatorianas que han alcanzado una importancia considerable en el comercio exterior de este país, gracias en gran parte al hecho mencionado).

B. Inventario de situación

Una vez analizada en este nivel general la necesidad de efectuar un programa de desarrollo para la agricultura, y de haberse determinado en función de qué razones se debe llevar a cabo este programa, es preciso ir a un examen más detallado de la situación de la agricultura en el país en referencia. Esta segunda parte del diagnóstico es lo que se denomina inventario de situación de la agricultura.

Este inventario permitirá conocer lo que está pasando actualmente en el sector agrícola, lo ocurrido en períodos recientes, y las tendencias futuras que se pueden esperar, en lo que se refiere a condiciones y factores de demanda y oferta de productos agropecuarios. De este inventario de situación se obtendrá también los elementos básicos para la formulación de las metas del programa y para el establecimiento de los métodos más adecuados para lograrlas.

Este inventario de situación se compone a su vez de dos partes:

- 1) Una parte que puede ser considerada como de recopilación de antecedentes; y
- 2) Una segunda parte de análisis de estos antecedentes utilizando ciertos criterios económicos básicos para juzgar lo que ha ocurrido en el sector agrícola.

1. Recopilación de antecedentes

En primer lugar habría que cuantificar los factores de demanda que han actuado en el período reciente. Este análisis de demanda tendría que hacerse para el crecimiento de la demanda global y para el crecimiento de la demanda por los distintos productos agropecuarios considerados individualmente o en grupos.

A. Demanda

a) Crecimiento de la demanda global

Con respecto a esta materia es preciso averiguar:

- i) Tasa de crecimiento de la población nacional total, rural y urbana;
- /ii) Cambios actuales

- ii) Cambios actuales e históricos en la distribución de la población rural y urbana; y si es posible, cambios regionales que se hayan producido en la población;
- iii) Inmigración o emigración actual y pasada (cantidad, calidad y saldo neto);
- iv) Tasa de crecimiento del ingreso per capita y nivel de ingreso que se tiene;
- v) Distribución del ingreso per capita por niveles de ingreso y por regiones; y cambios que se pueden haber producido en períodos recientes en esta distribución.
- vi) Dietas nutritivas actuales de la población: promedias y por grupos de ingresos y regionales. Cómo se han estado modificando en los últimos años;
- vii) Gustos especiales de la población en relación a gastos de nutrición;
- viii) Exportaciones de productos agropecuarios. Tasa de variación global, cambios en los tipos de exportaciones que se han producido y razones que los explican. Política seguida con respecto a las exportaciones agropecuarias;
- ix) Utilización industrial interna de materias primas agropecuarias. Tasa de variación en el último período.
- x) Qué parte (en valor) en la demanda global interna y externa ha correspondido a productos agropecuarios al nivel del productor y qué parte a servicios agregados hasta llegar al consumidor final. Tipos de estos servicios. Análisis por grupos de productos.

Una vez reunidos estos antecedentes, conviene agregar algunos más que son importantes, junto con los anteriores, para analizar las variaciones de la demanda por los distintos productos agropecuarios.

- b) Crecimiento de la demanda por los distintos productos agropecuarios
 - i) Cómo han variado los precios relativos al nivel del consumidor de los distintos productos o grupos de productos.
 - ii) Elasticidades de sustitución observadas entre estos productos.

/B. Oferta

B. Oferta

A continuación habría que cuantificar los factores que están actuando sobre la oferta global e individual de los productos agropecuarios. Este estudio de los factores de oferta podría hacerse bajo los cuatro rubros siguientes: a) Recursos, b) Técnicas de explotación; c) Factores institucionales y d) Estructura de la producción del abastecimiento.

a) Recursos

Bajo este rubro habría que mencionar:

- i) Tierra agrícola disponible (superficie, clases, aptitudes, grados de erosión, distribución regional. Sería conveniente disponer de un mapa de capacidad de uso del suelo agrícola. Posibilidades de incorporar nuevas tierras agrícolas al total disponible. Proyectos existentes).
- ii) Regadío y drenaje (superficie, regadío permanente y temporal, distribución regional. Mapas de regadío y drenaje. Posibilidades de aumentarlos: proyectos existentes).
- iii) Clima (Pluviometría, temperaturas, distribución regional: mapas de climas).
- iv) Población agrícola (total y activa; habilidades, especialización, número, tipos y calidad de empresarios y trabajadores; distribución regional de población total, activa, trabajadores y empresarios).
- v) Capital agrícola propiamente tal. Inversiones en regadío, drenaje, desmonte. Construcciones, instalaciones, mejoras y cierros; maquinarias e implementos; plantaciones, empastadas, stock ganadero; capitales circulantes en especies (semillas, fertilizantes, etc.) y en dinero propio; créditos de que se ha dispuesto. De todo lo anterior, cantidades, tipos y distribución regional.
- vi) Capitales de industrialización, transporte y comercialización agropecuaria. Molinos, plantas lecheras, secadores de granos y frutas, mataderos frigoríficos, plantas embaladoras, bodegas y silos de almacenamiento, medios de transporte, etc.etc.:

/cantidad, tipo

cantidad, tipo, capacidad y distribución regional de todas las instalaciones y medios de transporte anteriores; capitales monetarios disponibles (propios y en forma de créditos) del poder comprador de la producción agropecuaria 7.

vii) Fuentes de abastecimiento de insumos no agrícolas y agrícolas necesarios para la producción agropecuaria (maquinaria, implementos, semillas, enmiendas, fertilizantes; insecticidas, herbicidas, y pesticidas; productos de sanidad animal, combustibles, etc. Monto y variación de estas disponibilidades en el último período, política de importaciones y de crédito seguida con estos insumos, y origen nacional o importado de ellos. Establecer si ha estado satisfecha la demanda por parte de los agricultores).

viii) Facilidades en capital social básico (caminos, electrificación, instalaciones para sanidad y educación de las poblaciones rurales, etc.).

En todos los items agrupados bajo la denominación de Recursos es del más alto interés obtener antecedentes sobre su monto y calidad, y además sobre su distribución regional, en orden a poder posteriormente formular el programa no sólo en forma nacional sino además regional. Este último aspecto es fundamental para posibilitar su adecuada realización.

b) Técnicas de explotación

Aquí habría que considerar:

i) Sistemas de explotación agrícola (tipos de rotaciones utilizadas y sus ventajas comparativas; métodos de cultivo; clases y grados de mecanización; aplicación de enmiendas y fertilizantes con sus formas de aplicación; plagas y enfermedades existentes y pérdidas que ocasionan; rendimientos de los diferentes cultivos y variación de estos rendimientos en el último período señalando las causas probables de estas variaciones, etc. etc.)

ii) Sistemas de explotación ganadera (tipos de producción, sistemas de mantención, manejo y sanidad del stock ganadero;

/razas y

razas y su adaptabilidad; rendimientos y sus variaciones con las causas probables de ellos, etc.)

- iii) Sistemas de regadío (grado de aprovechamiento de las aguas)
- iv) Desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria:
(centros experimentales, trabajos hechos y resultados obtenidos, forma y grado de difusión entre los agricultores; estudios de adaptabilidad de nuevas variedades y razas; investigación de mejores métodos de cultivos, aplicación de fertilizantes, control de plagas y enfermedades, rotaciones culturales y manejo de praderas, etc.).
- v) Prácticas de conservación de recursos agrícolas (experimentación y aplicación)
- vi) Sistemas de conservación y comercialización de la producción agropecuaria (pérdidas por este concepto; eficiencia del sistema para productores y consumidores).

c) Factores institucionales

Bajo esta mención sería necesario contemplar:

- i) Sistema de tenencia de la tierra (tipos de tenencia de la tierra predominantes; importancia de cada uno de ellos en la producción nacional y clases de producciones que originan; combinación de tierra, capital y trabajo que tiene lugar en cada uno de estos tipos y sistemas técnicos de explotación que utilizan: productividad per capita y por unidad de capital invertido que los caracteriza; ingresos per capita que ocasionan y forma de distribución de estos ingresos; cómo se conservan los recursos naturales en cada uno de estos tipos de tenencia, etc.);
- ii) Sistemas de propiedad o tenencia de las aguas de regadío (grado de utilización de las aguas de regadío que permite él o los tipos de propiedad o tenencia predominantes)
- iii) Regímenes de trabajo característicos (clases de empresarios, clases de trabajadores, caracteres sociales de los sistemas de trabajo y de gestión; movilidad del factor trabajo)
- iv) Sistemas tributarios vigentes para la agricultura (clases

/de tributos,

de tributos, monto total y por tipos de predios, relaciones entre la tributación y los incentivos de inversión y producción)

v) Otros aspectos de la organización institucional de la agricultura

- x) Organización cooperativa, organización sindical, sociedades agrícolas de diversa índole: fuerza de estas organizaciones.
 - xx) Organización estatal para el sector agrícola: servicios que presta y forma de prestarlos; número, calidad y distribución de los técnicos disponibles; orientación que el Estado dá; política de fomento técnico, política de precios e ingresos para el sector agrícola; política tributaria, política crediticia; política de importaciones y exportaciones de productos e insumos; política de inmigración y emigración; política social (en lo que se refiere a distribución de ingresos dentro del sector y servicios sociales), política educacional, etc.
 - xxx) Naturaleza del poder comprador de productos agropecuarios (monopólico o competitivo)
 - xl) Organización del sistema bancario relacionado con la actividad agropecuaria y modo de funcionamiento.
- d) Estructura de la producción y del abastecimiento
- Bajo esta mención habrá que proceder a realizar un:
- i) Estudio de la producción agropecuaria en los últimos años y de las tendencias observadas en el pasado (composición de la producción, variaciones y tendencias de los distintos grupos de productos: agrícolas y pecuarios, de consumo interno y de exportación, alimenticios e industriales; tasas de crecimiento global y por grupos, etc.)
 - ii) Estudio de la productividad de la agricultura / distribución de tierras agrícolas ocupadas con los diferentes cultivos y ganado; posibilidades de desarrollo de éstos en las nuevas tierras susceptibles de ser incorporadas al área

/agrícola; productividad

- ✓ agrícola; productividad de las distintas regiones y suelos; insumos de mano de obra y otros (abonos, enmiendas, semillas, forrajes, maquinarias, combustibles y lubricantes, pesticidas, herbicidas, fungicidas y productos de sanidad animal, etc.) empleados para los distintos cultivos y producciones; productividad del conjunto de insumos y sus variaciones en los períodos analizados (qué parte del incremento de producción se ha debido al aumento de las cantidades de insumos utilizados y qué parte a mejores técnicas productivas de combinación de estos insumos); desplazamiento que ha tenido lugar entre los distintos tipos de insumos al implantarse nuevas técnicas; productividad de la mano de obra global y de la ocupada en los distintos cultivos o producciones; estimación del monto de población subocupada en el sector agropecuario, etc.]
- iii) Análisis de disponibilidades de productos agropecuarios (cuadros de disponibilidades brutas y netas; cuadros de balance alimentario con niveles actuales de consumo per capita en unidades de productos, calorías y proteínas; niveles alimenticios aconsejables a corto plazo y a más largo plazo, y requerimientos físicos para alcanzarlos, estimando las disponibilidades de alimentos necesarios para lograr dichos niveles mínimos para todos los grupos poblacionales, dadas las pérdidas de comercialización y distribución de ingresos; disponibilidades de productos agropecuarios para usos industriales; qué parte de la demanda global de productos agropecuarios se ha satisfecho con producción nacional y qué parte con importaciones, analizando variaciones de ambas y política que se ha seguido con respecto a las importaciones y exportaciones de dichos productos.
- iv) Estudio de los precios de productos e insumos (precios de los productos agropecuarios por grupos e individuales y de los insumos necesarios para su producción todo ello

/al nivel

al nivel del productor; poder adquisitivo real y variaciones de éstos precios; comparación con precios internacionales, etc.).

2. Análisis de antecedentes

Después de terminar la primera parte del inventario de situación de la agricultura, o sea, la recopilación de antecedentes, de acuerdo con la metodología señalada, es preciso pasar a la parte más importante de él, es decir, al análisis económico de los antecedentes reunidos.

Lo que se trata aquí es juzar cualitativamente qué ocurrió en el sector agrícola. Por qué se produjo un desajuste entre el crecimiento de la demanda y el de la producción que obliga a formular ahora un programa de desarrollo para el sector agrícola. Se debió esa falta de respuesta de la producción ante una demanda creciente a falta de incentivos, o bien a escasez de recursos o a caracteres estructurales, que impidieron que la oferta reaccionara adecuadamente creciendo a una tasa compatible con la tasa de crecimiento de la demanda, y evitando los desequilibrios internos y externos que ha producido o a los que ha colaborado.

Lo que es preciso en esta parte es poder hacerse un sistema de preguntas que permita contestarse las razones de lo ocurrido y las causas de estas razones. Sólo mediante esta investigación será posible formular un programa de desarrollo que contenga los elementos necesarios para superar la situación presente.

Cuáles son estas preguntas, es el punto que es preciso plantear ahora.

A. Incentivos

La primera de las preguntas que el investigador podría hacerse en este sentido es la de saber: ¿cómo han variado los precios y los costos de los productos agropecuarios al nivel del productor? Este análisis podría hacerse en forma global y para los principales productos cuya tasa de crecimiento es deficitaria. Para hacerlo globalmente se podría comparar el índice de precios agropecuarios corregido por los cambios en los rendimientos con el índice de precios de los insumos

/corregido por

corregido por los cambios en las cantidades utilizadas. Pero, estos índices de precios globales compuestos de tantos productos cuya demanda y oferta van creciendo en forma diferente (en sentidos opuestos, o en el mismo sentido, pero a tasas muy diferentes) poco es lo que dicen en si mismos. Sería necesario por lo menos para el análisis global hacer dos comparaciones: una entre los índices de precios de productos e insumos de la producción agrícola propiamente tal y la otra entre los índices de precios de productos e insumos de la producción ganadera.

Además de lo anterior convendría hacer un análisis más detallado de las variaciones de los índices de precios de productos e insumos de los principales grupos de producciones o productos individuales cuya tasa de crecimiento es deficitaria.

Es preciso tener cuidado al hacer este análisis, por un lado, de tomar los precios de los productos e insumos al nivel del productor, y por otro, de hacer las correspondientes correcciones por cambios en los rendimientos y en las cantidades de insumos utilizados. En cuanto a los precios para la construcción de los índices pueden tomarse los precios corrientes, que al ser empleados tanto para productos como para insumos aunque varíen considerablemente de un año a otro, (por efectos inflacionarios), no alterarán los términos de la comparación; y además son más representativos de las reacciones de los productores agrícolas al sistema de precios.

También sería fundamental, de existir en el país en consideración un cierto grado de inflación más o menos constante, de analizar las variaciones del poder adquisitivo real del conjunto de productos agropecuarios, de los productos agrícolas propiamente tales, de los productos ganaderos y de los grupos de productos o productos individuales que se desee estudiar (de exportación o de consumo interno). Esto puede hacerse deflactando por el nivel general de precios o por un índice ponderado de variación de los precios de los artículos más importantes (fuera de los insumos o factores de producción) que el sector agrícola compra de otros sectores de la economía. Mediante esta parte del análisis se obtendrá las variaciones de las relaciones del índice de paridad de los precios agrícolas y no agrícolas.

/En tercer

En tercer lugar se podría agregar a lo anterior un estudio de las variaciones de las relaciones de precios entre los distintos grupos de productos agropecuarios y entre los principales productos individuales entre sí, (agricultura de exportación, agricultura de consumo interno, productos agrícolas y ganaderos, materias primas industriales y productos alimenticios, productos individuales dentro de estos grupos, etc.).

Un examen de las variaciones de precios y costos del sector agrícola en comparación con los precios y costos de otros sectores productivos, también podría aportar algunos antecedentes valiosos, especialmente en caso de existir un considerable grado de inflación en el país en estudio, a pesar de la relativa inmovilidad de los factores de producción agropecuaria característica de los países subdesarrollados y aún desarrollados.

Del conjunto de análisis anteriores, se podrá desprender si hubo o no en dicha agricultura un incentivo económico para incrementar la producción agropecuaria más de lo que ésta creció; y cómo actuó este incentivo con relación a los distintos grupos de productos o productos individuales.

Es posible que a través de este examen se encuentre, por un lado, que los precios de los productos agropecuarios al nivel del productor^{1/} se han deteriorado con respecto a los precios de los productos de los otros sectores de la economía; y por otro, que los costos de los insumos de producción han subido proporcionalmente más que los precios de los productos con ellos producidos.

Es posible también que los precios de los productos agropecuarios no sólo hayan mantenido su poder adquisitivo real con respecto al resto de la economía, sino aun lo hayan mejorado; pero al mismo tiempo los costos de producción hayan subido más que proporcionalmente.

En ambos casos, junto con analizar las razones por las cuales los precios de los productos agropecuarios se han mantenido relativamente comprimidos o han subido apreciablemente, y hacer una estimación de la

1/ Debido a las políticas de controles de precios internos o de importaciones seguidas por los Gobiernos en orden a atenuar las consecuencias sociales y políticas de las presiones inflacionistas, o a la caída en los precios de exportación.

influencia que puede haber tenido al margen de diferencia entre precios y costos sobre el nivel alcanzado por la producción agropecuaria, puesto que aquí puede encontrarse una de las razones de la falta de reacción adecuada de la oferta; será preciso plantearse una segunda pregunta importante. Ella se refiere a las razones por las cuales los costos de producción puede haber subido más que proporcionalmente con relación a los precios de los productos agropecuarios.

Estas razones pueden haber sido fundamentalmente fuera de aquellas que afectan a los precios de los productos como las ya mencionadas,^{1/} crecimiento lento o escaso de los insumos o factores de producción^{2/} necesarios para incrementar la producción agropecuaria, o de las técnicas más productivas de combinación de dichos factores.

Los insumos necesarios para realizar la producción agropecuaria son fundamentalmente; tierra, trabajo, semillas, stock ganadero, y un conjunto de productos de origen no agrícola que en los últimos decenios han cobrado una importancia cada vez más creciente en el aumento de dicho nivel de producción (maquinaria, combustibles, fertilizantes, insecticidas, herbicidas, y pesticidas, materiales de construcción y cercado, etc.).

De este conjunto de insumos, tradicionalmente en economía clásica se ha acostumbrado a considerar la tierra como el factor fijo limitante por excelencia del crecimiento de la producción agropecuaria, debido a la ley de rendimientos decrecientes. Y en el hecho es perfectamente posible que se encuentre países subdesarrollados en que este es un factor limitante, ya sea por la escasez de tierras agrícolasmente útiles por sus condiciones físicas propias (topografía accidentada, mala calidad de los suelos) o en relación al clima (escasez de tierras regadas en climas que sólo permiten este tipo de agricultura); o por escasez relativa de tierras agrícolasmente útiles debido a que inadecuados sistemas de tenencia impiden una disponibilidad más efectiva o barata de este recurso. Sin embargo, se puede decir que salvo estos casos señalados, gran parte de

1/ Control de precios internos, caída en los precios de exportación, bajos precios de importación de productos agropecuarios o política de subsidios a estas importaciones.

2/ En este trabajo se entiende por insumos no sólo los bienes intermedios (semillas, fertilizantes, combustibles, etc.) de producción agrícola, sino también los bienes de capital (maquinarias por ejemplo).

los cuales son solucionables, el factor tierra ha ido en general perdiendo su importancia relativa dentro del conjunto de factores de producción agrícola, siendo reemplazado en forma creciente por los factores de producción de origen no agrícola mencionados anteriormente.

En cuanto al factor trabajo ya se ha señalado que es una característica típica de los países subdesarrollados tener en el sector agrícola a una proporción considerable de su fuerza de trabajo, que se desenvuelve en condiciones de bajísima productividad per capita. Existe aún casos, especialmente en los países asiáticos de alta densidad de población, que al nivel de la técnica existente se manifiesta una sobrepoblación agrícola que podría ser perfectamente retirada de la agricultura, sin necesidad de cambiar las condiciones de explotación y sin que disminuyera en nada el producto total obtenido, aumentando por el contrario el producto per capita.

Al producirse el desarrollo, una de sus consecuencias más visibles es la salida de gente de la agricultura (ya sea de la existente o del crecimiento poblacional agrícola). Si esta salida se produce, más allá del excedente de población subocupado en la agricultura, sin un cambio en las técnicas de producción respectivas, se puede plantear el problema de una escasez relativa de trabajo agrícola. Sin embargo, dadas las dificultades y el costo de absorción de estas personas en ocupaciones industriales o de servicios y la relativa inmovilidad de los factores de producción agrícola, es más probable que sea el fenómeno contrario el que se produzca, es decir, que salga menos gente de la agricultura que la que sería necesario que saliera dado el nivel de técnica imperante. En estas condiciones salvo desajustes regionales que en forma relativamente rápida son compensados por un mejoramiento de la técnica, si están dadas ciertas condiciones de demanda efectiva y de oferta de otros factores; el factor trabajo como el de tierra ha ido perdiendo su importancia cuantitativa en el crecimiento del nivel de producción agropecuaria, para ser reemplazado por los mismos insumos de origen no agrícola señalados con anterioridad.

Así, pues, salvo casos específicos que pueden presentarse derivados fundamentalmente de sistemas de tenencia que encarezcan la oferta de

/tierra, no

tierra, no es probable que los costos agrícolas en los países subdesarrollados se eleven más que proporcionalmente en relación a los precios de los productos agropecuarios, debido a escasez del factor tierra (al menos en latinoamérica) o del factor trabajo. Puede haber eso sí países o regiones en que ésto ocurra, y en ese caso será necesario en esta parte del análisis considerar las razones de ello.

En lo que se refiere a los demás factores de producción mencionados: semillas, ganado e insumos de origen no agrícola (maquinarias, combustibles, fertilizantes, insecticidas, pesticidas y herbicidas; materiales de construcción y cercado, etc.) de los cuales una parte considerable en los países subdesarrollados es importada, es perfectamente posible que una escasez relativa de ellos en función de la demanda efectiva haga (a través de su efecto sobre los rendimientos) subir los costos de producción agrícola en relación a los precios agrícolas. Esto puede deberse a una errada política del gobierno en lo que se refiere a importación de insumos,^{1/} o a la escasez relativa de algunos de ellos en el mercado internacional (semillas, ciertos tipos de fertilizantes, reproductores de calidad, etc.).

Todos estos factores pueden hacer que los insumos necesarios para incrementar la producción agropecuaria no se encuentren en cantidad suficiente al alcance de los productores, y el abastecimiento de estos insumos crezca a un ritmo muy lento, lo que puede aumentar los costos agrícolas ya sea por el mayor precio de estos insumos (debido a su escasez) o porque su reducido abastecimiento impide aumentar los rendimientos en forma más efectiva. Finalmente, también es posible que existan insumos disponibles en cantidad y calidad suficientes, pero que el desarrollo en el medio rural de técnicas más eficientes de combinación de estos insumos sea muy primario. Esto puede deberse a

^{1/} Por ejemplo en el caso chileno ha sido típica en los últimos años la escasez de repuestos que ha inutilizado mucha maquinaria casi nueva y las reducidas cuotas de divisas que se han autorizado para la importación de estos repuestos y para la de abonos fosfatados, que son básicos, a su vez para aumentar la producción agrícola; mientras por otro lado el país se veía obligado a utilizar sumas crecientes de su moneda extranjera para adquirir productos agrícolas de consumo (trigo, oleaginosas, etc.) que perfectamente hubiera podido producir.

tres causas fundamentales: a) bajo nivel cultural y técnico de los productores agrícolas, (b) escaso desarrollo de la investigación y extensión agrícola por parte de los organismos pertinentes del Estado o de las asociaciones de productores, que impida superar la situación planteada en (a), y (c) falta de una disponibilidad de crédito adecuado en cantidad y calidad, que permita a los productores que no poseen recursos suficientes implantar las técnicas más eficaces que son puestas a su alcance.

Los puntos (a) y (b) no necesitan mayor comentario, puesto que su significado se desprende de su propia enunciación. En cambio vale la pena insistir algo en el punto (c), pues a menudo pasa desapercibido.

En efecto, es posible encontrar frecuentemente en los países subdesarrollados grupos de pequeños y medianos empresarios agrícolas que tienen el suficiente nivel cultural y espíritu de empresa como para tratar de introducir nuevos cultivos, explotaciones o técnicas, que se adapten mucho mejor a las condiciones de demanda, a las características de sus predios, y que les reporten un mayor nivel de ingresos. Estos empresarios son una materia prima adecuada para el esfuerzo de asistencia técnica que el Estado puede realizar a través de sus organismos especializados. Sin embargo, no les es posible transformar el tipo y modo de trabajo de sus explotaciones debido, por un lado, a la falta de recursos propios suficientes, y por otro, a que el sistema crediticio público o particular no se encuentra organizado de un modo que les permita cubrir su déficit de financiamiento. Esto es particularmente evidente cuando por una serie de razones (mayor crecimiento de la demanda debido a su más alto coeficiente de elasticidad-ingreso; conservación de sus suelos, etc.) pretenden pasar de la explotación cerealera a la producción lechera o ganadera, que requiere inversiones mucho más considerables. El mismo problema se plantea para aquellos empresarios que desean realizar plantaciones frutales, forestales o de productos tropicales que a menudo requieren varios años de maduración antes de entrar en producción.

Después de analizar todas las causas anteriores que inciden sobre el aumento de los costos de producción, será posible conocer las razones de este incremento más que proporcional que pueden haber

/sufrido en

sufrido en relación al incremento de los precios de los productos agropecuarios, cualquiera que haya sido el alza que ha tenido el nivel de precios.

Si existía demanda efectiva, y un mercado relativamente libre, el alza de los costos de los insumos ha debido presionar hacia arriba el nivel de precios de los productos agrícolas, manteniendo así una relación precios-costos favorable al incremento de la producción. Sin embargo esto puede no haber ocurrido por las siguientes razones ya mencionadas:

a) política de control de precios internos seguida por el gobierno en orden a aminorar las consecuencias sociales de las presiones inflacionarias,

b) política de importaciones subsidiadas seguida por el gobierno en relación con la anterior y con el mismo fin,

c) relaciones de precios internos e internacionales de los productos agrícolas que permitan la importación del déficit a precios iguales o más bajos que los del mercado interno, sin una política de protección a la producción nacional.

d) alta elasticidad-precio de la demanda. Esto no es sin embargo corriente para los productos agropecuarios que manifiestan en general una baja elasticidad-precio de demanda.

Es posible también que la relación precios-costos se haya mantenido favorable dentro del sector agrícola, pero haya desmejorado en relación a la de otros sectores de actividad. Esta causa no es sin embargo, de una importancia fundamental como factor de desaliento al incremento de la producción agropecuaria, salvo en el caso de una situación inflacionaria aguda y persistente, debido a la relativa inmovilidad de los factores de producción agrícola.

De todo lo anterior se podrá ver si es la relación precios-costos una de las principales razones que ha impedido el mayor crecimiento de la producción, y los factores que han influido sobre los movimientos de los precios y de los costos, de manera de poder actuar sobre ellos a través del proceso de programación.

/Desde ya

Desde ya es posible sin embargo decir que en los países subdesarrollados lo fundamental es actuar no tanto sobre el nivel de los precios que a menudo depende de factores externos difíciles o imposibles de controlar (precios de las exportaciones, precios del mercado internacional) sino sobre el nivel de los costos.

B. Caracteres estructurales

Pero es posible que del análisis del punto anterior se deduzca que los precios han subido proporcionalmente más que los costos en el período en estudio, y entonces no es en esta relación donde se podrá encontrar una de las causas de la falta de respuesta de la producción agropecuaria al crecimiento de la demanda efectiva.

De ser esta la situación el investigador tendría que preguntarse qué otras causas pueden haber ocasionado el poco crecimiento de la producción agrícola, o pueden haber contribuido a él.

Sin lugar a dudas que a esta altura convendría analizar más a fondo algunos factores institucionales y preguntarse si la falta de respuesta al incentivo económico existente (aumento del margen precios-costos) no se debe a que los productores están en una situación que no los induce a reaccionar en forma efectiva frente a los incentivos económicos reales que pueden haber en esa economía.

Y esta situación puede presentarse como consecuencia de una desajustada estructura de tenencia de la tierra, con todas las implicaciones sociales y económicas que de ella se deriven, y también como consecuencia de la falta de una apropiada política tributaria que obliguen a los empresarios a producir más y mejor.

En cuanto a los sistemas de tenencia de la tierra, es característica bastante general en los países subdesarrollados el predominio de dos tipos de propiedades tradicionales: el latifundio y el minifundio.

El primero se caracteriza por su gran extensión,^{1/} su explotación extensiva, su bajo grado de capitalización, sus relaciones contractuales

^{1/} En conjunto ocupan una proporción considerable de las tierras útiles a pesar de su número muy reducido.

de trabajo a base del pago en especies y regalías (al menos en una porción considerable), el ausentismo patronal, el desequilibrio entre el capital tierra y el capital explotación, y el empleo de los métodos de cultivo más tradicionales e ineficientes. Presenta además una considerable proporción de su superficie útil inexplorada o muy mal utilizada. Se podría decir que su característica esencial es explotar más al hombre que a la tierra, y la productividad del trabajo en él ocupado es bajísima.

El minifundio se caracteriza por su reducidísima extensión,^{1/} siendo incapaz de ocupar la fuerza de trabajo del empresario y su familia, los que para poder subsistir deben además trabajar afuera, (en otros predios, o en otras actividades como construcción de caminos, comercio, etc.). Su grado de capitalización es también bajísimo, su producción rara vez alcanza al mercado, y desde el punto de vista de la conservación de la tierra es a menudo más ineficiente que el latifundio. Sus métodos de cultivos son muy rudimentarios y su productividad por hombre ocupado es como en el caso anterior bajísima.

Estos dos tipos de tenencia no sólo contribuyen a una combinación extraordinariamente deficiente de los factores de producción (trabajo, tierra, capital y técnica), sino además crean una situación de estratificación social que hace inoperante los incentivos económicos (como la relación precios-costos) para el incremento de la producción.

En efecto, estos tipos de tenencia contribuyen poderosamente a dividir a la población agrícola en dos grupos sociales perfectamente diferenciados. El uno, constituido por el pequeño grupo de los grandes propietarios de latifundios, que concentra en sus manos la mayor proporción de la tierra útil y del ingreso agrícola; que considera la agricultura más como un modo de vida (una tenencia que da prestigio social de acuerdo a tradiciones históricas que se han conservado) que

^{1/} Representando el mayor número de propiedades abarca una superficie muy pequeña del total de la tierra útil.

como una actividad económica propiamente tal; y que corrientemente participa también de otras actividades comerciales o industriales, a menudo como ocupación principal. Se han incorporado además en los últimos años a este grupo, sobre todo desde que en latinoamérica comenzaron a desarrollarse en forma creciente las actividades manufactureras, sectores de industriales, de exportadores y de importadores, que han invertido en tierras tanto como una manera de defender sus utilidades de la desvalorización monetaria y liberarlas de la mayor tributación que grava a sus propias actividades, como para incorporarse socialmente a los grupos altos tradicionales.

El segundo grupo social originado por la estructura agraria señalada está constituido por la inmensa masa de la población rural (trabajadores de diversas clases y empresarios de minifundios). Este grupo se caracteriza por un bajísimo nivel de ingresos per capita, por su falta de recursos, consecuencia de lo anterior, y por su reducido nivel cultural y capacidad técnica.

El problema se plantea en que ambos grupos, por sus características sociales, económicas y culturales, derivadas en gran parte de la perpetuación de la estructura de tenencia señalada, son poco aptos para reaccionar a los incentivos económicos característicos de una economía moderna de tipo capitalista. Los unos, por su exceso relativo de concentración de riquezas, sus costumbres tradicionales, sus hábitos mentales frente al trabajo agrario, y a menudo su dedicación a otras actividades, no responden como debería responder un empresario capitalista a los incentivos económicos clásicos. Los otros, por su exceso de pobreza y escasez de recursos, y su bajo nivel cultural, consecuencia de lo anterior, tampoco lo hacen.

O sea, en una estructura agraria en que tienden a predominar estos caracteres, los incentivos económicos tradicionales o no funcionan, o funcionan en forma muy deficiente. Y acentuar estos incentivos mediante una política deliberada en orden a obtener una mejor respuesta, sólo puede hacerse a un costo social muy alto, que en la práctica es casi imposible de lograr.

Este factor estructural puede pues en el hecho anular en gran parte la existencia de una relación precios-costos favorable al incremento de la producción agropecuaria, o puede agravar la existencia de una relación precios-costos desfavorable.

Además él puede verse acentuado, y normalmente ocurre que así sea, por la falta de una política tributaria adecuada que contribuya a aminorar sus consecuencias.

En efecto, es característico en los países subdesarrollados donde ha existido tradicionalmente la tenencia de tipo latifundiario que por la influencia política de los grupos dueños de la tierra, no haya una legislación tributaria que actúe como un factor compulsivo para el incremento de la productividad de los grandes predios. Normalmente no existen impuestos progresivos a la concentración de la tierra, y tampoco los tipos de tributos imperantes se basan en la capacidad productiva de los distintos suelos.

En estas circunstancias el sistema tributario vigente no sólo no mejora las condiciones que se desprenden del sistema de tenencia, sino que a menudo las agrava.^{1/}

Lo dicho recientemente con respecto al latifundio y minifundio no significa que no exista en los países subdesarrollados sectores considerables donde imperan sistemas de tenencia (propiedades de tamaño grande, mediano y pequeño, sin ser latifundios ni minifundios) apropiados para una adecuada producción agropecuaria. Y en el hecho son estos sectores los que hacen normalmente el mayor aporte a la producción agropecuaria para el mercado y a su crecimiento. Pero es la existencia de los otros tipos mencionados y el grado de su predominio, que a menudo es considerable, lo que crea el problema analizado.

^{1/} En Chile por ejemplo hasta hace dos años en que se aprobó una nueva legislación en esta materia que trata de hacer tributar las tierras agrícolas de acuerdo con su capacidad productiva, existía un sistema tributario que era mucho más gravoso para el propietario progresista que capitalizaba sus tierras haciendo inversiones en construcciones, instalaciones, mejoras y plantaciones, que para el propietario que las mantenía abandonadas e incultivadas.

C. Otros aspectos a analizar

Fuera de estas causas relacionadas con los incentivos económicos propiamente tales y las deficiencias de tipo institucional, pueden existir otras, que vale la pena mencionar, que a menudo impiden una respuesta más efectiva de la oferta de productos agropecuarios frente al crecimiento de la demanda.

a) Sistemas de comercialización

Una de éstas puede ser la falta de un sistema de comercialización adecuado. Esto incluye desde la existencia de un camino o ferrocarril, al establecimiento de un poder comprador, al funcionamiento de uno existente, o a la instalación de una planta o central de transformación o de un centro de almacenamiento.

Este aspecto es de extraordinaria importancia, y a menudo constituye uno de los principales cuellos de botella para la expansión de la producción en los países subdesarrollados. En efecto, puede existir demanda efectiva y condiciones de disponibilidad de recursos, técnica y capacidad empresaria como para hacer crecer la oferta en relación con esa demanda. Pero geográficamente el crecimiento de la demanda puede estar concentrado en un punto (zonas urbanas) y el crecimiento de la oferta en otro (zonas rurales) a menudo muy alejadas de los centros de consumo, y sin las conexiones físicas y comerciales adecuadas entre ellas. Y en esta situación la oferta no crecerá, aunque haya una adecuada relación precios-costos y no existan obstáculos de tipo institucional, por la imposibilidad de comunicación.

Este hecho que es cierto en general para todo tipo de producciones cobra un extraordinario relieve en la producción agrícola. En ésta por ejemplo la demanda de ciertos productores crece en forma estacional que no coincide con los períodos de producción, y además aunque demanda y producción crezcan en los mismos períodos, la gran perecibilidad de los productos agropecuarios hace que no puedan ser enviados de los centros de producción a los de consumo si no se tiene medios de transporte adecuados y rápidos, o si no se les somete a ciertos procesos de transformación que aumenten su durabilidad.

/Esto explica

Esto explica el extraordinario efecto dinámico y multiplicador del proceso de desarrollo que tiene para ciertas regiones agrícolas la construcción de un camino o de un ferrocarril, la instalación de una planta frigorífica para carne o fruta, o de industrialización para la leche, etc.

En todos estos casos existían condiciones de demanda efectiva y oferta latente, pero faltaba el medio adecuado de comunicación entre ellas. Y apenas éste se instala y comienza a funcionar la oferta se desarrolla casi automáticamente.

En esta materia vale la pena señalar que no es sólo la falta de medios físicos de comunicación, industrialización o almacenaje, lo que puede constituir un obstáculo al mayor desarrollo de la producción agropecuaria. El funcionamiento inadecuado del sistema de comercialización, aunque existan los medios físicos, puede actuar en el mismo sentido. La falta, por ejemplo, de recursos económicos suficientes, propios u obtenidos en forma de créditos, del poder comprador, puede inhibir el crecimiento de la producción, aunque todas las demás condiciones favorables estén dadas. En la misma forma puede actuar un poder comprador de tipo monopólico para el mercado interno o la exportación que pretenda deprimir los precios que obtienen los productores en su propio beneficio, o un poder comprador que no logre regular los precios de modo de evitar las excesivas fluctuaciones estacionales de éstos, dando así seguridad a los productores, etc. etc.

b) Estabilidad monetaria

Otra causa, bastante común en los países subdesarrollados, que puede actuar como un serio obstáculo para el crecimiento de la producción agropecuaria en relación a la demanda, es la existencia de un proceso inflacionista acentuado y duradero. En un clima económico caracterizado por una inflación más o menos severa, no se obtiene nada con que exista demanda efectiva o condiciones potenciales adecuadas de oferta. La reacción natural de los empresarios, sean ellos buenos empresarios agrícolas o empresarios ineficientes, será invertir en tierras, en stocks, o sacar recursos monetarios de la agricultura para ocuparlos en actividades comerciales y otras que sean más remunerativas en condiciones de inflación.

/Teóricamente una

Teóricamente una elevación más o menos acelerada del nivel general de precios, debe hacer subir los precios de los productos agropecuarios en una proporción mucho mayor, por la inelasticidad relativa de la oferta que caracteriza a estos bienes. Pero en la práctica, ante una situación de esta naturaleza la primera reacción de los gobiernos en los países subdesarrollados es controlar el alza de los precios internos de los artículos más esenciales (que incluyen los alimentos), y subsidiar las importaciones de éstos, en orden a atenuar las consecuencias sociales y políticas de los fenómenos inflacionarios; con lo que no logran otra cosa que deprimir aún más el crecimiento de la oferta interna.

Pero aunque ésto no ocurra, y los precios de los productos agropecuarios suban más que los demás precios; si el grado de inflación es muy acelerado, como el proceso de producción y venta de la mayor parte de estos productos dura a lo menos un año, la desvalorización monetaria no compensa los mayores ingresos nominales que pueden obtenerse.

De lo anterior se deduce pues una condición que es esencial para poder realizar un programa de desarrollo agrícola: la existencia de una relativa estabilidad monetaria, sin la cual toda programación que se haga será casi como arar en el mar.

c) Políticas de importación y exportación

En relación con este punto y otros anteriores vale la pena señalar que puede también ser un obstáculo efectivo al crecimiento de la producción agropecuaria una errada política del gobierno en materia de importación y exportación de estos productos o de los elementos necesarios para producirlos. En efecto, una política de subsidios a las importaciones de productos alimenticios o materias primas industriales de origen agrícola que compitan con los nacionales (de cualquier tipo que estos subsidios sean), o de restricciones en las exportaciones de productos agropecuarios, o en la disponibilidad de divisas para importar insumos básicos, etc., puede actuar a través de los mecanismos señalados con anterioridad como un poderoso freno al desarrollo de la oferta interna, aunque las condiciones de demanda interna y externa sean favorables.

/d) Demanda

d) Demanda por productos al nivel del productor y por servicios agregados

Finalmente vale la pena recordar que es preciso tener en cuenta que la demanda final por los productos agropecuarios medida al nivel de los consumidores se compone de dos partes: la demanda por los productos agropecuarios brutos al nivel del predio, y la demanda por los servicios agregados a estos productos hasta llegar al consumidor final (transporte, industrialización, gastos de comercialización, otros servicios). Y que el coeficiente de elasticidad ingreso de la demanda final por estos productos parece ser más alto, de acuerdo con la evidencia disponible, por los servicios agregados que por los productos brutos al nivel del predio.^{1/} Es concebible pues que la demanda de los consumidores esté creciendo a un ritmo determinado pero que su presión efectiva sobre la oferta de los productores agrícolas propiamente tales se produzca a un ritmo muy inferior. Este hecho también podría explicar en ciertos casos una falta de reacción de la oferta agrícola, aunque las demás condiciones adecuadas estén dadas.

El conjunto de análisis efectuado de acuerdo con los criterios señalados es lo que permitirá finalmente al programador encontrar la o las razones (generalmente serán varias actuando e interactuándose conjuntamente) por las cuales la oferta de productos agropecuarios no ha crecido en relación a la tasa de crecimiento de la demanda.

Y esto a su vez le indicará los elementos básicos de formulación y realización que deberá contener su programa.

^{1/} En realidad la demanda no es más que una sola, pero a medida que crece el ingreso y se desarrolla la economía, en la demanda final de los consumidores por los productos agropecuarios, existe una proporción mayor que corresponde a los servicios agregados con respecto a los productos brutos al nivel del predio.

III. FORMULACION DEL PROGRAMA

Una vez completado el diagnóstico de la situación de la agricultura en el país para el cual se desea realizar el programa de desarrollo agrícola, se dispondrá junto con un conocimiento exacto de los distintos aspectos del sector agropecuario, de los elementos básicos necesarios para la formulación del programa.

Esta debe comprender a su vez las siguientes etapas:

- A) Formulación de las razones del programa y justificación de su necesidad;
- B) Establecimiento de las metas del programa;
- C) Establecimiento de los medios para alcanzarlas; y
- D) Análisis de compatibilidad de metas y medios.

A. Formulación de las razones del programa y justificación de su necesidad

En el capítulo referente al diagnóstico de la situación se ha analizado ya con algún detalle las razones por las cuales un país puede verse en la obligación de llevar a cabo un programa de desarrollo para su agricultura. Estas razones en los países subdesarrollados comprenden la necesidad de:

- a) mejorar la situación de la balanza de pagos, a través de sustitución de importaciones, incremento de exportaciones o de ambos a la vez;
- b) atenuar el efecto de presiones inflacionarias internas;
- c) liberar mano de obra agrícola para satisfacer los requerimientos de fuerza de trabajo de otras actividades en tren de expansión;
- d) producir alimentos y materias primas para las necesidades de la creciente población urbana y de las actividades industriales y de servicios, que expanden su producción y su ingreso;
- e) ampliar, a través del mejoramiento de la productividad e ingreso de las poblaciones rurales, los mercados para el desarrollo más económico de las actividades industriales;
- f) mejorar los niveles nutritivos de la población;
- g) asegurar abastecimientos estratégicos;
- h) trasladar grupos poblacionales de unas regiones a otras;

/i) responder a

i) responder a situaciones de emergencia creadas por la pérdida repentina de mercados fundamentales para la economía del país, etc.

Estos objetivos pueden ser buscados conjuntamente o en forma aislada, siendo lo más probable que en cualquier programa de desarrollo para el sector agrícola se tenga en vista varios de ellos a la vez.

También se señaló anteriormente los indicadores económicos y sociales fundamentales que era preciso analizar para determinar la o las razones del programa.

Lo único que se podría agregar aquí es que al establecer el programa y en base a los elementos indicados, debe en primer lugar señalarse claramente las razones por las cuales se formula el programa y justificar en forma precisa su necesidad, haciendo ver las consecuencias que tendría para la economía en referencia la no realización del programa.

B. Establecimiento de las metas del programa

El conjunto de objetivos señalados en el punto anterior que conducen a la formulación de un programa de desarrollo agrícola pueden sintetizarse en las siguientes necesidades básicas:

a) aumento de la producción agropecuaria, ya sea para el consumo interno, para la exportación o para ambos, de productos destinados a ser consumidos como alimento o materias primas; y

b) que este incremento se realice con una eficiencia productiva mayor que permita mejorar la productividad de los recursos humanos, de capital y naturales utilizados en el proceso de producción.

Corresponde ahora en este punto cuantificar el aumento de la producción agropecuaria que se desea alcanzar, y es esto lo que se denomina el establecimiento de las metas del programa.

1. Estudio de los factores de la demanda

Para ello el primer paso es proyectar de acuerdo con los factores que actúan sobre la demanda su crecimiento probable dado el comportamiento esperado en el futuro de dichos factores.

Se ha visto en el diagnóstico que los factores que actúan sobre la demanda de productos agropecuarios son:

- a) los cambios en la población;
- b) los cambios en el ingreso;
- c) los cambios en las dietas nutritivas;
- d) los cambios en los gustos;
- e) los cambios en las exportaciones;
- f) los cambios en la demanda industrial interna; y
- g) los cambios en la relación producto bruto al nivel del predio-servicios agregados antes de llegar al consumidor final.

Corresponde entonces analizar las variaciones que es probable esperar en los movimientos de estos factores durante el período para el cual se desea establecer las metas y realizar el programa.

a) Cambios en la población

Los cambios en la población constituyen una de las causas fundamentales de los cambios en la demanda de productos agropecuarios, puesto que éstos están destinados a satisfacer algunas de sus necesidades vitales: alimentación, vestuario (y habitación en caso de considerar los productos forestales entre los agropecuarios).

Estos cambios poblacionales se considera normalmente que actúen en el largo plazo, pero no cabe la menor duda, que ellos pueden tener una importancia considerable en el plazo de cinco a diez años para el cual se proyecta normalmente un programa de desarrollo agrícola, si la tasa de crecimiento demográfico es alta y el incremento poblacional representa una proporción importante de la población total (países de pequeña población).

En las comunidades primitivas existe un cierto equilibrio estático entre crecimiento demográfico y crecimiento en la oferta de alimentos, el crecimiento de la población dependiente de la tasa de incremento de la disponibilidad de alimentos. Este equilibrio se produce a tasas muy altas de natalidad y mortalidad (generalmente vecinas o superiores al 40 por mil).

/El comienzo

El comienzo de un proceso de desarrollo económico, por cualquier causa o conjunto de causas, puede romper bruscamente este equilibrio haciendo que la tasa de mortalidad (especialmente debido a la difusión de las técnicas médicas) caiga aceleradamente. Como la tasa de natalidad caerá mucho más lentamente, a través de todo un proceso de ajustes sociológicos de la comunidad, la consecuencia será un acelerado crecimiento poblacional. Es este fenómeno el que ha originado el extraordinario incremento de la población mundial en los dos últimos siglos.

La tasa de crecimiento poblacional resultante de la interacción de las de natalidad y mortalidad tiene una importancia fundamental en la proyección de la demanda de productos agropecuarios en latinoamérica, continente formado por países con poblaciones relativamente pequeñas y en los cuales las tasas de crecimiento demográfico se cuentan en la actualidad entre las más altas del mundo, con un promedio de incremento anual vecino a un 2.5 por ciento y sobrepasando en algunos países en ciertos períodos la tasa de 3 por ciento.

Pero al hacer la proyección del crecimiento demográfico con el fin de determinar su efecto sobre la demanda de productos agropecuarios, será preciso considerar no sólo la tasa de crecimiento global de la población del país en estudio, sino además la tasa de crecimiento de la población rural y de la población urbana, los cambios previsibles en la distribución futura de estas poblaciones urbanas y rurales, y aún los principales cambios regionales que se puedan esperar en la distribución de la población total. Todos estos factores es probable que tengan efectos importantes en los cambios de la demanda global de productos agropecuarios y especialmente en la demanda relativa por los diferentes productos que componen el grupo.

La proyección de estos crecimientos demográficos y de los cambios en la distribución poblacional podrá hacerse de acuerdo con el conocimiento que se haya adquirido en un diagnóstico de las tasas y cambios históricos ocurridos en el período inmediato, corregidos por las tendencias de más largo plazo que se hayan observado, considerando además las posibles consecuencias de decisiones adoptadas en estas materias en períodos recientes y las políticas futuras.

/Los efectos

Los efectos sobre la demanda de productos agropecuarios del incremento demográfico y de la redistribución poblacional sólo podrán determinarse en relación a los niveles y cambios en los ingresos que existan o se produzcan para los distintos grupos urbanos, rurales y regionales, y a los gustos particulares de estos grupos referentes a su demanda total o específica por los productos agropecuarios.

Finalmente será importante bajo este rubro, especialmente para los países que tienen una política de inmigración o emigración activa, considerar el efecto de los cambios poblacionales provenientes de la realización de estas políticas.

b) Cambios en el ingreso

Los cambios en el ingreso representan otra de las causas fundamentales que motivan cambios en la demanda por los productos agropecuarios. Estos cambios en el ingreso se refieren a la variación del ingreso per cápita, pues los efectos de los cambios en el ingreso global de una comunidad, proporcionales a los cambios en la población, quedan medidos a través de la consideración del crecimiento poblacional.

Para medir los efectos de los cambios en el ingreso per capita sobre la demanda de productos agropecuarios se pueden utilizar los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda para el conjunto de dichos productos y para cada uno de ellos en particular. Estos coeficientes relacionan los cambios porcentuales en el ingreso con los cambios porcentuales en la demanda para todo el grupo de productos y para cada uno de ellos individualmente, suponiendo constancia de los precios relativos.

Los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda global por los productos agropecuarios se pueden subdividir desde dos puntos de vista que es interesante considerar: el uno se refiere a la división del coeficiente entre elasticidad-ingreso de la demanda por los productos brutos al nivel del productor y elasticidad-ingreso de la demanda por los servicios agregados hasta llegar al consumidor final (transporte, elaboración, comercialización, etc.),^{1/} y el otro, a la división del coeficiente entre elasticidad-ingreso de la demanda por los alimentos y elasticidad-ingreso de la demanda por las materias primas agrícolas para fines industriales.

^{1/} Ver nota pie de página 32.

El coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda por los productos brutos al nivel del productor tiende a disminuir a medida que aumenta el ingreso per capita mientras que el coeficiente de elasticidad-ingreso por los servicios agregados tiende a aumentar, todo ello por supuesto, dentro de los movimientos que afectan al coeficiente global, los que se examinarán a continuación. Ello no es otra cosa que la consecuencia del desplazamiento, al subir el ingreso, de alimentos caloríficos burdos y poco elaborados, por alimentos caloríficos y energéticos que requieren un proceso mayor de transformación antes de llegar al consumidor final. El crecimiento del ingreso va también aparejado con una serie de cambios en la estructura económica y social de la comunidad que tienden a aumentar la importancia relativa de los servicios agregados en la demanda final de bienes de consumo agropecuarios en relación al producto bruto.

En cuanto al coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos tiende a disminuir al crecer el ingreso, fundamentalmente por razones de tipo fisiológico, mientras que el coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda por materias primas agrícolas o pecuarias variará de acuerdo a los cambios en la demanda por los productos industriales a los cuales ellas se incorporan, y en relación con su importancia relativa entre los insumos necesarios para elaborar dichos productos.

El comportamiento del coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda global de productos agropecuarios, de demanda por productos brutos al nivel del productor y por servicios agregados, de demanda de alimentos y de materias primas agrícolas, y de demanda para cada producto individual, dependerá fundamentalmente del nivel de ingreso a partir del cual se produce el incremento del ingreso.

Los estudios de presupuestos familiares realizados entre las clases medias y trabajadoras de la mayor parte de los países occidentales han demostrado que el coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda global por alimentos no sólo es bajo (siempre inferior a la unidad), sino que aún tiende a bajar más al crecer el ingreso, llegando en comunidades que han alcanzado un alto nivel de ingreso como es el caso de los Estados Unidos a magnitudes del orden de 0.25. Este hecho ha sido ampliamente aceptado desde que en 1857 Ernst Engel formuló su famosa ley por la cual /estableció, después

estableció, después de examinar una extensa gama de presupuestos familiares que: "mientras más pobre es una familia, mayor es la proporción de sus gastos totales que debe ser usada para alimentos y - a igualdad de otras condiciones - la mejor medida del standard de vida material de una población es la proporción de los gastos totales usada para adquirir alimentos".

Los estudios históricos realizados en diversas comunidades entre el crecimiento del ingreso nacional per capita y la proporción del gasto total en alimentos, han confirmado ampliamente los resultados obtenidos a través de las investigaciones de presupuesto familiares en un momento dado del tiempo para distintos niveles de ingreso.

Sin embargo, en muchas comunidades subdesarrolladas especialmente en países Asiáticos, del Medio Oriente, Africa y Latinoamérica, se ha encontrado a veces, que cuando los presupuestos familiares crecen, a partir de niveles de ingreso muy bajos, la proporción del gasto total dedicado a alimentos se ha incrementado durante un cierto tramo del crecimiento del ingreso.

Esta evidencia condujo a C.C. Zimmerman a reformular la ley del Engel en la siguiente forma:

- 1) "una vez que el nivel de subsistencia es sobrepasado, los incrementos adicionales del ingreso están asociados, por un período al menos, con incrementos en la proporción gastada en alimentos. Esto ocurre cuando dicho gasto es tan reducido que la población se siente subalimentada, y desea intensamente alimentos más nutritivos.
- 2) "Incrementos adicionales del ingreso son asociados con cantidades crecientes gastadas en alimentos, pero a una tasa que ocasiona una proporción decreciente del ingreso total. Estas relaciones ocurren en poblaciones que tienen asegurada la cantidad de alimentos suficientes para la existencia y el bienestar".

Sólo la segunda fase de la relación entre ingreso y gasto en alimentos formulada por Zimmerman es la que considera la ley de Engel. La primera fase, la relación pre-Engeliana es extraordinariamente importante, pues de acuerdo a las evidencias disponibles ella parece operar en las economías de consumo de grandes sectores de la población mundial, especialmente en los países subdesarrollados.

/Es pues

Es pues perfectamente posible que el programador se encuentre con coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda global de alimentos superiores a la unidad, al menos durante el tramo en que el ingreso per capita crece desde niveles muy bajos a otros superiores. Y aunque esto no rija para sectores considerables de ella, debido a lo reducido del ingreso y a su muy desigual distribución.

Sin embargo, pasado cierto nivel mínimo, al continuar incrementándose el ingreso per capita entrará en operación la situación Engelianiana, y la proporción del gasto total dedicada a alimentos decrecerá continuamente. Esto es lo que explica la declinación en la proporción del ingreso nacional y del bienestar económico generados por la agricultura al crecer el ingreso per capita y el bienestar económico totales de la colectividad. Este hecho explica también por qué la agricultura no puede jugar en el largo plazo un papel dinámico como factor generador de desarrollo económico a menos de que se trate de una agricultura exportadora de productos que tienen un alto coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda en otras comunidades. Finalmente, el hecho mencionado hace ver una vez más la absoluta necesidad de integrar un programa de desarrollo agrícola con un programa de desarrollo general de la economía que relacione el crecimiento de la oferta de productos agropecuarios con el crecimiento de la demanda de los otros sectores dinámicos.

En lo que se refiere ahora a los coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda para los distintos alimentos en particular, éstos como el coeficiente global, dependerán en su comportamiento del nivel de ingreso del cual se parta.

Alcanzados ciertos niveles mínimos de ingreso per capita se observa que la demanda por algunos alimentos empieza a decrecer con el incremento del ingreso y la demanda por otros empieza a crecer. Se inicia un proceso de substitución de alimentos esencialmente calóricos, que por esta razón se llaman inferiores, por alimentos protectores: de alimentos baratos por otros de precios relativamente más elevados.

De esto resulta que algunos alimentos consumidos en muy pequeña escala por los grupos de ingresos altos y medios, presentan elevados coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda, superiores a la unidad, y a veces muy superiores a ésta, mientras que los productos alimenticios de consumo popular tienden con el desarrollo a una elasticidad-ingreso de demanda muy baja y a veces negativa.

Los cambios fundamentales que se producen son como ya se señaló, de alimentos esencialmente calóricos (cereales, tubérculos) por alimentos protectores ricos en proteínas y vitaminas (carne, huevos, leche y derivados, frutas, verduras, etc.).

Sin embargo, el proceso de sustitución de alimentos inferiores por otros de calidad superior, en períodos caracterizados por una elevación del ingreso real per capita, puede ser alterado completamente por cambios en los precios relativos, lo que hace entrar en juego los conceptos de elasticidad-precio de la demanda y de elasticidad de sustitución.

La elasticidad-precio relaciona las variaciones porcentuales en los precios con las variaciones porcentuales en las cantidades demandadas, y la elasticidad de sustitución el grado de sustituibilidad de unos productos por otros al cambiar los precios relativos.

Las tres elasticidades se influyen mutuamente y pueden actuar en un mismo sentido o en sentidos divergentes a tasas variables. El resultado final, sobre la demanda de los alimentos dependerá pues de la interacción de estos tres coeficientes.

Esto lleva a señalar la utilidad limitada de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda considerados exclusivamente, cuando se trata de artículos extremadamente sustituibles entre sí como lo son distintos tipos de alimentos, y cuando las condiciones de crecimiento de la oferta pueden hacer variar apreciablemente los precios relativos.

Se ha encontrado a menudo en los países desarrollados, en el largo plazo, que el crecimiento de la demanda que podría esperarse de los coeficientes elasticidad-ingreso encontrados para ciertos alimentos como carne, por ejemplo, a través de las investigaciones de presupuestos familiares hechas en un momento dado del tiempo, no correspondió en absoluto al crecimiento de la demanda que históricamente tuvo lugar. Ello se debió a que como el crecimiento de la oferta de los productos animales debido a los variables desarrollos de las técnicas de producción agropecuaria, subió a un costo mucho más alto que el de la oferta de productos vegetales, se alteraron considerablemente los precios relativos, lo que hizo variar la intensidad de la demanda de los consumidores.

El mismo fenómeno se ha observado a menudo en cortos períodos de tiempo en la mayor parte de los países.

/Esto hace

Esto hace ver pues la necesidad absoluta en un programa de desarrollo agrícola, si se quiere determinar el efecto del crecimiento del ingreso sobre la demanda de los distintos alimentos, de considerar no sólo los coeficientes de elasticidad-ingreso, sino además las probables variaciones de los precios relativos, que con toda seguridad tendrán lugar.

En lo que se refiere a la demanda de materias primas, el segundo grupo importante de productos agropecuarios - constituido por cueros, lanas, algodón, cáñamo, yute, etc., etc. - ésta variará como se señaló anteriormente de acuerdo a los efectos de los cambios en el ingreso sobre la demanda de los productos para cuya elaboración son utilizados (zapatos, ropas, sacos, etc.) y en relación a sus coeficientes técnicos de insumo-producto, a las variaciones de sus precios relativos y a su sustituibilidad por materias primas sintéticas u otras.

Finalmente es preciso señalar en relación a todo lo dicho sobre el comportamiento de los coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda global de productos agropecuarios, por productos brutos al nivel del productor y por servicios agregados, por alimentos y materias primas agrícolas, y por cada uno de los productos individuales; que el programador deberá tratar de conocer no sólo el nivel de ingreso per capita nacional de que se parta y su crecimiento probable, sino además la distribución de este ingreso entre los principales grupos de población funcionales^{1/} y regionales y los cambios que probablemente se producirán en la distribución futura del ingreso entre dichos grupos.

Este conocimiento por más aproximativo que sea será fundamental para una adecuada proyección del crecimiento de la demanda. En efecto es característica de la mayor parte de los países subdesarrollados una muy desigual distribución funcional y regional del ingreso. Dado por otra parte el relativamente bajo nivel de ingreso per capita que los caracteriza, cualquier cambio no sólo en el nivel de ingreso sino además en su distribución, tendrá efectos notorios en el incremento y variación de las demandas relativas por los distintos bienes y servicios. Cualquier proceso que contribuya a producir una distribución del ingreso más igualitaria, tenderá a aumentar el valor del coeficiente de elasticidad-ingreso

^{1/} Por grupos poblacionales funcionales se entiende la distribución de la población por actividades económicas; agricultura, industrias, servicios, etc.; y por naturaleza de los ingresos: sueldos, salarios, intereses, rentas, etc.; todo ello en el mayor grado de subdivisión que sea posible.

de la demanda global por los productos agropecuarios y variará los valores de los coeficientes por productos brutos y servicios agregados, por los distintos alimentos y por las materias primas agrícolas. Todo esto no será sino una consecuencia del hecho que una proporción mayor del ingreso será gastada por la gente más pobre.

Si el proceso de redistribución más igualitaria del ingreso, que tiende a aumentar la demanda relativa de productos agropecuarios, se conjuga con un proceso de crecimiento del ingreso, que pasado ciertos niveles tiende a disminuir esta demanda relativa, el efecto final sobre el coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda dependerá de las intensidades proporcionales de ambas fuerzas actuando en sentido opuesto o complementario.

c) Cambios en las dietas nutritivas

Los cambios en las dietas nutritivas mencionadas como otro factor que influencia los cambios en la demanda de productos agropecuarios, están estrechamente ligados a los cambios en el ingreso, ya examinados, y a los cambios en los gustos, que se verán a continuación. Se puede decir que las dietas nutritivas son en último término el resultado de la situación de ingresos y de gustos de una comunidad, pero un resultado que puede modificarse deliberadamente con fines dietéticos, mediante la acción sobre los factores que la determinan.

Los caracteres de las dietas nutritivas dependerán también en grado apreciable de las condiciones ambientales (clima), de vida (urbana o rural), de trabajo (manual o intelectual) y culturales de la población total, o de los grupos poblacionales más importantes.

En esta materia puede ser un aspecto fundamental de la política social de los gobiernos de los países en los cuales se haga un programa de desarrollo para el sector agrícola, el mejorar en cantidad y calidad, la dieta media nutritiva de la población, o de ciertos grupos de ella, mediante una acción educativa, de redistribución del ingreso de consumo y de modificación de precios relativos (a través de subsidios u otras medidas) de los alimentos cuyo consumo se quiere incrementar.

/Una política

Una política social de esta naturaleza puede constituir una necesidad básica de un programa general de desarrollo en un país subdesarrollado. En efecto, en estos países es característico el hecho de que los sectores más considerables de la población trabajadora tienen dietas alimenticias caracterizadas por su carencia de elementos nutritivos, que las hacen insuficientes tanto cuantitativa como cualitativamente. Son por lo demás conocidas las consecuencias sociales y económicas de estos déficit alimentarios, que se manifiestan por disminución de las defensas naturales del organismo frente a toda una serie de enfermedades más o menos endémicas, menor resistencia al trabajo, ausentismo frecuente por ese conjunto de achaque menores denominados con el nombre genérico de "casos de mala salud" y finalmente por estados psíquicos y sociales caracterizados por apatía, abulia, irritabilidad, falta de iniciativa creadora, etc.

Un tipo de inversión básica en un plano de desarrollo debe ser pues esta inversión destinada a mejorar las condiciones del capital humano, que es el capital esencial de cualquier país, y sin la adecuada respuesta del cual todo plan o programa de desarrollo económico será un fracaso.

Pero para aplicar en una nación subdesarrollada una política social de esta naturaleza, será fundamental que el programador considere en la formulación de sus metas nutricionales los siguientes aspectos:

- i) Qué tipos de deficiencias presentan las actuales dietas nutricionales (cuantitativas, cualitativas, o ambas).
- ii) Cómo integrar de un modo más adecuado los requerimientos cuantitativos y cualitativos de las dietas a alcanzar, considerando: los recursos disponibles, su costo de oferta, el ingreso y distribución de éste en la población, sus gustos particulares y su nivel cultural en esta materia.
- iii) Cómo establecer las etapas y los medios para alcanzar las metas finales más adecuadas, ya que con seguridad si la población tiene un nivel muy bajo de ingreso y de vida será muy difícil alcanzar rápidamente las dietas mínimas consideradas como satisfactorias.
- iv) Cuáles serán las disponibilidades totales de alimentos necesarios en cada una de estas etapas para que todos los grupos poblacionales obtengan las dietas mínimas establecidas, ya que con seguridad los grupos de altos y medios ingresos consumirán una proporción de

/la disponibilidad

la disponibilidad total muy superior al mínimo que les corresponde.

- v) Qué medios económicos, educativos y otros, permitirán que todos los grupos sociales obtengan los mínimos sucesivos que se señalen.

En todo caso como el mejoramiento de las dietas nutritivas puede ser de acuerdo a lo dicho anteriormente una de las razones básicas del programa, y seguramente uno de los factores que en los países subdesarrollados puede contribuir más, a través de las políticas que para ello se adopten, a incrementar la demanda de productos agropecuarios, será fundamental en este punto analizar a fondo las probables proyecciones de este tipo de decisiones.

d) Cambios en los gustos

Un cuarto factor que puede influenciar las variaciones en la demanda de productos agropecuarios, son los cambios en los gustos que están estrechamente ligados, por una parte, a los cambios en el ingreso, y por la otra, a los cambios en el conjunto de tradiciones y hábitos de vida que constituyen el patrimonio cultural y social de la colectividad.

Tradicionalmente se ha considerado que los cambios en los gustos actúan en un período relativamente largo, y que en parte son autónomos, es decir, determinados por causas generales difíciles de precisar, y en parte inducidos, o sea, determinados por acciones conscientes destinadas a modificarlos (propaganda por ejemplo).

De acuerdo con las investigaciones más recientes el principal factor responsable de los cambios en los gustos parecería ser el "efecto de demostración" de Duesenberry, que actuaría tanto sobre las familias ubicadas en los distintos niveles de ingreso de un sólo país, como internacionalmente, entre las familias consumidoras de los distintos países. Las consecuencias del efecto de demostración pueden ser muy intensas en los países subdesarrollados, aún en un período de tiempo relativamente corto, pero para los efectos de proyectar el crecimiento de la demanda de productos agropecuarios en un período de cinco a diez años, es posible suponer los esquemas de gustos de los consumidores a distintos niveles de ingreso constantes, a menos de que se adopte una deliberada política para modificarlos,^{1/} en cuyo caso deberán evaluarse los cambios probables en la demanda por productos agropecuarios, que esta política pueda originar.

^{1/} A fin de mejorar las dietas nutritivas de la población por ejemplo.

En relación con los esquemas de gustos de los consumidores a distintos niveles de ingresos en diferentes países, aunque tienden a revelar ciertas similitudes características, es posible que presenten comportamientos atípicos en la demanda por ciertos productos específicos. Así países con determinados niveles de ingreso pueden presentar coeficientes de elasticidad de demanda por productos individuales muy diferentes de los coeficientes característicos para estos productos de los países de niveles de ingreso similares. Esto que no es otra cosa que la consecuencia de preferencias o hábitos particulares de los consumidores de una comunidad con respecto al consumo de un bien específico, hace necesario calificar adecuadamente el valor de los coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda por productos individuales, cuando la falta de datos estadísticos obliga a utilizar para un país los coeficientes de otros países de niveles de ingreso parecidos.

e) Cambios en las exportaciones

Los cambios en las exportaciones (alimentos, estimulantes, y materias primas agrícolas o pecuarias) pueden tener una importancia considerable en los cambios en la demanda por productos agropecuarios de los países subdesarrollados. Una de las principales características de la estructura económica de estos países es el papel predominante que juegan las exportaciones en la determinación de su nivel de ingreso, hasta el punto de que a menudo en la programación global se hace depender en gran parte la tasa de crecimiento del ingreso de la tasa de crecimiento de la capacidad para importar.

Por otro lado es sabido que dentro de las exportaciones totales de estos países los productos agropecuarios (granos, productos animales, productos tropicales como café, bananas, azúcar, algodón, cacao, etc.) representan el porcentaje más considerable. Así por ejemplo, tomando al conjunto de países latinoamericanos se tiene que las exportaciones de productos agropecuarios representaron en 1950 el 86 por ciento de sus exportaciones totales. Y en la mayoría de ellos dichas exportaciones representan entre el 95 y 100 por ciento del total.

Esto conduce a la necesidad en muchos de estos países, cuando se desea proyectar el probable crecimiento de la demanda de la producción agrícola, de considerar muy cuidadosamente todos los factores que actúan sobre los cambios en el nivel de las exportaciones.

/Estos factores

Estos factores son esencialmente los mismos que actúan en el mercado interno, desempeñando como en éste un papel considerable el crecimiento del ingreso per capita, en este caso el de los países consumidores de los productos que exportan.

Para proyectar en consecuencia los probables cambios en las exportaciones agropecuarias será necesario en primer lugar proyectar el crecimiento del ingreso que se puede esperar en los países consumidores y determinar los coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda característicos de dichos países por los productos que a ellos se exportan.

Pero tal como se vió al estudiar los efectos en la demanda del crecimiento del ingreso per capita interno, no bastaría con determinar el crecimiento del ingreso de los países importadores y sus coeficientes de elasticidad-ingreso de demanda por los productos agropecuarios que importan, para conocer la variación de la demanda de exportaciones.

Será indispensable agregar al análisis anterior un estudio de los efectos en el país importador de las variaciones en los precios relativos del producto que a él se exporta y de las probables consecuencias de estas variaciones en el volumen físico que estaría dispuesto a importar a distintos precios relativos. Esto puede hacerse determinando los efectos del coeficiente de elasticidad-precio del producto en estudio en el país importador y midiendo por él cómo distintos precios relativos afectarían el crecimiento de la demanda consecuente al crecimiento del ingreso proyectado.

En seguida sería preciso hacer un análisis de los precios a que el país para el cual se está haciendo el programa y otros países exportadores competidores suyos con el mismo producto, podrían ofrecer el incremento de la demanda.

Este análisis debería completarse para ciertos artículos agropecuarios de exportación fácilmente sustituíbles por otros similares, por un estudio de las variaciones probables de los precios de los productos substitutivos. Esto último por supuesto tendría que complementarse con un análisis de los coeficientes de substituibilidad de estos productos en el país importador, a diferentes precios relativos.

/Finalmente para

Finalmente, para determinar los probables cambios en las exportaciones habría que considerar fuera de las relaciones de precios e ingreso mencionadas, los probables efectos de las políticas comerciales o cambiarias que puedan adoptar los países exportadores e importadores. Estas políticas dependerán mucho de la mayor o menor importancia del producto en el país consumidor, de las magnitudes de los coeficientes de elasticidad-ingreso y elasticidad-precio del producto, y de la importancia de la oferta del país exportador y de la demanda del país importador en la oferta o demanda mundiales.

Así por ejemplo, si el producto en consideración tiene una alta elasticidad-ingreso y una alta elasticidad-precio en el mercado consumidor, una rebaja en los precios de exportación puede incrementar considerablemente el volumen de éstas y los ingresos en divisas percibidas por el país exportador. Beneficiaría también en este sentido al país exportador según el caso tener un papel predominante, o por el contrario insignificante, en el monto total de las exportaciones mundiales.

Si el mercado importador tiene por el contrario una demanda muy inelástica frente a los cambios en los precios, podrá convenir al país exportador aumentar sus precios de exportación mientras su volumen de exportación se reduzca en menor proporción que el alza de sus precios. Esto por supuesto estará también condicionado por su posición relativa en el comercio mundial del producto y por la actitud de sus competidores.

Cabe señalar por último tres aspectos más que son importantes en el estudio de los cambios en el nivel de las exportaciones.

El uno se refiere a la necesidad de estudiar en forma exhaustiva la situación de cada producto particular. Son tantos los factores específicos que pueden intervenir en los cambios en la demanda y oferta mundiales de un producto, que es preciso analizar con el mayor acopio de antecedentes que sea posible estos factores para fijar metas de producción que sean significativas y no meras intenciones. No podrá proyectarse el crecimiento global de las exportaciones agropecuarias de un país, sin haber hecho previamente el análisis particular de la situación de cada producto.

En segundo lugar, para estudiar los cambios en las exportaciones agropecuarias, que como se ha dicho tienen una importancia fundamental en los países latinoamericanos en el nivel de su ingreso per capita, en la tasa de

/crecimiento de

crecimiento de este ingreso y en el grado de su equilibrio externo, el programador no deberá conformarse con hacer el estudio de los mercados y de las exportaciones tradicionales. Una de sus tareas más importantes será el estudio de posibles nuevos mercados y productos que permitan ampliar la capacidad para importar y reducir el grado de dependencia de uno o dos mercados y de uno o dos productos. Sólo así podrá crear las condiciones de una mayor tasa de desarrollo en condiciones de superior estabilidad.

Finalmente el programador deberá dar una atención especial a los problemas de coincidencia en el tiempo de las fuerzas de demanda y oferta. En efecto ha sido típico en muchos países latinoamericanos ante un crecimiento considerable en las plantaciones destinadas a producir estos artículos, las que al llegar el estado productivo se encontraban con diferentes condiciones de demanda frente a un considerable incremento de la oferta real. El relativamente largo período de maduración de estas inversiones en plantaciones hace que en la práctica sea difícil evitar fenómenos de esta naturaleza, pero en orden a disminuir sus desfavorables consecuencias, es necesario con mayor razón aún proceder a hacer un estudio extraordinariamente cuidadoso de los movimientos futuros de las fuerzas de demanda.

f) Cambios en la demanda industrial interna

Los cambios en la demanda industrial interna son otro factor que puede influenciar los cambios en la demanda de productos agropecuarios, a través del crecimiento de las industrias consumidoras de materias primas agrícolas o pecuarias. La demanda por estas materias primas dependerá en el hecho, tal como se señaló al estudiar los cambios en el ingreso:

- i) de los efectos de los cambios en el ingreso sobre la demanda de productos para cuya elaboración son utilizadas;
- ii) de los coeficientes técnicos de insumo-producto, o sea, de las proporciones en que de acuerdo a las técnicas existentes son consumidas para producir cada unidad del producto final; y
- iii) de las variaciones de sus precios relativos en comparación con los de otras materias primas (de la misma naturaleza o sintéticas) que puedan sustituirlas en la confección de los productos elaborados.

Para proyectar el crecimiento de esta demanda habrá que utilizar en consecuencia, no sólo los coeficientes de elasticidad-ingreso de los productos finales y las variaciones de los precios relativos de las materias primas agropecuarias y de otras materias primas substitutivas, sino además los coeficientes de insumo producto de las industrias que las emplean.

Las principales materias primas de origen agropecuario son los cueros, la lana, el algodón, el cáñamo, el yute, etc., y los principales productos elaborados a cuya confección son destinadas son textiles y ropas, calzados y otros objetos de cuero, envases y sacos.

También podrían considerarse como materias primas agropecuarias los forrajes y granos destinados a servir de alimento al ganado, ya sea en el mercado interno o en el de exportación, aunque la demanda por estas materias primas no depende de la demanda por productos industriales sino que de la de productos animales. Para calcular el crecimiento de esta demanda rigen en general los mismos principios que para la demanda de materias primas destinadas a fines industriales.

g) Cambios en la relación producto bruto al nivel del predio-servicios agregados antes de llegar al consumidor final

Es muy reducida la fracción de la oferta total de productos agropecuarios que llega directamente del predio a manos del consumidor final. En la práctica se puede considerar en esta categoría sólo a ciertos alimentos consumibles al estado bruto, y que son utilizados en los propios predios que los producen.

Todos los demás productos agropecuarios, sean ellos alimentos o materias primas, destinados al mercado interno o al externo, antes de llegar al consumidor final deben ser sometidos a proceso de transporte, almacenaje a menudo transformaciones de grados diferentes, y finalmente comercialización al por mayor y menor. En todo este proceso se van pues agregando a los productos brutos tal como salen del predio una serie de servicios no agrícolas que aumentan el valor del producto final.

Así pues, tal como se vió anteriormente la demanda final de los consumidores por los productos agropecuarios se puede decir que se compone de dos partes: la demanda por los productos agropecuarios propiamente tales, o en otras palabras, por los bienes aportados a la colectividad

/por los

por los productores agrícolas, y la demanda por los servicios que el proceso de distribución e industrialización les agrega en su camino hasta el último consumidor.

Estas dos demandas complementarias pueden mantener una misma proporción al crecer la demanda final, o bien puede producirse una alteración en sus magnitudes relativas. Esto dependerá mucho de la naturaleza de los productos de que se trate, de las preferencias de los consumidores, y de la distancia que los separe de los centros productivos.

En general puede decirse que a medida que crece el ingreso per capita de una comunidad, y se diversifica su estructura de consumo y de producción, tiende a aumentar la importancia relativa de la demanda por servicios agregados no agrícolas en relación a la demanda por productos al nivel del productor, en la demanda final de los consumidores por productos agropecuarios. Esto por supuesto está también influenciado por factores geográficos (aumento de las distancias entre los centros de consumo y producción), grados de urbanización, etc., etc.

Lo que interesa destacar aquí a este respecto es que hay que tener mucho cuidado al proyectar las metas de crecimiento de la demanda final de los productos agropecuarios propiamente tales de utilizar, sin un análisis adecuado, coeficientes de elasticidad-ingreso calculados para los productos agropecuarios puestos al alcance del consumidor final, ya que éstos incluirán también la demanda por los servicios agregados; y una variación en las proporciones relativas de ambas demandas, puede conducir a la fijación de metas de producción no representativas.

En efecto, si al crecer el ingreso de los consumidores y la demanda por productos agropecuarios, la elasticidad-ingreso por los productos es igual a la elasticidad-ingreso por los servicios agregados, los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda final podrán ser utilizados con éxito para determinar el crecimiento necesario de la producción agropecuaria propiamente tal.

Pero si como sucede con la mayor parte de los productos agropecuarios, al crecer el ingreso, la elasticidad-ingreso de demanda por los servicios agregados crece más rápido que la elasticidad-ingreso por los productos, las metas de crecimiento de la producción deberán ser inferiora a las resultantes del coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda final si se quiere evitar una sobreproducción efectiva.

Pero la demanda final por los productos brutos al nivel del productor no dependerá solamente de un cambio en las proporciones de demanda por los productos y servicios agregados provenientes de la mayor complejidad de la economía a un mayor nivel de ingreso, sino además de los cambios que puedan producirse en los precios de los productos y servicios agregados.

Los efectos de los coeficientes de elasticidad-precio para corregir los resultados obtenidos con los coeficientes de elasticidad-ingreso deberán ser analizados en consecuencia no sólo para los cambios en los precios que puedan ocurrir en la oferta de los productores, sino además para los cambios que puedan ocurrir en la de los servicios agregados.

h) Integración de los diversos factores de demanda en la proyección del crecimiento de la demanda final global y por productos de la producción agropecuaria

En los acápites anteriores se ha analizado el comportamiento de los diversos factores que actúan sobre la demanda de productos agropecuarios. Dicho análisis se ha hecho en forma individual para cada uno por razones de presentación metodológica, pero no cabe la menor duda que en la realidad ellos ejercen sus influencias respectivas sobre el nivel y calidad de la demanda en forma conjunta, interactuando los unos sobre los otros, en el mismo sentido o en sentidos opuestos. El resultado final sobre la demanda dependerá pues de la integración de sus fuerzas relativas.

Corresponde ahora en consecuencia considerar cómo, en un proceso de programación, se puede integrar prácticamente los movimientos de estos distintos factores para proyectar el probable crecimiento de la demanda final global y por productos de la producción agropecuaria.

Ante todo es preciso hacer presente que al proyectar el crecimiento de la demanda conviene para fines operativos dividir este crecimiento en dos grandes grupos:

- i) Crecimiento de la demanda del mercado interno, o crecimiento de la demanda interna; y
- ii) Crecimiento de la demanda del mercado externo, o crecimiento de la demanda externa, o de exportaciones.

Estos dos grandes grupos pueden a su vez ser subdivididos en una serie de sub-grupos, cuya suma nos dará las necesidades totales de producción para satisfacer la demanda.

/La subdivisión

La subdivisión correspondiente puede hacerse de acuerdo con la siguiente pauta:

- a) Alimentos para el consumo humano consumidos en los predios
- b) Alimentos para el consumo humano consumidos en el resto del país
 - x alimentos de consumo directo
 - xx Alimentos de consumo elaborado
- c) Alimentos para el ganado consumido en
 - x los predios
 - xx el resto del país
- d) Materias primas para industrias no alimenticias
- e) Semillas para siembras futuras
- f) Stocks varios de los rubros anteriores

i) Demanda para el mercado interno

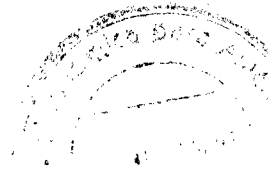
La suma de todo lo anterior es igual a la:

DEMANDA NETA A LA AGRICULTURA DE
CONSUMIDORES INTERNOS VARIOS

Más las pérdidas que ocurren entre el período en que los productos salen de los predios en los casos correspondientes y llegan a manos de los diferentes consumidores finales, se tiene la

NECESIDAD BRUTA DE PRODUCCION AGROPECUARIA
PARA EL MERCADO INTERNO

/a) Alimentos



De acuerdo con estos antecedentes el programador podrá proyectar las tasas de cambio, ya sea por crecimiento o por desplazamiento, y el incremento de los distintos grupos poblacionales. Esto lo hará basado en las tasas de crecimiento y cambios históricos del período inmediato, corregidas por las tendencias de más largo plazo observadas, y tomando en consideración las consecuencias de las políticas demográficas, de migración externa e interna, de colonización, de urbanización, etc., que el gobierno haya adoptado en el período reciente o pretenda adoptar en el próximo futuro.

Los principales cambios poblacionales que deberá proyectar se puedan esquematizar en la siguiente forma:

x) Población total actual / tasa global de crecimiento demográfico estimada / migración externa calculada = crecimiento poblacional total

xx) Población urbana actuales Población rural	/	Tasas de crecimien- to respec- tivas	/	Tasas de cambio en su distri- bución	=	<u>Crecimiento población urbana</u> <u>Crecimiento población total</u>
---	---	---	---	---	---	---

xxx) Población regio- nal más impor- tante	/	Tasas de crecimien- to respec- tivas	/	Tasas de cambio en su distri- bución	=	<u>Crecimiento población regiones más importan- tes</u>
--	---	---	---	---	---	---

A continuación le será preciso examinar los cambios en el ingreso global. El crecimiento de éste se proyectará de acuerdo con la tasa de crecimiento histórica determinada en el diagnóstico y con el análisis que se haga de los movimientos probables de aquellos factores que tienen una influencia decisiva sobre su nivel: crecimiento de la capacidad para importar y de la tasa de inversión, valor del coeficiente capital-producto, etc.

Habrá llegado pues el momento en que tendrá como elementos conocidos:

/x) el monto

- x) el monto de la población clasificada en urbana o rural, o dividida según las regiones más importantes y características del país, cuya situación se desea estudiar;
- xx) la tasa de crecimiento y el incremento que puede esperarse en el período de duración del programa de cada uno de estos grupos poblacionales;
- xxx) el nivel de ingresos que tiene cada uno de estos grupos al iniciarse el programa;
- xl) la tasa de crecimiento y el incremento del ingreso global de la comunidad en el período del programa que va a establecer.

Lo que el programador necesitará a continuación es conocer cómo el crecimiento del ingreso nacional global se distribuirá entre los distintos grupos poblacionales urbanos y rurales, o regionales; puesto que con toda probabilidad el proceso de desarrollo, aún en un período relativamente corto, traerá consigo cambios en la distribución relativa de este ingreso.

Para ello no le quedará otro camino que hacer algunas hipótesis sobre la magnitud probable del proceso de redistribución de ingresos entre los distintos grupos, a medida que el programa se realice, basado por un lado en el diagnóstico, y por otro, en los objetivos del programa y en los fines que busquen las autoridades gubernamentales a través de distintos medios cuyos efectos tendrá que evaluar.

Sólo mediante estas hipótesis que con todo el grado de imprecisión que encierren, serán probablemente un elemento de juicio más verídico, que la suposición de que la distribución del ingreso se mantendrá inalterada, será posible estimar la tasa de crecimiento y el incremento del ingreso de los distintos grupos poblacionales (urbanos, rurales y regionales).

Así pues el programador podrá, llegado a este punto, apreciar cómo el crecimiento del ingreso global se descompondrá entre los diversos grupos poblacionales. Dividiendo a continuación el crecimiento del ingreso global para cada grupo por la población existente en cada uno más su crecimiento calculado podrá conocer los probables crecimientos del ingreso per capita de la población rural, de la población urbana y de la población de las principales regiones.

El porcentaje más considerable de la población rural tendrá con seguridad niveles de ingreso y de crecimiento del ingreso per capita similares, dada la mayor homogeneidad de esta población, y el hecho de que un grupo muy reducido de ella presenta corrientemente en los países subdesarrollados un nivel de ingreso muy superior al resto. Cualquier incremento del ingreso per capita de la población rural, salvo en el caso de que éste sea absorbido en su mayor parte por este pequeño grupo de altos ingresos, tendrá efectos homogéneos en el crecimiento de su demanda por productos agropecuarios.

En la población urbana por el contrario formada en su mayor parte por obreros y empleados, grupos que a menudo presentan estructuras de demanda bastante diferentes, será importante conocer no sólo el crecimiento del ingreso per capita de todo el grupo urbano, sino además el de la población obrera y el de la población de empleados. Para ello será preciso tratar de proyectar junto con el crecimiento de la población urbana, el probable crecimiento relativo de las poblaciones de estos dos grupos, y junto con el crecimiento del ingreso global del grupo urbano, las probables variaciones de las proporciones correspondientes a sueldos y salarios. De este modo se conocerá el crecimiento del ingreso per capita en los dos grandes subgrupos de la población urbana.

Finalmente será importante conocer el crecimiento del ingreso per capita en las principales regiones del país, pues a menudo en los países subdesarrollados se encuentran regiones geográficas con muy diferentes niveles de ingreso; y según que el crecimiento del ingreso se produzca con mayor intensidad en unas u otras, sus efectos sobre la demanda de productos agropecuarios serán muy diferentes.

En este momento el programador habrá llegado pues a un punto en que las proyecciones de los crecimientos poblacionales y del ingreso, le permitirán conocer para el período de duración de su programa;

- | | | |
|---|--|--|
| x) El crecimiento del ingreso per capita | De la población rural
De la población urbana | { De la población obrera
De la población de empleados |
| xx) El crecimiento del ingreso per capita | De la población de las regiones más importantes y características del país | |

Las investigaciones de presupuestos de consumidores a distintos niveles de ingreso con que por otra parte deberá contar para estos diferentes grupos y los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda por productos agropecuarios ^{1/} que estas investigaciones habrán permitido determinar, posibilitarán al programador para hacer una primera proyección del crecimiento de la demanda global de alimentos, de la demanda por cada uno de ellos en particular y de la demanda por materias primas agropecuarias para las industrias no alimenticias. Para la proyección de este último rubro deberá conocer además del coeficiente de elasticidad-ingreso de demanda de los productos finales para cuya confección son utilizadas, los coeficientes técnicos de insumo-producto de estos artículos manufacturados.

En caso de no disponer el programador de investigaciones de presupuestos familiares, o bien de datos históricos del período inmediato, ^{2/} que le permitan establecer los valores de los coeficientes de elasticidad-ingreso que le servirán para proyectar el crecimiento de la demanda, podrá recurrir a la utilización de los coeficientes conocidos para países con niveles de ingreso y estructura de demanda similares a las del país para el cual está programando. Pero de tener que recurrir a este procedimiento deberá tener mucho cuidado de analizar bien, y de comparar, los valores de los coeficientes que utilice, pues puede suceder, como se dijo anteriormente, que situaciones especiales, o preferencias o hábitos particulares de los consumidores de una comunidad, den valores atípicos a los coeficientes de demanda para ciertos productos, que no serán representativos en lo más mínimo para la comunidad a la cual se quieren aplicar.

Pero, tal como se indicó al analizar los efectos de los cambios en el ingreso, es fundamental si se quiere obtener una proyección realista del crecimiento de la demanda final por productos agropecuarios, corregir esta primera proyección basada exclusivamente en el crecimiento del ingreso per capita de los distintos grupos poblacionales, mediante una evaluación de los efectos que en ella originarán los cambios en los precios relativos que con toda seguridad tendrán lugar durante el transcurso del programa.

1/ Coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda global de alimentos, de alimentos específicos, de productos industriales que utilizan materias primas agrícolas, de productos brutos al nivel del productor y de servicios agregados hasta llegar al consumidor final.

2/ Que con algunas correcciones podrían suplantarlas.

Estos cambios se refieren, por un lado, a los cambios en el nivel de los precios agrícolas con respecto al nivel general de precios,^{1/} por otro, a los cambios en los precios relativos de los distintos grupos de alimentos (productos agrícolas y ganaderos, etc.) o alimentos individuales, y por otro, a los cambios en los precios de las materias primas agrícolas, en relación a las materias primas no agrícolas que puedan sustituirlas.

Para hacer esta corrección en la demanda final de productos agropecuarios para el mercado interno obtenida por la proyección del ingreso per capita de los distintos grupos de población y mediante la utilización de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda, será preciso, en primer lugar, conocer los valores de los coeficientes de elasticidad-precio y de elasticidad de sustitución de los distintos preproductos agropecuarios individuales o por grupos y de las materias primas no agrícolas que puedan competir con las agrícolas. Estos valores pueden obtenerse del examen de los cambios en la demanda ocurridos para cada producto en el período pasado y del análisis de las causas (cambios en el ingreso, en los precios relativos, sustituciones que han tenido lugar) que los motivaron.

Pero será también fundamental, en esta corrección por las probables variaciones en los precios relativos, hacer algunas hipótesis sobre estos cambios, basadas por un lado en la experiencia histórica y por otro en un análisis cuidadoso de las condiciones de crecimiento de la oferta. Este análisis de las condiciones de la oferta será por lo demás un aspecto fundamental de la formulación del programa pues gracias a él se podrá fijar cuánto del crecimiento de la demanda será satisfecho con producción nacional (metas de producción del programa) y cuánto con importaciones. Así pues, en base a este estudio minucioso que tendrá que ser hecho sobre las condiciones del crecimiento de la oferta se podrá hacer alguna hipótesis razonable de variaciones de precios relativos de los distintos productos al realizarse el programa. Y mediante estas hipótesis y el conocimiento que la experiencia histórica haya dado del comportamiento de los coeficientes

^{1/} Las variaciones del poder adquisitivo real del nivel global de precios agrícolas no tendrán una gran importancia en sus efectos sobre la demanda total de alimentos, debido a la relativa inelasticidad, por razones fisiológicas, de esta demanda global. En consecuencia pueden no considerarse para los efectos de la proyección de la demanda global de alimentos. En cambio, las variaciones en los precios relativos de los distintos grupos de alimentos o alimentos individuales tendrán un efecto considerable debido a la gran sustituibilidad de los diversos alimentos entre sí.

de elasticidad-precio y elasticidad de sustitución para los distintos productos, se podrá efectuar las correcciones necesarias en las proyecciones de crecimiento de la demanda final de los distintos productos agropecuarios.^{1/}

Mediante el procedimiento anterior se podrá llegar a una proyección bastante aproximada del probable crecimiento de la demanda interna global y por productos que tendrá lugar durante el período del programa con respecto a la producción del sector agrícola.

Existen otros factores que actúan sobre la demanda, cuyos efectos, tal como se vió anteriormente, será preciso considerar. Pero, como prácticamente todos estos efectos se expresarán a través de los ingresos de los consumidores o del sistema de precios, no será muy difícil considerarlos al proyectar los probables crecimientos del ingreso per capita de los distintos grupos poblacionales y las variaciones en los precios relativos.

Por ejemplo, cualquier proceso tendiente a mejorar las dietas nutritivas de la población total, o de ciertos grupos de ella, tendrá que manifestarse a través de una labor educativa, de acción sobre la distribución del ingreso entre los consumidores y sobre los valores de los precios relativos de los alimentos.^{2/} Pues bien, el efecto de todas estas medidas, aunque sea en forma aproximativa, será posible de considerar en la proyección del crecimiento del ingreso per capita de los distintos grupos de población, en la influencia de los cambios en los precios relativos sobre el nivel de la demanda determinada en función del ingreso, y finalmente, en el cambio de los valores de los coeficientes de elasticidad-ingreso (resultado de la acción educativa).

Con respecto a los gustos de cada comunidad que se expresan a través del valor de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda, ya se vió anteriormente que en el período de 5 a 10 años que normalmente comprenderá el programa, pueden suponerse constantes para los distintos grupos poblacionales a distintos niveles de ingresos. Pero si el programador desea considerar de acuerdo con las probables políticas o situaciones

1/ Esto podrá hacerse mediante un sistema de correlación múltiple.

2/ El Estado subsidiará por ejemplo aquellos alimentos cuyo consumo desea incrementar, bajando así sus precios relativos con respecto a los demás.

futuras (de propaganda, de imitación, etc.) el efecto de un cierto cambio en los gustos, lo podrá hacer a través de la corrección (hacia arriba o hacia abajo) de los valores de los coeficientes de que disponga.

Esta es en síntesis la manera como en la práctica podrá integrarse los factores de demanda para el mercado interno en lo que se refiere a la demanda por alimentos para el consumo humano tanto en las áreas rurales como en los centros urbanos y a la demanda de materias primas para las industrias no alimenticias. Como se ve se basa en una manipulación lo más ajustada posible de los coeficientes de elasticidad-ingreso, de elasticidad-precio, de elasticidad de sustitución y de insumo-producto mediante un adecuado análisis de correlación.

Es posible que en la práctica la falta de datos obligue al programador a no contemplar la mayor parte de las consideraciones indicadas en las líneas precedentes para integrar los factores de demanda para el mercado interno, y se vea obligado a proyectar esta demanda exclusivamente en relación al crecimiento de la población y del ingreso per capita nacionales. Pero aún en este caso será necesario que considere, de acuerdo a lo analizado, los probables efectos en la demanda de los cambios en los precios relativos que seguramente tendrán lugar. Deberá también en estas circunstancias hacer ver la necesidad de realizar los estudios pertinentes para poder proyectar en el futuro el crecimiento de la demanda en la forma más completa que aquí se ha indicado.

El crecimiento de la demanda de los productos, en su forma bruta al nivel del predio, y con los servicios agregados (incluyendo los diversos grados de elaboración de cada uno en particular) se apreciará también mediante el uso de los coeficientes respectivos.

En cuanto al crecimiento de la demanda de alimentos para el ganado (granos y forrajes) dependerá del crecimiento de la demanda por distintos tipos de ganado, de los coeficientes insumo-producto respectivos y de los cambios en los precios relativos de este insumo.

El crecimiento de la demanda por semillas dependerá de la estimación del crecimiento de las áreas sembradas que se haga en el programa para cada producto y de las cantidades de semillas utilizadas.

El crecimiento de los stocks podrá ser calculado en el programa en base a la experiencia histórica, pues generalmente en un período más o menos largo, tenderá a mantener una proporción constante con el crecimiento de la producción.

Finalmente una vez calculado el crecimiento de la demanda para cada ítem del mercado interno de acuerdo a lo establecido en el cuadro de la página 51, que da la demanda neta a la agricultura de los consumidores internos varios, habrá que calcular el monto de las pérdidas que ocurran entre el período en que los productos salen de los predios y llegan a mano de los diferentes consumidores finales, para obtener la necesidad bruta de producción agropecuaria para el mercado interno. Este monto de pérdidas podrá calcularse para cada producto de acuerdo a la relación histórica, pero no tendrá por qué suponerse constante, puesto que con seguridad entre los medios de realización del programa jugarán un papel de importancia los procedimientos para hacer más eficiente el proceso de comercialización de la producción, lo que deberá tender a reducir la relación producción-pérdidas.

ii) Integración de los factores de demanda para el mercado externo

La integración de estos factores no necesita ser aquí analizada con mayor detalle pues se rige en general por los mismos mecanismos, aunque algo más simplificados, que la integración de los factores de demanda para el mercado interno.

En el cuadro de la página se establece la composición de esta demanda externa y en el capítulo correspondiente a cambios en las exportaciones (letra e) se analiza prácticamente la manera de operar para proyectar el crecimiento de la demanda externa.

2. Estudio de los factores de oferta

Para establecer las metas de producción del programa de desarrollo agrícola que se desea realizar, una vez proyectado el crecimiento de la demanda de acuerdo al procedimiento señalado en los acápites precedentes, es preciso analizar los factores que actúan sobre la oferta.

Sólo mediante este estudio, que deberá ser lo más completo posible, el programador estará en condiciones de determinar qué parte de la demanda total (de la existente al iniciarse el programa y de su crecimiento durante el transcurso de éste) podrá ser satisfecha con producción nacional, y fijar por tanto las metas de producción del programa.

/Por diferencia

Por diferencia entre el crecimiento de la demanda y las posibilidades de crecimiento de la oferta, podrá al mismo tiempo conocer cuáles serán las necesidades de importación resultantes de la ejecución del programa. Y también cuáles serán las necesidades de importación en caso de que el programa no se cumpla, o sólo se realice en parte.

Los cambios en la oferta de productos agropecuarios dependerán fundamentalmente de la acción de dos factores básicos.

- a) de los cambios en la cantidad y calidad de los insumos o factores productivos utilizados en el proceso de producción agropecuaria, y
- b) de los cambios en las técnicas de producción, que combinan entre sí con grado variable de eficiencia los insumos o factores productivos disponibles.

a) Cambios en la cantidad y calidad de los insumos

El diagnóstico ha permitido conocer el monto de los recursos de producción agropecuaria disponibles, sean estos naturales como tierra y clima, humanos como la fuerza de trabajo agrícola, o de capital, como las inversiones en riego, drenaje, desmonte, construcciones e instalaciones, mejoras y cierras, plantaciones y empastadas, stock ganadero, maquinaria, fertilizantes, semillas, etc. El mismo diagnóstico ha permitido también conocer la calidad de estos distintos recursos, su distribución geográfica, etc.

Esta primera parte del análisis de las condiciones de la oferta deberá consistir en tratar de precisar cuantitativamente: i) el grado de utilización de los recursos actualmente ocupados; y ii) las posibilidades potenciales que existen en la economía en estudio de incorporar nuevos recursos al proceso productivo.

Con respecto al grado de aprovechamiento de los recursos ocupados, este sólo podrá medirse en relación a la utilización efectiva que se dé a los recursos y a las técnicas productivas que son aplicadas en la agricultura en estudio.

Para esta medición se podrá recurrir a investigaciones de administración rural que se efectúen en diversas regiones del país en consideración. Estas investigaciones permitirán determinar la utilización que se hace de los recursos, especialmente tierra y trabajo en las diferentes categorías

/de predios

de predios estudiados, siendo estos clasificados por tamaño físico o económico. Ellas permitirán al mismo tiempo conocer las técnicas de producción empleadas por estos predios, y medir la productividad de los distintos insumos: en las diversas regiones, en cada grupo de predios de características comunes dentro de cada región, y entre los predios de cada grupo.

Gracias a las investigaciones de administración rural se podrá estimar en consecuencia el grado de desocupación o subocupación de los factores productivos disponibles ^{1/} y cuanto más ellos podrían rendir si las técnicas del grupo de productores más eficientes en cada caso, o del grupo de productores de mediana eficiencia, fueran aplicados por porcentajes más elevados de ellos.

En cuanto a las posibilidades potenciales que existan en la economía en estudio para incorporar nuevos recursos al proceso productivo, estas van a depender de una serie de factores que será preciso analizar sobre la base de los antecedentes reunidos en el diagnóstico, como: probabilidades económicas de expansión del área agrícola (mediante desmontes, limpias, riego, drenaje), reajustes que puedan efectuarse en los sistemas de tenencia de la tierra que dificulten un mayor empleo de los recursos, incremento por producción nacional o importación, en las disponibilidades de insumos de origen no agrícola, que como se vió anteriormente han cobrado una importancia creciente en el proceso de producción agropecuaria (maquinarias, implementos, fertilizantes, productos de control de pestes y enfermedades, etc.)

Sobre la base de este doble análisis que como se ve requiere una serie de investigaciones básicas indispensables si se quiere hacer en forma seria, es como se podrá determinar las posibilidades de incrementar la cantidad de los insumos utilizados, que es una de las formas de hacer crecer la oferta.

Mediante él se descubrirá con seguridad en la mayoría de los países subdesarrollados que una parte considerable del crecimiento de la demanda puede ser satisfecho mediante un mayor grado de utilización de los recursos disponibles en los predios, que están desocupados o subocupados, y que requieren para ser empleados, junto con la adición de una proporción

^{1/} Tierras agrícolas dentro de los predios que estén inexplorados o sean explotadas en forma muy deficiente (tierras regadas cubiertas con pastos naturales de escaso valor, por ejemplo); trabajadores subocupados, etc.

relativamente pequeña de insumo no agrícolas, la mayor difusión de las técnicas empleadas por los grupos de unidades productivas más eficientes.

b) Cambios en las técnicas de producción

El segundo factor básico que actúa sobre el crecimiento de la oferta es, como se mencionó anteriormente, los cambios en las técnicas de producción.

Estos cambios han sido en la mayor parte de los países en los últimos decenios los principales responsables del incremento de la producción agropecuaria. Ellos no operan en general independientemente de ciertos cambios en la cantidad y calidad de los insumos utilizados. Ya se vió en el diagnóstico que éstos se referían a la pérdida de la importancia relativa del factor tierra y del factor hombre, en el proceso de producción agrícola, y a la creciente importancia de factores o insumos de origen no agrícola, como maquinarias e implementos, fertilizantes, productos de control de plagas y pestes, etc.

O sea, una de las consecuencias más características, de la introducción y desarrollo de nuevas técnicas en el proceso de producción agrícola ha sido la de ocasionar un cierto desplazamiento en los requerimientos por distintos insumos para producir una unidad de producto. El desplazamiento más importante ha sido el de la disminución del papel absolutamente predominante que el factor tierra jugaba en este proceso de producción, lo que entiempos de los economistas clásicos constituía uno de los pilares fundamentales de las teorías malthusianas. Sin haber dejado hoy día este factor de jugar un papel muy importante en la actividad agropecuaria, se puede afirmar, sin embargo que las nuevas técnicas han permitido mediante la adición a la tierra de factores de producción relativa y potencialmente menos escasos, producir cada vez más productos por unidad de este insumo.

En la mayor parte de los países que han alcanzado un cierto grado de desarrollo al proceso de producción agrícola se efectúa hoy día con la misma cantidad, y en algunos casos menos tierra que hace algunos decenios, aunque la calidad de ésta ha tendido a aumentar por el efecto de las inversiones en regadío, drenaje, limpia, etc.^{1/} En cuanto a los trabajadores

^{1/} A menudo también ha caído como consecuencia de la acción de la erosión o del agotamiento excesivo de los suelos debido a la realización durante muchos años de cultivos uniformes, etc.

agrícolas su número ha caído constantemente en forma relativa, como consecuencia del proceso de desenvolvimiento económico que ha caracterizado a estos países y para los más desarrollados de entre ellos, la población activa agrícola ha caído también en términos absolutos.

En cambio la utilización de insumos de origen no agrícola como los mencionados con anterioridad, ha experimentado un crecimiento casi geométrico, por el hecho de ser estos capaces de substituir en parte apreciable al trabajo y a la tierra.

En todo este proceso de substitución de unos insumos por otros, junto con el de aplicación y difusión de las nuevas técnicas, ha jugado un papel muy importante los cambios en los precios relativos de los insumos, siendo los más notables de entre ellos el encarecimiento relativo del factor trabajo y el abaratamiento de los insumos no agrícolas.

Las principales técnicas que han contribuido a este desplazamiento de factores y al incremento de la productividad en la agricultura se refieren por un lado a los cambios en la fuerza motriz, siendo desplazada en parte, más o menos importante según el estado de desarrollo del país, la fuerza de trabajo proporcionada por el hombre y los animales (bueyes y caballos), por energía hidráulica, mecánica, de combustión interna, eléctrica, etc. En segundo lugar estos cambios en el tipo de fuerza motriz han sido acompañados por la invención y difusión de una creciente variedad de maquinarias, herramientas e implementos agrícolas, que han contribuido a su aplicación práctica. Tenemos aquí, por ejemplo, los tractores, las máquinas sembradoras, segadoras, cosechadoras, trilladoras, enfardadoras, los arados de discos, las rastras de distintos tipos, etc., etc.

El efecto fundamental de estos dos tipos de nuevas técnicas cuyo desarrollo se produjo en forma paralela y complementaria, ha sido el de incrementar la productividad del trabajo humano en la agricultura.

Por otro lado, se ha encontrado aplicación práctica en la agricultura a una serie de descubrimientos y experiencias deducidos de la genética. Así a través de procesos de selección e hibridación se ha mejorado extraordinariamente las calidades y aptitudes de plantas y animales, haciéndolos resistentes a determinadas enfermedades (trigos resistentes a los polvillos por ejemplo), especializados en ciertas producciones (animales de carne, de leche, etc.) o aumentando extraordinariamente sus rendimientos (semillas genéticas para distintos cultivos; maíz híbrido, etc.).

En tercer lugar a través de la experimentación se ha mejorado notablemente los sistemas de cultivos y de manejo de animales. En este rubro tenemos aspectos tan importantes como el uso de fertilizantes químicos o de origen animal, las prácticas de riego, los sistemas de rotaciones culturales, los métodos de alimentación de ganado, las prácticas de cultivo y manejo de praderas y plantaciones, etc. etc.

Finalmente se tiene todos los avances realizados en los sistemas de comercialización de la producción que incluyen métodos más eficientes de conservación (frigorización por ejemplo), transporte, selección, etc.etc., de los productos.

Estas son, en síntesis, las principales técnicas cuyo descubrimiento, invención y difusión ha contribuido al extraordinario avance en la productividad de la agricultura que ha tenido lugar principalmente en lo que va corrido de este siglo.

En esta parte del análisis de las condiciones de oferta lo que interesará al programador es averiguar hasta qué punto será posible en el medio en el cual está programado incrementar la aplicación de técnicas de producción más eficientes, cuáles serían los requerimientos para lograr esta mayor aplicación de dichas técnicas, y cuáles serían sus efectos sobre el crecimiento de la producción.

La aplicación de nuevas técnicas productivas en la agricultura de cualquier país va a depender de cuatro factores fundamentales:

- i) Investigación
- ii) Extensión
- iii) Interés por aplicarlas
- iv) Recursos para hacerlo.

En cuanto a la investigación se refiere, ésta cubrirá tanto la que se haga en los laboratorios y campos experimentales como la que realicen los propios agricultores. Los países subdesarrollados tienen en general la ventaja de poder contar con todo el acervo de investigación básica hecho en los países más adelantados, y en este sentido su esfuerzo principal debe ser no tratar de repetir inútilmente la investigación científica ya hecha, sino adaptarla a las condiciones de su medio. De acuerdo con lo anterior una parte fundamental de su trabajo de investigación si quieren realizar esta con un sentido verdaderamente económico, es recolectar todos los

/antecedentes de

antecedentes de las investigaciones ya hechas en otros países, lo que les ahorrará no sólo muchos recursos, sino además, lo que es más importante, mucho tiempo.

La extensión, o sea, el conocimiento de las nuevas técnicas productivas por el mayor número de agricultores, es otro aspecto fundamental que se requiere para su mayor difusión. Aquí se encuentra a menudo la falla más notoria en los países atrasados, que el programador debe tratar de superar, si quiere mejorar las condiciones de la oferta. En efecto en la agricultura de estos países se observa a menudo un fenómeno parecido a lo que ocurre en sus actividades industriales: la coexistencia de algunas unidades productivas que funcionan en condiciones de gran eficiencia con un gran número de otras unidades caracterizadas por trabajar a niveles muy bajos de productividad.

El problema consiste pues, en lo que a la agricultura se refiere, conseguir que un número cada vez mayor de estas últimas adopten las técnicas de producción empleadas por las primeras. En algunos casos esto es difícil (por ejemplo cuando se trata de minifundios) de lograr sin un reajuste en la estructura de tenencia de la tierra, o por no contarse con los recursos adecuados para realizar este cambio. Pero es posible afirmar que dentro del marco estructural normalmente existente de tenencia de la tierra y de disponibilidad de recursos, se podría lograr un gran incremento en la productividad general mediante el mayor empleo de algunas técnicas relativamente poco costosas y fáciles de aplicar. ^{1/} El problema estriba en que la mayor parte de los agricultores no las conocen ni las aplican.

Un serio esfuerzo de extensión, aún sin continuar avanzando en la investigación de la aplicabilidad de nuevas técnicas, y limitándose a difundir las ya existentes y empleadas por algunos grupos más progresistas de agricultores, puede en el hecho proporcionar resultados inesperados en las condiciones de la oferta agrícola. Uno de los requisitos esenciales para que este esfuerzo sea fructífero en un plazo relativamente breve es que se organice a grupos de agricultores para que ellos mismos actúen como

^{1/} Semillas mejoradas, algunos tipos de fertilizantes, mejores prácticas de cultivo, uso de productos de control de plagas y enfermedades, rotaciones más adecuadas, etc. etc.

extensionistas a través de su ejemplo. Esta es en realidad la única manera de multiplicar el escasísimo número de técnicos con que normalmente cuentan los países subdesarrollados para un esfuerzo de esta especie, y sirve al mismo tiempo para superar la desconfianza a la innovación que es una de las características más constantes de una agricultura atrasada.

En cuanto al interés por aplicar las nuevas técnicas esto dependerá mucho de la cultura y capacidad del empresario, de los beneficios que éstas le signifiquen, del funcionamiento de un sistema económico de incentivos y sanciones que lo induzca a mejorar su productividad, y de su necesidad de hacerlo. Esto estará estrechamente correlacionado con las condiciones estructurales y sociales de la agricultura del país en estudio y con la política económica que siga el gobierno. Todo esto podrá ser determinado para el pasado y presente en base al análisis de antecedentes hecho en el inventario, y de aquí se podrán deducir al mismo tiempo los medios más adecuados para la realización futura del programa en lo que se refiere a esta materia.

Por último, tal como se ha visto en acápites anteriores, la aplicación de nuevas técnicas, especialmente cuando se trata de mecanizar o cambiar sistemas de producción agrícolas a ganaderos, requiere la disponibilidad de recursos financieros que a menudo los empresarios no tienen, o tienen sólo en parte. Esto conduce a la obligación de una adecuada política crediticia que les permita realizar el cambio, mejorando así su productividad y sus ingresos.

Pero la necesidad de recursos no se refiere sólo a los recursos financieros, sino además a los reales. Como se ha visto con anterioridad las nuevas técnicas agrícolas significan en general un incremento de la utilización relativa de otros insumos con respecto a los de tierra y trabajo. Será imposible en el hecho de que muchas de ellas sean aplicadas en forma más intensa, si no se dispone por producción interna o por importación, de más semillas genéticas, más fertilizantes, más maquinarias e implementos, etc. etc. El crecimiento de esta disponibilidad a precios adecuados es pues el complemento indispensable de toda política de extensión, de incentivos, de asistencia técnica y de asistencia financiera. Y este aspecto que es tan simple de comprender, es a menudo olvidado en los programas de desarrollo

/agrícola que

agrícola que se realizan en algunos países o regiones.^{1/}

Basado en los antecedentes recogidos en el diagnóstico y en el análisis de estos antecedentes, por una parte, y en los resultados de las investigaciones de administración rural, por otra, el programador podrá estimar el grado de incremento que será posible lograr mediante los medios establecidos en el programa en la aplicación de nuevas técnicas, o en la mayor difusión de las existentes, y los efectos que esto tendrá en el crecimiento de la producción y en las necesidades de nuevos insumos.

Antes de terminar con lo referente a los cambios en las técnicas de producción vale la pena mencionar dos hechos más.

El uno se refiere a los tipos de técnicas agrícolas más convenientes para los países subdesarrollados. Existe en general una tendencia en dichos países a imitar a los países más adelantados en que la escases relativa de mano de obra agrícola, y el alza consecuente de su precio, ha conducido a incrementar considerablemente el grado de mecanización en las faenas agrícolas. Este tipo de técnicas como se vió anteriormente, son fundamentalmente ahorradoras de trabajo, pero aunque tienden a aumentar el producto per capita, no tienen una influencia fundamental en el crecimiento de la producción agropecuaria global.

En los países subdesarrollados donde un porcentaje considerable de la población activa trabaja en la agricultura en condiciones de muy baja productividad y a menudo de desocupación disfrazada, la introducción exagerada de la mecanización agrícola sin existir posibilidades de absorber el excedente de población que libere en actividades más productivas, sólo contribuiría a acentuar la desocupación disfrazada, y aunque mejorase la productividad de algunos grupos de trabajadores, bajaría tanto la del resto que el resultado neto promedio sería con seguridad negativo.

Es por esto que este tipo de nuevas técnicas productivas sólo debe ser introducido con mucha cautela en estos países, en relación siempre con la capacidad de absorción de población agrícola por otros sectores de la actividad económica en expansión.

^{1/} Por ejemplo nada se saca con fomento mediante asistencia técnica y crédito el incremento de las empastadas artificiales en reemplazo de las naturales, si no se ha pensado con anterioridad y no se ha resuelto, lo que a menudo exige varios años, el problema del abastecimiento de semillas.

Las nuevas técnicas que deben tener la preferencia absoluta en estos países son aquellas que utilizando poco capital contribuyen a incrementar considerablemente la producción. Y entre éstas tenemos todas las relativas a la aplicación práctica de los principios genéticos de selección e hibridación, tanto a los vegetales como a los animales,^{1/} y las referentes al mejoramiento de los sistemas de cultivo y manejo de ganado (fertilizantes, prácticas más convenientes de trabajo agrícola, rotaciones adecuadas, métodos mejorados de alimentación del ganado, manejo de praderas y plantaciones, productos de control de plagas y enfermedades, etc.).

El otro hecho que conviene señalar es el de la extraordinaria rentabilidad que producen todas las inversiones en investigación y extensión que pueden hacerse en un programa de desarrollo agrícola. Para demostrar ésto, lo más práctico es considerar un ejemplo concreto, que puede ser el de los Estados Unidos.

De acuerdo con T.W. Schultz ^{2/} la producción agrícola real norteamericana creció en un 75 por ciento entre 1910 y 1950. Esto se logró en parte mediante el empleo de una mayor cantidad de factores de producción o insumos y en parte mediante la aplicación de nuevas técnicas que mejoraron la productividad promedia de los insumos utilizados. Como la cantidad de insumos empleados sólo creció en un 14 por ciento entre los mismos años, ello quiere decir que las nuevas técnicas mejoraron un un 54 por ciento la productividad media por insumo. O en otras palabras, cada insumo utilizado en 1950, produjo un 54 por ciento más de producción que cada insumo utilizado en 1910, gracias al empleo de nuevas técnicas productivas más eficientes.

Si se avalúa esto a precios de 1946-48 se tiene que si en 1950 se hubieran empleado las mismas técnicas utilizadas en 1910, para producir la producción total obtenida ese año (75 por ciento superior a la de 1910) se hubiera necesitado consumir una mayor cantidad de insumos equivalente a 16 200 millones de dólares. Esto se ahorró gracias al empleo de nuevas técnicas más productivas.

1/ Uso de semillas genéticas, variedades resistentes a las pestes, animales de producción especializada, etc.

2/ Ver su obra "The Economic Organization of Agriculture", McGraw-Hill Book Company, 1953.

Si por otro lado se avalú el total de los gastos del gobierno federal y de los gobiernos estatales en investigación y extensión agrícola desde 1910 hasta 1950, se tiene que alcanzaron una suma del orden de los 7 mil millones de dólares, o sea que lo gastado en 40 años en investigación y extensión para encontrar y difundir nuevas técnicas productivas más eficaces, no alcanzó a ser ni siquiera la mitad de lo ahorrado en insumos en 1950, para producir la producción que se obtuvo mediante la aplicación de las nuevas técnicas.

Lo anterior permite formarse un concepto aproximado de la extraordinaria productividad que tendrán todas las inversiones que se hagan en investigación y extensión dentro de un programa de desarrollo agropecuario.

c) Crecimiento posible de la oferta

Después de analizar para la agricultura del país en estudio los cambios posibles en la cantidad y calidad de los insumos y en las técnicas de producción, se estará en condiciones de determinar el crecimiento de la oferta de productos agropecuarios que se puede esperar como consecuencia de la realización del programa.

Este incremento de la oferta que estará determinado por factores naturales, humanos, de capital y técnica, puede sin embargo hacerse variar dentro de ciertos límites según la mayor o menor importancia que se dé a su costo de crecimiento. Esto a su vez dependerá de la situación y de la política que siga el país en consideración.

Así por ejemplo una situación de beligerancia con dificultades de abastecimiento desde el exterior, como fué el caso de Inglaterra en la segunda guerra mundial, puede conducir a tratar de producir el máximo compatible con las condiciones naturales, humanas, técnicas y de capital existentes, sin mayor consideración al costo de incremento de la producción. Lo mismo puede suceder si por razones extraeconómicas un país trata de realizar una política que lo conduzca al mayor grado posible de autarquía.

Pero, en condiciones más normales, uno de los considerandos básicos que el programador deberá tomar en cuenta para fijar el posible crecimiento de la oferta, y en consecuencia las metas de producción del programa, será el del costo económico del incremento de ésta que es necesario para satisfacer el crecimiento de la demanda proyectado.

/Durante un

Durante un tramo más o menos considerable según el caso de que se trate, será posible en los países subdesarrollados que la oferta de productos agropecuarios crezca a un costo relativamente bajo, y aún que este costo se mantenga o disminuya. Esto sucederá en la medida que la difusión de técnicas más eficientes y una adecuada política económica permitan una combinación más productiva de los insumos disponibles. Mientras con la aplicación de una inversión relativamente reducida en forma de más fertilizantes, semillas genéticas, productos de control de plagas y enfermedades, mejores rotaciones y mejores prácticas culturales, más investigación y extensión, etc., se incorpore en forma más eficiente a la producción tierras agrícolas aptas para el cultivo no trabajadas o mal trabajadas y trabajadores subocupados; será posible incrementar considerablemente la oferta agrícola a un costo igual, inferior o en el peor de los casos ligeramente superior, al costo de producción existente al iniciarse el programa.

Pero pasado este tramo, que conviene recalcarlo una vez más, en la mayor parte de los países subdesarrollados es más o menos considerable, la oferta de los distintos productos agropecuarios, sólo podrá incrementarse a un costo creciente. Se llegará a esta fase cuando sea necesario incorporar a la producción tierras marginales mediante inversiones considerables ^{1/} o se logren rendimientos decrecientes en relación a los nuevos insumos que se agreguen (más fertilizantes por ejemplo) en las buenas tierras agrícolas del país en estudio.

Al llegarse a esta fase el programador deberá adoptar algunos criterios para determinar hasta dónde económicamente al país le convendrá continuar incrementando su producción agropecuaria.

La adopción y aplicación de estos criterios es extraordinariamente difícil en ausencia de un programa general, que abarque a todos los sectores de la economía y a sus interconexiones. En efecto el programador se encontrará aquí de lleno en el problema de los criterios de prioridad para establecer la más adecuada distribución de sus inversiones (asignación de recursos) y esto lo conducirá a toda una serie de consideraciones sobre el efecto de cada proyecto de inversión en el ingreso nacional, en el equilibrio de la balanza de pagos, sus costos sociales o de oportunidad, etc. etc.

^{1/} En regadío, drenaje, desmonte, etc.

Pero, en ausencia de un programa general le será preciso encontrar algún procedimiento que le permita con cierto grado de racionalidad económica determinar hasta dónde puede el país incrementar el desarrollo de su producción agropecuaria bajo condiciones de costo creciente.

Desde ya se puede adelantar que a menudo en la práctica la solución del problema será menos difícil en un cierto aspecto, de lo que teóricamente se pudiera esperar. En efecto, aunque no exista un programa global de desarrollo, siempre es posible en un país dado tener una cierta idea de los principales problemas que afectan a cada sector de actividad y a la economía en su conjunto y conocer algunas de las alternativas más características de inversión, en función de los recursos naturales, habilidades de la población, situación geográfica, etc. Así pues, aún sin programa general, será posible realizar algunas evaluaciones que garanticen una decisión adecuada dentro de un cierto grado de seguridad.

Los criterios que el programador podría utilizar en una situación como la señalada para decidir qué producciones agrícolas continuará incrementando, y hasta dónde, podrían ser del orden siguiente:

En primer lugar estimaría los costos y beneficios valorados a precios de mercado de proyectos que produzcan incrementos escalonados en la oferta de cada uno de los artículos agropecuarios de exportación o para el mercado interno, cuya demanda ha proyectado, hasta igualar oferta y demanda en cada uno de ellos.

En caso que el crecimiento de la demanda por sus exportaciones agropecuarias sea considerable, deberá estimar si le conviene más incrementar la producción agrícola para su mercado interno en la misma proporción en que crece la demanda de éste, o alternativamente, incrementar la producción exportable en mayor medida, importando con las divisas así obtenidas, las cantidades necesarias para cubrir la diferencia entre su producción y su demanda agrícola interna. Del mismo modo deberá considerar los proyectos más conspicuos que existan en el país en estudio de incremento de otras exportaciones no agropecuarias (de productos mineros o industriales, y de servicios) y de sustitución de importaciones. Para todo esto deberá estimar los costos y beneficios a precios de mercado, de estos distintos proyectos agrícolas o no agrícolas, de exportación o de sustitución de importaciones.

Una vez conocidos los costos y beneficios valorados a precios de mercado de todos estos diversos proyectos alternativos, será preciso conocer sus costos y beneficios sociales, corrigiendo los precios de mercado del efecto de los impuestos y de los subsidios, o por la consideración del costo de oportunidad de los factores según el caso de que se trate.

Habiendo determinado los costos y beneficios a precios de mercado, y socialmente valorados de este conjunto de proyectos alternativos, el programador para adoptar una decisión final los podrá evaluar de acuerdo con los dos criterios siguientes:

- i) efecto neto sobre la balanza de pagos; y
- ii) valor agregado por conjunto de insumos utilizados.

No corresponde aquí indicar en detalle en qué consisten estos criterios de prioridad y cómo se opera para su aplicación.^{1/}

Baste con señalar que por el primero se persigue medir el efecto neto de los distintos proyectos sobre la balanza de pagos, puesto que a menudo el programa de desarrollo agrícola se realiza, como se hizo ver anteriormente, como una respuesta a una situación de déficit estructural de la balanza de pagos. Y por el segundo lo que se pretende es medir el efecto de cada proyecto en el valor agregado producido en la economía por el conjunto de insumos utilizados.

La respuesta la obtendrá el programador mediante un análisis de los diversos proyectos alternativos en función de estos dos criterios. Esta respuesta no surgirá en forma mecánica del análisis, puesto que en cada caso habrá algunos elementos que tendrán primera prioridad, según sea la situación concreta de cada país. No es aventurado afirmar que a menudo será el efecto neto de cada proyecto sobre la balanza de pagos el factor decisivo para su adopción en los países latinoamericanos.

Este es pues el procedimiento que permitirá al programador tomar una decisión adecuada sobre el nivel a que le conviene llevar cada una de las distintas producciones agropecuarias, bajo condiciones de costo creciente, y ante una situación de incremento de la demanda.

^{1/} Ver Manual de Proyectos de Inversión, Segunda Parte, Julio Melnick.

El análisis de los distintos proyectos agropecuarios le permitirá al mismo tiempo estimar los posibles cambios en los precios relativos que tendrán lugar entre los diversos productos. Para éste deberá considerar no sólo el costo de crecimiento de la oferta interna de cada uno de ellos, lo que estará en relación a las variaciones en los precios de los insumos, sino además la situación probable en el futuro, de los precios internacionales. Esta es sin duda una materia en la cual todas las predicciones que se hagan adolecerán de un alto grado de inseguridad. Pero le será posible al menos estimar, en base a la situación mundial de demanda y oferta, ciertas tendencias características que pueden esperar para el próximo quinquenio. A menudo estos estudios para los productos agropecuarios son hechos por organismos especializados competentes, que les dan una mayor tasa de seguridad, y evitan al programador tener que realizar una investigación que es extraordinariamente laboriosa y difícil.

En base pues a este análisis que le servirá por un lado para estimar si le conviene producir internamente sus necesidades de productos agropecuarios u obtenerlos mediante el intercambio exterior, estará también en condiciones de corregir, como ya se dijo oportunamente, sus proyecciones de crecimiento de la demanda, para ajustarlas a una probabilidad más real.

3. Metas del programa

Llegado a este punto el programador conocerá, gracias al diagnóstico, el monto de la demanda interna y externa por productos agropecuarios, al momento de estudiar el programa. Conocerá al mismo tiempo el monto global y específico de la producción agropecuaria, y el déficit existente, que es necesario importar.

Mediante el estudio de los factores de demanda ha conocido por otra parte, el probable crecimiento de ésta durante el período para el cual desea programar el desarrollo del sector agrícola, y mediante el estudio de los factores de oferta, sus posibilidades económicas de incrementar esta última en el mismo lapso.

Así pues, estará ahora en condiciones de adoptar una decisión fundamental para su programa, y de conocer algunas de sus implicaciones más importantes.

/En primer

En primer lugar, por diferencia entre la demanda actual más su crecimiento futuro, y las posibilidades económicas de hacer crecer la oferta por producción interna, podrá fijar cuantitativa y cualitativa-mente las metas de producción del programa.

En segundo lugar, por diferencia entre la demanda total futura y las metas de producción, podrá conocer las necesidades futuras de importación de productos agropecuarios, en caso que la demanda y la oferta crezcan en la forma establecida en el programa.

En tercer lugar, gracias al análisis de las condiciones de oferta y en función de las metas de producción fijadas, podrá conocer las necesidades de insumos o factores de producción que se requieren para alcanzar las metas. También podrá conocer cuáles de estos insumos y en qué cantidad provendrán de su economía interna, y cuáles y en qué cantidad deberá importar.

C. Establecimiento de los medios para alcanzar las metas

Una vez fijadas las metas de producción del programa de acuerdo con el análisis considerado en el punto anterior, el programador deberá formular explícitamente los medios que estima necesarios para alcanzarlas.

Aunque el estudio de esta materia puede en la práctica efectuarse desde distintos puntos de vista, para su presentación en el programa, y con el objeto de hacerlo con la mayor claridad, conviene subdividirlo en la siguiente forma:

- 1) Recursos necesarios
- 2) Política económica y social
- 3) Factores institucionales.

No cabe la menor duda que en la realidad la mayor parte de estos aspectos están estrechamente vinculados en su acción, pero para fines metodológicos conviene mantener esta subdivisión en su presentación.

1. Recursos necesarios

Lo que se pretende aquí es en base al estudio detallado que se ha hecho de los factores de oferta establecer un balance entre la producción que se desea alcanzar (metas de producción del programa) y los recursos de distinto orden que son necesarios para lograrla, dado el grado de aplicación de nuevas técnicas que se espera obtener durante el desarrollo del programa.

Este balance debe establecerse en tres fases:

- a) nacionalmente, entre las metas globales de producción del programa y los recursos necesarios para obtenerlas, que provendrán en parte del propio país y en parte deberán ser importados.
- b) regionalmente, entre las metas de producción fijadas para cada una de las zonas más importantes del país y los recursos necesarios, que provendrán en parte de la misma zona y en parte de otras regiones.
- c) en el tiempo, para las metas nacionales y regionales fijadas para cada uno de los años del programa y los recursos necesarios. En este sentido será fundamental establecer también las necesidades anuales de producción e importación de ciertos tipos de recursos utilizados por el programa (maquinaria, implementos, fertilizantes, semillas, etc.).

/Es indudable

Es indudable que en la práctica este balance con todas sus fases, será muy difícil de establecer desde un comienzo, y aunque puede hacerse, seguramente variará en el tiempo, ya sea por diferencias sobre el crecimiento de la demanda proyectado y el que efectivamente pueda tener lugar,^{1/} o por divergencias entre las metas de producción nacionales y regionales que puedan fijarse para los distintos productos, y la producción efectivamente obtenida debido a un diferente desarrollo de las técnicas o de la disponibilidad de recursos previstos.

Pero en todo caso, para poder medir y evaluar efectivamente desde un comienzo todo el significado e implicaciones futuras del programa, deberá tratar de establecerse este balance en la forma más aproximada posible. Las alteraciones que puedan ocurrir en él durante el desarrollo del programa serán corregidas en base a las revisiones anuales que del estado de su marcha deberán hacerse.

Para la determinación del balance nacional será preciso comparar las metas finales de producción del programa con los recursos que en ese entonces éstas requerirán, dado el grado de desarrollo de las técnicas productivas que se espera para esa época. También será preciso fijar en relación con el desenvolvimiento de estas últimas los proyectos de inversión necesarios para el cumplimiento del programa, sus requisitos en insumos y sus efectos en la capacidad productiva. Prácticamente este balance puede establecerse en la forma del aporte o participación que algunos de los modos de incremento de la producción, podrían tener en el logro de las metas y los requisitos necesarios para ello. Así podría fijarse en qué proporción contribuirían al incremento total de producción: el aumento de los rendimientos, el aumento del área en explotación, la mejor utilización del suelo, la formación de praderas artificiales, el aumento de las plantaciones, etc. Y a continuación se fijaría qué inversiones ^{2/} serían necesarias para que cada factor considerado hiciera su aporte proporcional. Aquí habría también que establecer el origen nacional o importado de estos insumos y las cuantías respectivas,

^{1/} Lo que obligará a cambiar las metas de producción iniciales.

^{2/} En riego y desecación, plantaciones, empastadas artificiales, cercas, construcciones e instalaciones, mecanización, fertilizantes, pesticidas, ganado investigación y extensión, etc.

El balance regional se haría en forma similar al balance nacional.

Para cada una de las principales regiones sería preciso comparar las metas de producción finales fijadas, cuya adición dará las metas nacionales finales, y los recursos necesarios, dado el grado de desarrollo regional de las distintas técnicas. Esto requiere establecer la participación que en la obtención de las metas regionales podrán tener los factores señalados anteriormente, los programas regionales de inversión, y los requerimientos de insumos, que provendrán en parte de la misma región, en parte de otras regiones del país, y en parte del exterior. Sería preciso tratar también de cuantificar estos aportes.

En último término el balance regional no es más que la estructuración geográfica entre las distintas zonas más importantes del país del balance nacional de metas de producción y recursos para lograrlas. Sin duda es cierto que será muy difícil en la mayor parte de los países subdesarrollados establecer estos balances regionales que en su conjunción coincidan con el nacional. Pero por otro lado, sabiéndose lo imprescindible que es si se quiere realizar cualquier programa agrícola, no permanecer en el nivel de la nación, sino ir a actuar en cada una de las distintas zonas geográficas donde el programa efectivamente se hará o no realidad, se puede deducir la extraordinaria importancia que tiene cualquier esfuerzo, por más aproximativo que sea en un comienzo, para traducir las metas y medios nacionales globales en metas y medios regionales. Esto no será por lo demás sino una consecuencia del estudio adecuado de las condiciones de oferta que permitirá fijar las metas de producción del programa. Para que este estudio sea bien hecho no bastará hacerlo con las cifras globales nacionales de recursos, sino partiendo del análisis regional para ir de él al nacional.

Por último el balance en el tiempo equivale a una especie de itinerario de realización del programa al nivel de la nación y de cada una de sus principales regiones. Aquí lo que se requiere es establecer un itinerario de las metas y de las inversiones del programa en función del crecimiento de la demanda y de las posibilidades de crecimiento de la oferta. Este balance es básico para controlar posteriormente la manera como el programa se está realizando, y poder introducirle los ajustes y correcciones necesarios.

Este balance en el tiempo puede prácticamente hacerse en la forma de:

/incremento en

incremento en las hectáreas regadas cada año, incremento en las empastadas, aumento de los rendimientos, aumento en el uso de fertilizantes, en el grado de mecanización, etc., tanto para el nivel de la nación como para el nivel regional.

Cierto es por otra parte que las contingencias climáticas pueden afectar considerablemente en algunos años las metas de producción establecidas (como es el caso de los rendimientos por ejemplo). Pero, aunque esto con seguridad ocurrirá, lo importante será que este balance permitirá apreciar continuamente el efecto de la acción de los realizadores del programa durante el tiempo de su desarrollo, y modificar esta acción en la medida necesaria para hacer frente a contingencias imprevisibles.

Para confeccionar estos balances de deberá considerar por un lado los recursos disponibles (capacidad instalada) y su grado de utilización, conocidos a través del diagnóstico y del análisis de las condiciones de oferta, y por otro, el incremento de los recursos globales, incluyendo los cambios en su composición, que será necesario para el desarrollo del programa.

Este análisis tendrá que ser hecho en detalle para los factores fundamentales de producción: cambios en la cantidad de tierra empleada y en su grado de utilización, cambios en la fuerza de trabajo (obreros, técnicos) tanto en cantidad como en intensidad del empleo, cambios en los tipos de empresarios, incrementos en los recursos de capital (inversiones en regadío, drenaje, construcciones, cierros, maquinarias, empastadas, plantaciones, semillas, fertilizantes, etc.). Convendrá también considerar entre estas últimas, no sólo las inversiones relacionadas directamente con el proceso de producción, sino además las inversiones destinadas a llevar los productos agropecuarios de los predios a los consumidores y los insumos no agrícolas de los productores o importadores a los predios (almacenes y depósitos, medios de transporte, frigoríficos y mataderos, secadores, molinos, etc.).

Entre todos estos recursos deberá efectuarse hasta donde sea posible el balance en relación a las metas, no sólo nacionalmente, sino además en el nivel regional y en el tiempo.

2. Política económica y social

Por muy bien que un programa haya sido estudiado, por más acertado que haya sido el análisis de crecimiento de la demanda y de posibilidades de incremento de la oferta, por mejor formulado en todos sus aspectos que el programa esté, no servirá absolutamente de nada si no hay un grupo social, político o económico que esté compenetrado de su importancia y dispuesto a llevarlo a la práctica.

A menudo estos grupos existen, pero están constituidos por pequeñas minorías intelectuales, de elementos técnicos y políticos, que precisan comunicar a grupos sociales mayores su convicción con respecto al programa, puesto que son estos grupos mayores sus verdaderos ejecutores al nivel de empresario o trabajador que tiene cada uno de los individuos que los componen.

Esto hace ver la extraordinaria importancia de la política económica y social que el gobierno adopte a fin de lograr la realización del programa. Es esta política, constituida por un conjunto de incentivos sociales y económicos y de sanciones de la misma naturaleza, la que conducirá al grueso de la comunidad a reaccionar positivamente frente a las exigencias del programa.

Cierto es por otro lado que las condiciones y forma de esta política serán muy variables según sea la estructura social, cultural, económica y política del país para el cual se desee ejecutar el programa. Pero al margen de estas grandes variaciones, es posible señalar al menos, la línea gruesa de un conjunto de medidas, constitutivas de una política económica y social de desarrollo, que tendrán aplicación práctica en un número apreciable de países subdesarrollados, en relación con la realización de un programa agrícola.

Esto es lo que se pretende bosquejar en estas líneas, recalcando además antes de iniciar el examen de este conjunto de medidas, que todas ellas son complementarias en mayor o menor grado, y que el acento relativo en unas u otras dependerá en el hecho de una serie de factores que sólo el análisis de cada caso concreto podrá señalar.

Es preciso manifestar por último que se da por supuesto que durante el desarrollo del programa el gobierno mantendrá una política general de relativa estabilidad monetaria, pues sin ella, como se ha visto anteriormente, los incentivos económicos para el incremento de la producción agropecuaria no podrán funcionar, o lo harán en forma totalmente anormal. El crédito por ejemplo servirá sólo para negocios especulativos y para reemplazar al capital

propio de los agricultores en el proceso de producción, siendo este último utilizado para comprar tierras o realizar otras actividades comerciales más remunerativas en estas condiciones.

a) Política de fomento técnico, de abastecimiento de insumos y crediticia

El conjunto de medidas involucradas bajo esta denominación es lo que proporcionará el conocimiento y los recursos necesarios para la aplicación de las nuevas técnicas, cuyo mayor uso será el principal factor de incremento de la producción y de la productividad del sector agrícola.

Se ha estimado conveniente presentar agrupados en un sólo conjunto todas estas medidas que conceptualmente corresponden a campos muy diversos, porque en la práctica es absolutamente imprescindible si se pretende alcanzar un resultado verdaderamente positivo, considerarlas y aplicarlas en estrecha conexión. Y esto es importante porque muy a menudo se encuentra en distintos países que los organismos que actúan en estas materias, o toman decisiones al respecto ^{1/}, lo hacen con absoluta independencia y sin la más mínima conexión efectiva en los planes de trabajo de unos y otros. Y a menudo también, aunque exista una cierta coordinación superior en relación a estas materias al nivel de los responsables ejecutivos o consejos directivos, ella no prospera en la práctica en la medida conveniente, debido a recelos entre los personales o falta de coordinación efectiva entre estas diversas instituciones.

Es pues indispensable organizar los organismos relacionados con la aplicación de estas distintas medidas complementarias en la forma más coordinada posible. El tipo de organización dependerá mucho de las condiciones de cada país. A menudo habrá un gran número de instituciones diversas actuando en estos campos, y otras veces serán unas pocas. Pero cualquiera que sea la organización institucional, el programador deberá cuidar de estructurar entre ellas un sistema de complementación que permita que las medidas de fomento técnico como investigación y extensión, estén sustentadas constantemente por una política de abastecimiento de recursos monetarios y reales efectiva, sin lo cual gran parte de aquel esfuerzo no podrá fructificar.

^{1/} Ministerios de Agricultura y Ganadería, Corporaciones de Fomento, Ministerios de Hacienda o Economía, Organismos de Comercio Exterior, sistema bancarios público o privado, etc.

Esta complementación deberá establecerse, no sólo en el plano nacional, sino también en el regional. En efecto no cabe la menor duda de que es indispensable una política eficaz de investigación y extensión al nivel de las oficinas centrales de un Ministerio de Agricultura y Ganadería, o de una Corporación de Fomento. Esta política deberá realizarse al nivel de cada uno de los empresarios agrícolas distribuidos a lo largo y a lo ancho de todo el país. Y esto obliga a formularla en la forma de programas regionales que poco a poco se irán integrando hasta cubrir gran parte o todo el territorio nacional.

Como muchos de los organismos responsables de la política de abastecimiento de insumos o crediticia, no tendrán seguramente una organización regional complementaria a los programas zonales de fomento técnico que se inicien, será entonces indispensable considerar también la adecuada estructuración de esta acción al nivel de la región.

La política crediticia deberá jugar además un papel vital en el adecuado funcionamiento del sistema de comercialización de la producción para evitar los obstáculos analizados en el diagnóstico.

Vale la pena señalar por último con respecto a los programas regionales, que como se ve son indispensables para toda política efectiva de fomento técnico, que a menudo ellos no pueden extenderse más rápidamente de lo que ocurre en los países subdesarrollados, por la falta de un número adecuado de personal técnico apto para este trabajo. Esta falla en la disponibilidad de elemento humano competente para llevar las nuevas técnicas al alcance del mayor número de agricultores, constituye corrientemente un impedimento básico para la realización de un programa de desarrollo agrícola. Será pues tarea esencial del trabajo del programador al formular su programa, señalar claramente las medidas adecuadas para superar esta situación, las que a menudo por desgracia por más eficientes que sean, no podrán fructificar en forma de un mayor número de técnicos sino después de un período de tiempo más o menos largo. Esto hace ver también la importancia de lo señalado en otro acápite anterior sobre la necesidad de utilizar al máximo a los propios agricultores como elementos extensionistas, multiplicándose así el reducido número de técnicos con que seguramente se contará en un comienzo.

/b) Política

b) Política de precios e ingresos

Las medidas comprendidas bajo esta denominación están también estrechamente correlacionadas entre sí, y toda política de precios interesa en último término en función de la situación de ingresos del sector agrícola en conjunto, o en relación a la de ciertos grupos económicos y sociales que lo constituyen.

Al analizar esta materia conviene tener presente que se puede enfocar desde dos puntos de vista diferentes: en el largo plazo y en el corto plazo.

Si se considera la situación de largo plazo, es posible observar que en el proceso de desarrollo de prácticamente todos los países que han alcanzado hoy día un cierto grado de desenvolvimiento económico, y en la estructura actual de los países subdesarrollados, ha existido o existe una apreciable diferencia entre los ingresos promedios de la población activa agrícola y los de la población ocupada en las demás actividades (industriales, de servicios, etc.). Esta inferioridad de los ingresos agrícolas, ocasionada por una serie de factores que no es del caso analizar aquí, como las bajas elasticidades ingreso y precio de la demanda de productos alimentarios, la relativa inmovilidad de la fuerza de trabajo agrícola, la persistencia en la agricultura de tipos de explotación anti-económicos mirados desde el ángulo de una agricultura moderna de tipo comercial, etc.; se puede considerar que es beneficiosa desde el punto de vista del desarrollo económico de un país. En efecto, ella es una de las principales fuerzas que tienden a dar movilidad a la población agrícola, y a desplazar trabajadores de la agricultura hacia otras actividades donde en el proceso de desarrollo pueden ser ocupados a niveles muy superiores de productividad. Si esta diferencia dinámica entre los ingresos agrícolas y no agrícolas no existiera, la permanencia de trabajadores ocupados en la agricultura a niveles muy bajos de productividad sería todavía mucho mayor de lo que es, y la comunidad no podría crecer económicamente.

Mirado desde este punto de vista, y mientras una nación no alcance una estructura de ocupación más o menos estable correspondiente a una situación de maduración económica, y está todavía en el tránsito de los cambios estructurales fundamentales que caracterizan un proceso de desarrollo económico, toda política de precios que tienda artificialmente a mejorar la situación

de los ingresos agrícolas, sólo podrá ser contraproducente, puesto que tenderá a incrementar la inmovilidad de la población ocupada en la agricultura.

Desde este punto de vista de largo plazo, la solución al problema general de los bajos ingresos agrícolas promedios, sólo puede encontrarse en la perspectiva de un proceso de desarrollo económico, y en consecuencia, de una acción destinada a reorganizar la estructura institucional, económica y social de la agricultura, que permita transferir algunos de sus recursos humanos menos productivos y de más bajos ingresos, a otros sectores donde puedan trabajar y producir en condiciones de mayor eficiencia.

Todo esto hace ver la necesidad indispensable de no perder de vista las consideraciones de largo plazo, cuando en un país subdesarrollado se analice concretamente las condiciones de una política de precios e ingresos para realizar un programa de desarrollo agropecuario, que tendrá que aplicarse seguramente para un plazo mucho más corto.

Pero en el corto plazo, que se entrará a examinar ahora, es posible concebir dos tipos de políticas de precios e ingresos, que tendrán formas muy distintas. La una se refiere a la que es aplicable a los países que tienen excedentes de producción agrícola en relación a la demanda efectiva. Esta corresponderá, con algunas variantes, tanto a países desarrollados caracterizados por una alta productividad en su agricultura, que los hace encontrarse a menudo en una situación de sobreproducción agrícola, como a países subdesarrollados exportadores de productos agropecuarios, que se encuentran frecuentemente con excedentes considerables de producción debido a los desajustes periódicos característicos de los cambios en la demanda y oferta mundiales.

El segundo tipo de política de precios e ingresos corresponde a la situación de aquellos países que presentan déficit de producción en relación a su demanda efectiva interna o externa, y es a estos países a los que normalmente el programador se referirá al considerar la formulación de un programa de desarrollo agrícola.

Las políticas de precios en los primeros tipos de países persiguen fundamentalmente el fin de aumentar o mantener el ingreso agrícola mediante precios de garantía y subsidios, y controlar la situación de sobreproducción existente. En cambio en el segundo grupo de países la política de precios

/pretende como

pretende como fin esencial actuar como un estímulo al incremento de la producción que se desea alcanzar.^{1/}

Desde ya conviene señalar que la experiencia ha demostrado que la política de precios por sí sola es mucho más ineficiente de lo que normalmente se cree para incrementar o disminuir la oferta agrícola globalmente considerada. Esto no es más que una consecuencia de la inelasticidad característica de esta oferta debido a razones estructurales, sociales, biológicas y naturales. Es sí mucho más efectiva una política de precios agrícolas en relación con su efecto sobre las diversas producciones que componen el grupo, dependiendo a su vez esto para cada producto de una serie de características relacionadas con su naturaleza, su importancia dentro de la economía agraria, las alternativas de producción que en relación a él existan, etc.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es el de la tendencia que se ha producido en las últimas tres décadas para una intervención creciente del Estado en relación a la situación de precios agrícolas, cualquiera que sea la naturaleza institucional o las condiciones características de los diversos países. Esta intervención ha surgido tanto como una respuesta a la necesidad de evitar la caída de los ingresos de la comunidad agrícola y sus repercusiones sobre el resto de la economía en el caso de países con excedentes, como a la necesidad de crear incentivos al incremento de la producción y proteger al mismo tiempo a los consumidores de un alza excesiva de los precios de los alimentos, en el caso de los países con déficit. Como se ve en ambos casos el objetivo esencial de la intervención del Estado es dar estabilidad y aliciente a la comunidad agrícola, y evitar los efectos depresivos o inflacionarios de la situación de ésta sobre el resto de la comunidad.

^{1/} Es perfectamente concebible, y a menudo se ha presentado, la situación de países subdesarrollados que se encuentran con excedentes de producción para la exportación, que por condiciones cíclicas o desajustes en la demanda y oferta mundiales de otra naturaleza, no puedan exportar; y al mismo tiempo déficit de producción para el mercado interno, que tienen dificultades para importar. En este caso su política de precios e ingresos tendrá que ser una combinación de medidas, según el sector agrícola de que se trate, destinadas a mantener los ingresos de los sectores exportadores y a crear incentivos para el incremento de la producción destinada al mercado interno.

En los países subdesarrollados con déficit de producción agropecuaria para el mercado interno, en los que se pretende llevar a cabo un programa de desarrollo agrícola para superar esta situación, el papel de la política de precios que el gobierno debe impulsar como una de las medidas de realización del programa, es extraordinariamente difícil. En efecto esta política debe tratar de conciliar, lo que a menudo es muy difícil, dos intereses contradictorios: por un lado, el de los productores, que requieren un nivel y sistema de precios agrícolas adecuado en relación a los demás sectores de la economía, para que la política de precios pueda operar como un incentivo eficaz al incremento de la producción, y por otro, el de los consumidores, caracterizados normalmente por un bajo nivel de ingresos, quienes si tienen que pagar precios muy altos debido a la situación deficitaria de la producción interna, se verían socialmente muy afectados.

También puede plantearse el caso que un incremento apreciable de los precios de los productos agrícolas debido a una situación de escasez, o a una política de precios deliberada del gobierno en orden a crear incentivos para un aumento de la producción para el mercado no tenga un efecto favorable sino desfavorable en ésta. Esto puede deberse a que si el nivel de ingresos de los productores agrícolas es muy bajo y viven en una situación de cuasi-subsistencia, una elevación de los precios pagados por sus productos que signifique mejoría de sus ingresos, producirá durante una primera fase una disminución en su oferta de productos agrícolas para el mercado, puesto que su primera reacción a la elevación de su ingreso será mejorar su propio consumo. Es también posible que una deliberación política de precios remunerativos para los productos agropecuarios, destinada a crear condiciones favorables al incremento de la producción, dadas ciertas características estructurales típicas del régimen agrario de los países subdesarrollados,^{1/} no conduzca sino a proteger modos o tipos ineficientes de producción, sin contribuir positivamente a su aumento. Una política de esta naturaleza no haría sino contradecir las necesidades dinámicas ya analizadas de modificación de la estructura agraria, para mejorar el bienestar total de la comunidad y el de la propia comunidad agrícola.

^{1/} Esta materia se examinó en el diagnóstico.

Conviene señalar además que las políticas de precios tal como han sido aplicadas en la mayoría de los países han tendido fundamentalmente a mejorar la distribución del ingreso de la comunidad agrícola tomada en su conjunto con respecto a la comunidad no agrícola de una economía. Poco es lo que han hecho, o lo que han logrado, en orden a mejorar la distribución del ingreso dentro del sector agrícola, que es como se ha visto, una de las características más salientes de la agricultura de los países subdesarrollados.

Por lo indicado en las líneas precedentes es posible darse cuenta de toda la complejidad de problemas que envuelve la determinación de una política de precios que sirva como medio eficaz para la realización de un programa de desarrollo agropecuario. Son tantos los factores que intervienen en cada caso concreto en relación con la forma más apropiada que se debe dar a esta política, y la complementación indispensable de otros tipos de acciones, que es difícil fijar sus condiciones de un modo general. Sin embargo, es posible señalar algunos criterios que permitirán al programador analizar y fijar las líneas de una política de precios e ingresos en una situación específica determinada.

Ante todo es preciso repetir que el objetivo fundamental de esta política desde el punto de vista de su efecto sobre el programa, consiste en lograr dar una cierta estabilidad al sector agrícola en lo que se refiere a la situación de sus ingresos, y al mismo tiempo alicientes para el incremento de las producciones necesarias en que es deficitario. Todo esto por supuesto dentro de las limitaciones sociales determinadas por las necesidades y nivel de ingreso de los consumidores. En cuanto al objetivo complementario de mejorar la distribución del ingreso dentro del sector agrícola, puede en realidad lograrse mediante la aplicación de otros sistemas más adecuados para ello como tributación, subsidios sociales, etc.

En lo que al problema de la estabilidad de ingresos se refiere, el sector agrícola ha sido tradicionalmente aquél que ha sufrido más fuertes fluctuaciones en su nivel de ingresos como consecuencia de los movimientos cíclicos. Esto rige tanto para los países desarrollados como para los países subdesarrollados exportadores de productos agropecuarios, y también afecta a estos últimos, aunque en menor intensidad, en su agricultura de consumo interno.

Es ya tradicional la distinción de las reacciones de la agricultura y de la industria a las situaciones de depresión o prosperidad. En una situación de depresión, por ejemplo, mientras la industria la recibe con una reducción considerable en su nivel de ocupación y una reducción mucho menos acentuada en su nivel de precios, con respecto a las situaciones prevalecientes con anterioridad; la agricultura lo hace manteniendo casi, o bajando ligeramente, su nivel de ocupación anterior, y experimentando en cambio una reducción muy grande en el nivel de sus precios. Del mismo modo, una situación de prosperidad la industria tiende a recibirla con un incremento considerable en su nivel de ocupación, si hay subocupación de factores, y con un incremento relativamente moderado en el nivel de sus precios; y la agricultura con un aumento relativamente pequeño de su nivel de ocupación y con un incremento mucho mayor de su nivel de precios. Si hay ocupación plena, tanto los precios industriales como los agrícolas tenderán a subir, pero los segundos en mayor proporción. Todo esto dependerá por supuesto de las situaciones relativas de la demanda interna y externa, pero se debe fundamentalmente a la inelasticidad característica de las condiciones de oferta agrícola, que tiende a disminuir o crecer mucho más lentamente que la industrial por razones estructurales, sociales, naturales y biológicas.

Pero la inestabilidad de tipo cíclico no es la única que afecta considerablemente la situación de ingresos de la agricultura. Existe en ella una inestabilidad de mucho más corto plazo, anual pudiera decirse, debido a los desajustes que tienden a producirse entre una demanda más o menos inelástica en el muy corto plazo por sus productos, y una oferta que puede variar apreciablemente de un año a otro por condiciones independientes de la voluntad y esfuerzo de los productores.^{1/} Este tipo de desajustes de corto plazo pueden hacer variar considerablemente el nivel de precios e ingresos agrícolas y el sistema interno de relaciones de estos precios entre sí, afectando a todos los productores en general o a uno u otro grupo de ellos según sean los productos que se vean alcanzados.

^{1/} Condiciones climáticas fundamentalmente que originan buenos y malos años agrícolas.



Este tipo de inestabilidad de muy corto plazo en la situación de precios e ingresos del sector agrícola, se ve normalmente agravada por la organización comercial de venta de la producción, que enfrenta casi siempre a una multitud de productores aislados por un lado con un poder generalmente monopólico de compra por el otro.

Finalmente existe el hecho ya señalado de que frente a las condiciones inflacionarias que a menudo afectan la economía de los países subdesarrollados, la agudeza de los problemas sociales que estas condiciones ocasionan, conduce frecuentemente a los gobiernos a políticas de control de precios de los artículos esenciales, entre los que tienen destacada importancia los agropecuarios. Si las condiciones inflacionarias persisten como a menudo ocurre, y este tipo de política se continúa, finalmente su resultado neto es un deterioro en la situación de ingresos del sector agrícola, que no hace sino afectar desfavorablemente el incremento de esta producción, cuyo mayor crecimiento podría ayudar a disminuir las consecuencias de las presiones inflacionarias.

De todo lo anterior se desprende que la finalidad de lograr una cierta estabilidad en la situación de precios e ingresos del sector agrícola, que dé seguridad a los productores y la confianza necesaria para incrementar sus inversiones de capital; mejorando así la productividad de sus predios, debe ser la condición esencial de una política de precios para la realización de un programa de desarrollo agrícola.

La adecuada realización del programa exige además que esta seguridad de estabilidad en sus precios e ingresos la obtengan los productores no sólo para uno o dos años, sino para una serie de por lo menos 3 a 5 años. Esto deriva del hecho de que algunas inversiones agrícolas tienen un período más o menos largo de maduración antes de entrar a producir, y por otro lado de que las exigencias técnicas conducen a menudo a preferir rotaciones de diferentes cultivos que requieren la alternación de ellos en un ciclo de 4 a 5 años. Para que los productores adopten los sistemas de rotación más convenientes desde un punto de vista técnico, es preciso entonces que cuenten con ciertas garantías mínimas respecto a los precios de los cultivos que entrarán en los últimos años de sus rotaciones.

/Si la

Si la falta de una política adecuada de precios impide a los productores tener confianza en la situación futura de sus ingresos, tenderán a mantener una baja proporción de inversiones fijas en sus predios en relación a los recursos humanos disponibles, y esto afectará las posibilidades de mejorar la productividad agrícola general.

Pero el desarrollo de un programa destinado a incrementar la producción agropecuaria no sólo exige una política de precios que dé cierta estabilidad al nivel general de precios agrícolas, sino además una política que dé incentivos al incremento de las producciones que al país interesan más. Y esto conducirá al programador no sólo a considerar las relaciones entre precios agrícolas y no agrícolas, sino además las relaciones de los diversos precios agrícolas entre sí.

La segunda exigencia fundamental de una política de precios destinada a favorecer la realización de un programa de desarrollo agrícola, es pues que esta política contemple un adecuado sistema de precios entre las diferentes producciones del sector, que favorezca sobre todo al incremento de aquellos artículos deficitarios que el país está en condiciones y necesita producir.

Este objetivo puede realizarse ya sea en un sistema de precios fijados por el gobierno, en que éste establezca los precios de los diferentes productos de un modo armónico, tratando de favorecer a aquellos artículos cuya producción relativa se desea incrementar; o bien, en un sistema de libertad de precios en que el gobierno regule los movimientos relativos de éstos por la constitución de un poder comprador y la formación de stocks de producción interna o importados, que le permitan intervenir en el mercado mediante el incremento de la oferta o de la demanda, controlando así los precios cuando estos sobrepasen o caigan bajo ciertos límites estimados inconvenientes.

Si el gobierno decide aplicar una política de fijación de precios para los diferentes productos, y mediante ella lograr dar esa doble estabilidad señalada de los precios agrícolas con los no agrícolas, y de los diferentes precios agrícolas entre sí, podría proceder a modo de ejemplo de la siguiente manera.

/Podría fijar

Podría fijar el precio de algún producto básico que juegue un papel preponderante en la economía agraria del país, de acuerdo con cierta relación establecida y ampliamente conocida por los agricultores, con respecto a los movimientos del nivel general de precios de toda la economía, a los movimientos de un índice ponderado de precios de los principales insumos de producción agrícola, o a una combinación de ambos. A continuación fijaría los precios de los principales productos sujetos a este proceso, mediante relaciones también conocidas con el precio del producto base.

Un procedimiento de esta naturaleza tendría especial importancia si el país en estudio es deficitario en sus principales producciones para el consumo interno, y sufre además de un considerable y prolongado proceso inflacionario, que tiende a deteriorar la situación del sector agrícola.^{1/}

Una política de la naturaleza de la citada no sólo es favorable desde el punto de vista de la doble estabilidad relativa señalada sino además permite utilizar el sistema de precios como un sistema de incentivos para el incremento de las producciones deficitarias que son más fundamentales para el país.

El sistema no necesita ser absolutamente rígido, sino puede ir variándose lentamente las diferentes relaciones según como se vaya presentando la situación de oferta-demanda de los diversos productos y haciendo intervenir consideraciones relacionadas con los movimientos relativos de productividad.

^{1/} A modo de ejemplo se puede mencionar la política de precios preconizada por el Ministerio de Agricultura de Chile como una de las alternativas en esta materia para complementar el Plan de Desarrollo Agrícola en aplicación en dicho país. El sistema consiste en reajustar anualmente el precio de un producto básico que es el trigo, de acuerdo con las alzas ponderadas experimentadas durante el año precedente por el nivel general de precios y el índice de precios de los insumos, manteniendo la misma proporción. Una vez fijado el precio del trigo para la nueva cosecha se fijan los nuevos precios de los otros productos fundamentales manteniendo la siguiente relación con el precio del trigo:

Trigo 1: Carne 4.50
Trigo 1: Leche 1.20
Trigo 1: Maravilla 1.45
Trigo 1: Arroz 0.90

Estas proporciones resultaron de un conjunto de estudios sobre la situación internacional, nacional, y de una apreciación del impulso relativo que en el período considerado debería darse a las diferentes producciones.

Si el gobierno del país para el cual se va a aplicar el programa no desea intervenir tan directamente en la fijación del nivel y sistema de los precios agrícolas, puede adoptar una política de precios libres pero controlada. Es decir, fijaría precios mínimos de garantía para los diferentes productos,^{1/} a cuyo nivel el gobierno actuaría como poder comprador de todas las cantidades ofrecidas, y si los precios tienden a subir en forma exagerada en desmedro de los consumidores, podría bajar su nivel lanzando al mercado stocks acumulados en base a producciones nacionales compradas previamente o importaciones.

Es también posible que en la situación concreta de un país pudiera convenir el establecimiento de un sistema mixto de precios fijos y libres. Es difícil decir en general lo que es más adecuado en cada caso. Ello dependerá de una serie de factores como organización institucional de la agricultura, eficiencia de la parte correspondiente del organismo administrativo, etc., todo lo cual podrá ser deducido del análisis hecho a través del diagnóstico de la situación. Lo esencial es que el sistema permita combinar en la forma más eficiente posible la seguridad de estabilidad, que es lo fundamental, con los incentivos necesarios para favorecer a las producciones cuyo incremento es más indispensable, en comparación con aquellas menos importantes, lo que dependerá en gran parte del sistema de precios relativos.

Conviene señalar de paso que la fijación de precios únicos o mínimos, de acuerdo con el sistema de costos de producción, tan en boga hasta hace algún tiempo en la mayoría de los países que procedían a fijar precios a los productos agropecuarios, ha sido abandonado o está siendo abandonado en la mayoría de ellos. Este sistema tiene una serie de inconvenientes que cada día se han hecho más visibles. En efecto en países donde coexisten tipos de explotaciones agrícolas que por razones naturales,

^{1/} Estos precios mínimos de garantía los podría fijar por un sistema semejante al de los precios fijos, relacionándolos de algún modo con los movimientos del nivel general de precios, del índice de precios de los insumos, y estableciendo relaciones para los distintos productos entre sí.

estructurales o económicas, tienen productividades tan diferentes, es en gran parte utópico pretender determinar costos de producción que sean verdaderamente representativos de las condiciones de producción de la agricultura. Llevando las cosas hasta la exageración se podría decir que habría tantos costos diferentes como predios existen. Pero aunque fuera posible determinar con exactitud costos promedios que se consideren representativos, se tendrá con seguridad, por las razones anotadas, a un gran número de predios que producirán a un costo superior al promedio y a otro grupo que lo hará a un costo muy inferior. Si se fijan precios altos en relación al costo promedio con el objeto de fomentar el incremento de la producción, la política de precios sólo conducirá finalmente a una protección de sistemas productivos ineficientes y a un sacrificio más o menos permanente del consumidor.

Esto hace ver una vez más las limitaciones y peligros de una inadecuada política de precios. La experiencia práctica parece pues indicar que su contribución más positiva debe ser la de lograr dar a los productores confianza en la mantención de una cierta estabilidad en su nivel de ingresos, evitando sus excesivas fluctuaciones. En cuanto a su contribución más directa como incentivo al incremento de las distintas producciones necesarias, su aporte fundamental, dependerá del apropiado sistema de precios entre los distintos productos agrícolas, que contemple.

Pero la política de precios por sí sola no garantiza un adecuado nivel de ingresos, puesto que este dependerá en último término de la relación entre precios de los productos y costo de los factores. Esto conduce nuevamente a la necesidad de una política complementaria de fomento técnico, abastecimiento de insumos y créditos.

En este sentido se podría decir que la combinación de todas estas políticas que tal vez sería más adecuada desde el punto de vista de su contribución a un programa de desarrollo sería aquella que contemplara una política de precios que dé estabilidad y seguridad dentro de límites convenientes, y socialmente aceptables, con una política de fomento técnico, créditos y abastecimiento de insumos que proporcionando éstos a

/un costo

un costo relativamente bajo,^{1/} ayudara a incrementar la productividad media de la agricultura.

Una política de esta naturaleza mejoraría los ingresos del sector agrícola en parte en base a un adecuado nivel y sistema de precios, y en parte, a través de la reducción en los costos de producción debido a un mayor rendimiento por conjunto de insumos (tierra, capital, trabajo) invertidos. Favorecería además discriminadamente a los agricultores progresistas con respecto a los de mentalidad tradicional.

Finalmente en lo que se refiere a los productos de exportación, sus posibilidades de incremento, suponiendo la existencia de demanda efectiva, dependerán en gran parte de su nivel de precios relativos a los de otros países exportadores. Toda política de precios en este sentido que pueda tener efecto permanente en el mejoramiento de los ingresos de la agricultura de exportación debe estar orientada a lograr no tanto una elevación de estos precios,^{2/} como una reducción en sus costos de producción.^{3/}

Pero, en este sector de exportación la misión fundamental de la política de precios residirá en la estabilidad que puede dar a los ingresos del sector exportador frente a los desajustes cíclicos o de otra naturaleza que se originan en el comercio mundial de sus productos.

Estos son en síntesis los requerimientos de una política de precios e ingresos que pretenda actuar como medio de realización efectiva de un programa de desarrollo agropecuario.

c) Política tributaria

La política tributaria constituye otro aspecto fundamental de la política económica y social destinada a impulsar la realización de un programa de desarrollo agropecuario. Se ha visto anteriormente que la concretización de éste requiere que la comunidad establezca un adecuado sistema de incentivos y sanciones de tipo económico y social que presione positivamente la acción de los grupos humanos que finalmente serán los

1/ Subsidios a la aplicación de insumos como enmiendas y fertilizantes, herbicidas, pesticidas, semillas mejoradas, etc., por ejemplo.

2/ A veces esto podrá convenir como se vio anteriormente en el caso de una demanda inelástica y de una posición determinante en el campo de la oferta.

3/ Siempre que la demanda sea elástica en relación a otros competidores o productos substitutivos.

verdaderos realizadores del programa. Y una política tributaria justamente concebida y aplicada será uno de los instrumentos más eficaces de este sistema de incentivos y sanciones.

Otra función esencial de la política tributaria deberá ser la de canalizar hacia la inversión en la mayor medida posible el incremento del ingreso que se produzca durante el proceso de desarrollo del programa, ya sea a través del sistema de inversiones públicas, o bien de las inversiones privadas efectuadas con ayuda del incremento de los ingresos de los propios productores beneficiados.

Un tercer papel muy importante que puede desempeñar un apropiado sistema tributario es el de servir como instrumento para lograr una más justa distribución del ingreso dentro de la comunidad agraria, cuya muy desigual repartición es como se ha señalado anteriormente una de sus características más visibles. Para esto último debe por supuesto ser acompañada por una política complementaria de subsidios sociales a los grupos más necesitados.

Existen en la teoría y en la práctica diversas formas como puede concebirse y aplicarse una política tributaria. A menudo muchas de éstas que son conceptualmente las más adecuadas, son inaplicables dado el estado de desarrollo político y social del país y la capacidad real de percepción de los organismos tributarios. Lo que el programador deberá proponer en consecuencia es aquel sistema que acercándose lo más posible a lo que teóricamente se considera más justo y apropiado, puede aplicarse con un buen grado de eficacia a la realidad concreta del país que está considerando. Además deberá tratar de hacer compatible dentro del sistema que proponga las necesidades de que la tributación sirva como instrumento de impulso al proceso productivo, con las necesidades de que sirva como instrumento de redistribución de ingresos dentro de la comunidad agraria.

Analizando la situación existente en la estructura institucional de la agricultura de la mayor parte de los países subdesarrollados, el sistema tributario que parecería más eficaz para promover los objetivos mencionados anteriormente, sería aquel que contemplara los cuatro aspectos siguientes:

/i) Liberación total

i) Liberación total o reducción a un mínimo de la tributación correspondiente a las inversiones agrícolas: Todas las inversiones hechas por los empresarios o dueños de predios agrícolas en forma fija como: obras de riego y drenaje, limpia de terrenos, construcciones, instalaciones, cercos, plantaciones, empastadas, etc., deberían quedar liberadas de tributación o con ésta reducida a un mínimo, por un cierto número de años, ya sea en el monto de su valor o en el mayor valor que ellas agreguen al suelo agrícola. También podría procederse en forma similar con ciertas inversiones móviles como maquinaria, stock ganadero. El tiempo de esta liberación o reducción dependerá mucho de la naturaleza de la inversión y de la situación concreta de cada país, pero en lo posible para las inversiones fijas no deberá ser inferior a un período mínimo igual al correspondiente al de realización del programa (cinco a diez años).

El objetivo buscado con estas medidas es, como es fácil ver, incrementar los incentivos a invertir en los predios agrícolas en inversiones que tenderán a aumentar la productividad del capital tierra y de la población ocupada en la actividad agropecuaria.

ii) Establecimiento de la tributación sobre la tierra agrícola en base a su capacidad productiva: El impuesto territorial que normalmente es el más tradicional de los impuestos agrícolas debería ser pagado por cada predio en relación a su capacidad natural para producir los cultivos o explotaciones características de la zona en que se encuentra ubicado. Esta capacidad puede ser determinada mediante estudios catastrales, hechos en las diferentes regiones agrícolas del país; y en caso de no existir estos estudios se podrían suplir con mapas de capacidad de uso del suelo agrícola. Los coeficientes de valoración determinados para cada predio sobre la base de estas cartas agrológicas pueden ser complementados mediante coeficientes que les asignen valores en relación a su cercanía o lejanía a los mercados, a sus facilidades de comunicación, etc.

Lo que se pretende mediante este sistema es que aquellos predios de buenas aptitudes naturales para producir, pero mal trabajados, se vean seriamente afectados por la tributación, y sus empresarios obligados a producir en mejores condiciones o a traspasarlos a otros que los puedan

/explotar en

explotar en forma más eficiente. Y al mismo tiempo, los buenos empresarios que obtengan de sus predios una producción superior a la normal se verían favorecidos. Esta clase de tributación podría ser complementada en muchos casos por un fuerte impuesto a las tierras agrícolas aptas no cultivadas sin razones técnicas que justifiquen esto, como podría ser por ejemplo el caso de suelos muy pobres en ciertos tipos de rotaciones.

iii) Tributación progresiva a la tenencia de la tierra: El impuesto territorial anterior debería tener una tasa fuertemente progresiva en relación a la cantidad y calidad de tierras concentradas en manos de un mismo propietario. Esto tendría por objeto evitar un excesivo acaparamiento del suelo agrícola útil en manos de un pequeño grupo de propietarios, lo que conduce a una muy desigual distribución del ingreso dentro de la comunidad agrícola y a la perpetuación del tradicional sistema de latifundio. Este tipo de tributación es en parte una alternativa a medidas más drásticas como las que podría contemplar un proceso de reforma agraria.

iv) Tributación progresiva al ingreso disponible para consumo: Esta tributación que es el sistema más destacado de tributación directa, a menudo tiene una importancia reducidísima en la estructura institucional de las agriculturas latinoamericanas. Su objetivo esencial, como en el caso de la anterior, es de establecer una más igualitaria distribución del ingreso y de las cargas sociales que la comunidad debe pagar por los servicios recibidos de parte del Estado, y además reorientar directa o indirectamente a través del sector público, hacia el proceso de inversión, la mayor proporción posible del incremento del ingreso que se vaya produciendo. Una mayor tributación al ingreso de consumo y a su crecimiento, que es la más difícil de establecer en los países subdesarrollados por toda una serie de razones políticas, sociales e institucionales, que no es del caso analizar aquí, y la más fácil de evadir, podría contribuir también eficazmente al incremento de las inversiones agrícolas directas hechas por los empresarios, favorecidas ya por la liberación tributaria contemplada anteriormente. Este tipo de tributación directa cobrará también una importancia extraordinaria en la economía de aquellos países exportadores de productos agropecuarios que por alzas repentinas de sus precios de exportación pueden verse arrastrados a un proceso inflacionario,

si el Estado no es capaz de absorber o neutralizar las ganancias extras de la agricultura de exportación, sin contrapartida en un crecimiento de la oferta interna o externa.

Si el programador encuentra que por razones políticas o institucionales es muy difícil establecer un sistema fuertemente progresivo de tributación al ingreso y a su crecimiento, lo podría reemplazar con eficacia relativamente mayor mediante el establecimiento de un sistema de impuesto al gasto, progresivamente más fuerte para los gastos más innecesarios, ya sean de transferencia o bien de artículos de lujo importados y nacionales.

Estos son en síntesis los cuatro rasgos fundamentales que debería tener un sistema tributario que complementara un programa de desarrollo agrícola. Su combinación en mayor o menor grado dependerá considerablemente de la situación del país en estudio y de sus características políticas, económicas, legales, institucionales y sociales. Será tarea del programador en cada caso concreto ver de qué modo puede promover su más adecuada y eficaz combinación.

d) Política de comercio interno y externo

Las medidas contempladas bajo este título constituyen otro aspecto fundamental de la política general destinada a llevar a cabo el programa agrícola. Estas medidas se refieren tanto a la organización interna como externa de la distribución y comercialización de los productos provenientes de la agricultura y de los insumos necesarios para producirlos.

En diversas partes de este trabajo se ha indicado la extraordinaria importancia que tiene el adecuado funcionamiento del sistema de comunicaciones físicas y comerciales entre los empresarios agrícolas y los consumidores de sus productos por un lado, y entre los empresarios y sus abastecedores de insumos de producción por otro. Se ha visto cómo factores tan diversos como: la falta de comunicaciones o de medios de almacenamiento adecuados, la no existencia de un apropiado poder comprador de las producciones agropecuarias, el predominio de sistemas monopólicos para esta comercialización o un excesivo número de intermediarios, una errada política de importación de productos o insumos o de exportación de los mismos, un inapropiado control de precios, etc., pueden afectar seriamente las posibilidades de incremento de esta producción y en consecuencia el desenvolvimiento del programa.

/Sería extraordinariamente

Sería extraordinariamente difícil dado el carácter general de estas líneas entrar a analizar, más allá de lo que se ha dicho, cada uno de estos puntos concretos. Ellos sólo podrán juzgarse en función de la realidad que el programador tenga delante de sí en cada oportunidad, y es en relación a ella que podrá fijar los mejores medios para superar estas deficiencias. Lo importante aquí es tener plena conciencia de sus posibles efectos, que pueden ser considerables, y no olvidarlos al hacer el diagnóstico y formular el programa en que le toque participar.

Siempre en el plano general, en que sólo es posible situarse en estas líneas, se puede agregar sin embargo que los tres principales campos de acción a través de los cuales un gobierno podría orientar su política en estas materias son: el de la organización cooperativa de los productores, el del establecimiento de un poder comprador de productos y abastecedor de factores de producción por parte de organismos especializados del Estado, y el de la realización de un programa de inversiones en plantas industrializadoras de la producción agropecuaria, depósitos de almacenamiento y medios de transporte.

La organización cooperativa de los productores con todas las dificultades que a menudo encierra dada la idiosincracia y el bajo nivel cultural de los agricultores de la mayor parte de los países latinoamericanos, es sin embargo un sistema de organización del sector que debe hacerse todo lo posible legal, económica y humanamente por fomentar. En efecto, un amplio desenvolvimiento de este tipo de asociaciones de productores en las diferentes regiones agrícolas del país podría facilitar extraordinariamente los siguientes aspectos de la política general de desarrollo: el fomento técnico, puesto que será mucho más fácil a los escasos profesionales de que seguramente dispondrá el gobierno para labores de extensión, entenderse con los agricultores a través de cooperativas, lo que ampliará considerablemente su radio de acción, que con los productores individuales; el otorgamiento y control de créditos de fomento y subsidios a la mayor utilización de ciertos insumos cuyo uso convenga incrementar; el abastecimiento de estos mismos y el uso de ciertos servicios generales escasos; y finalmente la venta de productos y compra de insumos sin que la comunidad agrícola tenga que sufrir los severos castigos económicos que le imponen

/a ella

a ella por un lado, y a los consumidores por otro, las organizaciones comerciales caracterizadas por estructuras monopólicas, paralelamente acompañadas a menudo por un excesivo número de intermediarios, que existen frecuentemente en los países subdesarrollados.

El establecimiento de un poder comprador de productos y abastecedor de insumos por parte de organismos especializados del Estado es el complemento indispensable de las políticas de precios destinadas a dar una cierta estabilidad a los ingresos del sector agrícola y de las políticas destinadas a evitar los efectos de la organización monopólica de la comercialización de productos e insumos, y regular los precios de los artículos de consumo cuando éstos tienden a subir en forma exagerada, debido a menudo a razones especulativas.

Finalmente, la realización de un programa de inversiones en plantas industrializadoras de leche, mataderos frigoríficos, plantas de industrialización de betarraga sacarina, molinos, secadores de granos, frutas y maderas; silos y bodegas de almacenaje de granos; caminos y líneas férreas, camiones-terms y vagones de carga especializada, y medios de transporte en general; sean ellos de propiedad pública, privada o mixta, constituirá el medio físico indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de comercialización que el programa de desarrollo agrícola con seguridad requerirá como uno de sus pilares fundamentales.

e) Política social y educacional

El conjunto de medidas que se pueden englobar bajo esta denominación, se refieren a los medios que el programa debe contemplar, en el plano social propiamente tal, con el fin de ajustar el elemento humano a sus necesidades por un lado, y por otro, hacer que el programa cumpla su objetivo fundamental que es el de mejorar las condiciones de vida de la comunidad agraria.

Un programa de desarrollo económico para la actividad agropecuaria, realizado en un sistema institucional democrático, no tendría mucho sentido si no establece como uno de sus fines esenciales, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población ocupada en el sector agrícola; y por esto se entiende, no el mayor enriquecimiento y poder de un reducido sector, que gracias a la existencia de una determinada estructura de tenencia, absorbe generalmente el mayor porcentaje del ingreso

/global de

global de esta comunidad, sino el mejoramiento en las condiciones de vida y trabajo del grueso de ella, cuyas necesidades reales son el verdadero motor de la acción de la programación.

Por otro lado, es la actitud y capacidad de este elemento humano, la fuerza fundamental de que dependerá en último término, la realización o no realización del programa cuando se lleve a la práctica.

Estos dos hechos determinan los objetivos y necesidades que en las medidas consideradas en la política social y educacional el programa debe contemplar. En gran parte las medidas adoptadas en este aspecto servirán los dos objetivos a la vez, pero aunque sea conceptualmente, conviene tener conciencia de los fines concretos que se persiguen mediante cada una de ellas, y de la conveniencia de actuar no sólo en el proceso de ajuste del elemento humano a las necesidades del programa sino además en el proceso de ajuste del programa a las necesidades del elemento humano, ya que esto último a menudo es olvidado.

Los cuatro campos de acción que el programa debe considerar en relación con lo anterior son los siguientes: dar movilidad al factor trabajo, promover la adecuada formación de empresarios y trabajadores, producir una más justa e igualitaria distribución del ingreso sin afectar la necesidad de mantener ciertos incentivos económicos, y finalmente, formar los equipos técnicos que serán indispensables para las labores de investigación y extensión.

En lo que se refiere a la movilidad del trabajo, este es un elemento esencial en la mayor parte de los países subdesarrollados para adecuar los diferentes tipos de explotaciones a las exigencias de la técnica moderna, y mejorar al mismo tiempo el ingreso per capita de la población que quede en la agricultura y de la que salga de ella durante el proceso de desarrollo. Esta mayor movilidad exige tanto una más intensa formación educativa de las masas campesinas, como la existencia y conocimiento por parte de ellas de oportunidades de ocupación más remunerativas en otras actividades, y a menudo el rompimiento de lazos tradicionales que las atan a la tierra. Todo este proceso es extraordinariamente difícil y complejo, generalmente lento, y a menudo exige el quebrantamiento de estructuras sociales y económicas tradicionales, que en un principio, no puede producirse sin situaciones

/difíciles y

difíciles y dolorosas, mientras la comunidad se ajusta a nuevas formas de organización. Este último hecho señalado no debe sin embargo conducir al programador a cruzarse de brazos, o a temer los cambios necesarios, pero sí a contemplar todos los medios posibles para que el proceso de tránsito de una organización social primitiva a una más desarrollada, tenga lugar al menor costo social y humano que sea posible.

En este sentido conviene señalar una falacia que a menudo es invocada por grupos interesados que se oponen a todos los cambios estructurales o de organización que afectan un statu quo que los favorece. Dichos grupos afirman que es altamente inconveniente provocar un cambio institucional en el régimen social imperante sin que previamente se realice un proceso educativo de las masas campesinas que normalmente se desenvuelven en un nivel cultural y económico bajísimo. Sin embargo, la experiencia indica que por este camino jamás se podrá hacer nada, puesto que el proceso de culturización no consiste en un esfuerzo de formación libresco en un medio que no requiere de esta formación, sino en una convivencia de grupos sociales en un medio económico e institucional en que aquél proceso adquiere un valor verdadero.^{1/}

Las medidas aplicables en este campo de acción son innumerables y dependerán en gran parte de las condiciones específicas de cada caso concreto. En líneas generales se puede decir que todos los esfuerzos de liquidación de lazos tradicionales que atan al campesino a la tierra, como el sistema de inquilinaje por ejemplo, los proyectos de migración regional y de colonización organizada, la capacitación social y técnica de los grupos campesinos que emigran a los centros urbanos para sus nuevas actividades y formas de vida, las campañas de alfabetización, la creación de oportunidades de ocupación más productivas en otras actividades, ciertos tipos de reformas agrarias, el proceso de comercialización de la economía agrícola, etc., con todas las formas que las acciones mencionadas puedan adquirir, serán factores que contribuirán a incrementar la movilidad de las masas trabajadoras de la agricultura.

^{1/} Hay innumerables ejemplos en latinoamérica de esfuerzos de alfabetización totalmente malgastados y perdidos por el hecho de que al reintegrarse los campesinos a su medio normal de vida, la estructura institucional y social de éste no requiere que sepan leer o escribir dada su condición en ella.

Conviene recordar aquí una vez más, en relación con lo anterior, que la solución al problema de la miseria y bajísima productividad de innumerales masas campesinas de pequeños propietarios o trabajadores, en latinoamérica, no se encontrará dentro de la propia agricultura, sino a través de un proceso de desarrollo económico y social general, que permita a estos grupos desempeñarse en otros sectores más dinámicos de la economía. En cuanto a la adecuada promoción de empresarios y trabajadores, el segundo campo de acción que el programa deberá contemplar en sus medidas de política social y educacional, estará íntimamente relacionado con el anterior. Las medidas allí señaladas servirán también para este fin. Lo único que podría agregarse es que en los países subdesarrollados deberá hacerse un esfuerzo considerable para formar tipos de empresarios capacitados, y que éstos deberán buscarse no en las clases tradicionales, sino en los grupos que hayan surgido o estén surgiendo como consecuencia de ciertos desarrollos económicos y sociales que en el agro se hayan producido.^{1/}

En lo que se refiere a la más justa distribución del ingreso, los principales instrumentos para ello, fuera de los cambios en la estructura de tenencia que puedan efectuarse, son el sistema tributario, que ya se analizó en párrafos precedentes, y los distintos subsidios de tipo social. En la aplicación que se haga del sistema tributario debe el programador sin embargo recordar, como ya se dijo, que es absolutamente indispensable que las formas de éste no afecten los incentivos a invertir y producir que constituyen uno de los factores dinámicos fundamentales para los empresarios quienes van a ser los verdaderos ejecutores finales del programa.

Por último la formación de equipos técnicos suficientes para satisfacer los requerimientos de investigación y extensión de los diversos programas regionales a través de los cuales el programa general deberá llevarse a cabo, es como también se vio uno de los requisitos básicos a su adecuada realización. La solución a este problema exige a menudo un número considerable de años, y la complementación de un esfuerzo educacional con uno de creación de incentivos sociales y económicos para estos técnicos.

2/ Arrendatarios, medieros, ciertos grupos de pequeños propietarios, profesionales, etc.

f) Organización de la acción pública

En los acápites precedentes se ha considerado las distintas formas que debe adoptar la política económica y social del gobierno con el fin de crear en la comunidad el clima de incentivos y sanciones que conducirá a los empresarios y fuerza de trabajo a reaccionar positivamente frente a las exigencias del programa.

Se dijo también que todas esas formas, verbigracia, la política de fomento técnico, de abastecimiento de insumos, crediticia, de precios e ingresos, tributaria, de comercio interno y externo, social y educacional, etc., eran complementarias en mayor o menor grado, y que su apropiada combinación dependería en gran parte de la situación concreta de cada país.

Pero, como es lógico, estas políticas no se aplican por sí solas, y el gobierno que será el encargado de implantarlas y dirigirlas, deberá cumplir con ciertas condiciones básicas para que ellas puedan actuar con eficacia en relación a los fines del programa.

La primera de estas condiciones deriva de la naturaleza misma del gobierno. En los tiempos presentes, aunque conceptualmente el gobierno sea una unidad, en la práctica es un conjunto de instituciones especializadas que actúan más o menos coordinadamente en algunos casos, y a menudo en forma opuesta en otros. Todas las medidas de política económica y social señaladas serán en el hecho desarrolladas por distintas organizaciones de la estructura gubernamental, lo que hace ver la absoluta necesidad de una estrecha coordinación entre todos estos organismos. Pero esto que parece una verdad de Perogrullo es tal vez una de las cosas más difíciles de lograr en la realización de un programa, por una serie de razones humanas, legales, políticas e institucionales sobradamente conocidas, y sobre las cuales no vale la pena insistir en abstracto.

Una preocupación fundamental del programador será pues la de encontrar el método práctico más apropiado de organización y coordinación de las políticas de las distintas instituciones del Estado, en relación con la ejecución del programa. Esto podrá lograrse ya sea a través de un organismo planificador situado en una posición clave dentro de la estructura institucional y jerárquica del gobierno, ya sea a través de una coordinación constante entre las directivas y bases de estas distintas instituciones, o

/también a

también a través del prestigio e influencia de algunos hombres impulsores del programa. La realidad de cada país indicará el sistema más apropiado, lo cual no obsta para que siempre lo fundamental será lo último, es decir, la visión, voluntad y espíritu organizativo de los promovedores del programa.

Un segundo aspecto que conviene mencionar en relación con la organización de la acción pública en los países subdesarrollados, es que las formas de política económica y social que se propongan para desarrollar el programa, contemplen una intervención del Estado de modo más indirecto posible. Por esto se quiere decir que, dado el relativamente escaso número de técnicos con que normalmente cuentan estos países en relación a sus necesidades de programación, todas las medidas de política económica y social que se recomienden y en las que éstos deban intervenir: precios, crédito, fomento técnico, abastecimiento de insumos, tributación, educación y aspectos sociales, etc., deben tratar de utilizar al máximo el elemento humano disponible, sin obligarlo a dedicarse a toda una serie de controles directos a los que no podrá dar satisfacción dada su escasez, y que finalmente serán ineficientes.

A modo de ejemplo se puede mencionar de que prácticamente es preferible una política de control de crédito a través de cooperativas que directamente a cada agricultor, es preferible subsidios generales que rebajen los precios de ciertos insumos considerados básicos como fertilizantes que tener que controlar cuánto y cómo cada productor aplicó de fertilizantes para pagarle un subsidio, es preferible un sistema tributario basado en ciertas presunciones técnicas adecuadas que controlar la situación específica de cada agricultor, etc.

3. Factores institucionales

A menudo a lo largo de este trabajo se ha mencionado el hecho de que un deficiente régimen de tenencia de la tierra, con todas sus implicaciones económicas, sociales, y técnicas, podría ser el principal obstáculo para el desarrollo de un programa destinado a incrementar la producción y productividad de la agricultura de un país.

/Cuando el

Cuando el programador se encuentra con una situación como la indicada, es relativamente poco lo que frecuentemente logrará con todas las medidas de tipo técnico o de política económica que recomienda, si no se produce conjuntamente un cierto reajuste en la estructura de tenencia de la tierra que favorezca el surgimiento de nuevos empresarios más eficaces y abra oportunidades que modifiquen la actitud social y mental que a menudo tienen las poblaciones campesinas de los países subdesarrollados.

Así pues la fuerza de las cosas y el análisis específico de la situación, lo pueden conducir si quiere proceder honradamente, a plantear en su programa la necesidad de una reforma agraria.

Este punto es extraordinariamente difícil por todas las implicaciones de tipo político que el problema trae consigo. Existe entre muchos economistas serias dudas con respecto a si su deber y su obligación es abordar estas materias en caso necesario, si ello no les es solicitado expresamente por las autoridades políticas. Se dice que el programador debe ajustarse al marco institucional y político vigente, y proceder en consecuencia. No hay duda que en todo esto existe una gran dosis de verdad, pues sería utópico pretender formular un programa de tipo socialista en un país capitalista o viceversa. Y a menudo es preferible hacer algo que no hacer nada. Es pues perfectamente concebible que el programador, dadas las circunstancias políticas vigentes, aunque esté totalmente convencido de la necesidad de una reforma agraria en el país en estudio, como base indispensable al desarrollo de su programa, tenga que contentarse con formular éste sin tocar dicho punto, o haciéndolo muy de pasada.

Pero la posibilidad anterior no debe por ningún motivo conducirlo a una situación de pasividad frente al marco institucional existente. Es frecuente que se repita en muchos países latinoamericanos, que hay cosas que no pueden hacerse, porque las condiciones políticas, sociales o económicas no lo permiten, y de repente, sin saberse mucho cómo, las cosas se hacen.

Es más, junto a la expresión de muchos grupos de intereses, se encuentra a menudo en la política de los países latinoamericanos, gran número de hombres de buena voluntad o de técnicos en puestos de alta responsabilidad, sobre los cuales el programador puede tener una influencia decisiva, y a través de ellas sobre el país.

/así entonces,

Así, entonces, si considera después de un análisis objetivo de la situación, que como elemento básico de su programa es necesario realizar un proceso de reforma agraria, su obligación es decirlo, y si estima que la situación existente impedirá que se acepte su planteamiento, debe por lo menos manifestar a los gobernantes lo que significa para el programa no tomar una decisión en este sentido y actuar sin un esfuerzo para modificar el marco institucional. De este modo y formulando su programa tomando en consideración un proceso de reforma agraria y sin él, ofrecerá a los gobernantes alternativas que éstos podrán apreciar en toda su significación, y resolver en consecuencia. Si su resolución es desfavorable, el programador habrá por lo menos salvado su responsabilidad moral.

Si las autoridades políticas aceptan las sugerencias del programador en este sentido, o son ellas por el contrario las que le soliciten que considere en el programa un reajuste institucional en los sistemas de tenencia de la tierra, se planteará para él un segundo tipo de deber para con ellas. Este se refiere a la necesidad de hacerles ver que todo proceso de reforma agraria de cierta envergadura, traerá probablemente en una primera etapa de transición, mientras se ajustan las fuerzas humanas y sociales, a la nueva situación, una caída en la producción, aunque ésta sea más que compensada posteriormente, si se sabe actuar correctamente, por un incremento considerable en la producción y productividad no sólo de la agricultura, sino aún de otros sectores de la economía.^{1/}

Lo anterior demuestra que el problema esencial que el programador deberá resolver si el programa de desarrollo contempla la realización de un proceso de reforma agraria, es el de encontrar los medios para que el período de transición tenga lugar en la forma más suave posible, y evitándose al máximo una caída de la producción, que a menudo los países subdesarrollados difícilmente estarán en condiciones de soportar.

Esto conduce también a una clara comprensión de por qué un proceso de reforma agraria no puede entenderse ni concebirse como una mera

^{1/} El rompimiento de lazos tradicionales que ataban a la población campesina a la tierra, y la mayor movilidad consecuente puede ser la base y el impulso para un gran desarrollo del sector industrial, por ejemplo.

subdivisión o reconcentración de tierras, si se le mira en la perspectiva de un programa de desarrollo; y por qué dicha acción debe ir forzosamente acompañada y sustentada por toda una política coordinada de asistencia técnica, crediticia, de inversiones en facilidades básicas, de organización de los productores, etc.

No corresponde en estas líneas analizar en detalle, la gran diversidad de problemas de todo tipo que se suscitan en la realización de un proceso de reforma agraria. Existen numerosas publicaciones en que se examinan a fondo tanto las razones que aconsejan emprender esta acción como las situaciones que se plantean y los métodos que se pueden seguir.^{1/} Bastará aquí señalar algunos aspectos generales de la materia, ya que el programador podrá en caso necesario encontrar en dichas publicaciones y en numerosas otras, los antecedentes que requiera.

Los defectos que a menudo se encuentran en la estructura agraria de los países subdesarrollados como unidades antieconómicas de producción, elevado número de empresarios incapaces que sin embargo subsisten y viven en buenas condiciones, dificultades para el surgimiento de nuevas clases empresarias más dinámicas, situaciones de monopolio en la oferta de tierras, profundas desigualdades económicas, sociales y culturales; falta de perspectivas y posibilidades de mejoramiento para las grandes masas campesinas, inmovilidad de los factores de producción, etc., justifican corrientemente una política de reforma agraria basada en razones exclusivamente económicas, sin necesidad siquiera de tomar en cuenta razones sociales y políticas más profundas.

A pesar de que como se indicó recientemente una reforma agraria bien concebida no puede inculcar exclusivamente un proceso de redistribución de tierras, sino además todo un conjunto de medidas complementarias de política económica, fomento técnico y desarrollo social; mirando el problema exclusivamente desde el punto de vista de la redistribución de

^{1/} Ver por ejemplo: Naciones Unidas, "Defectos de la Estructura Agraria que obstaculizan el desarrollo económico". Informe del Secretario-General consecutivo a la Resolución 401 (V) de la Asamblea General, junio de 1951. Naciones Unidas, "progreso en materia de reforma agraria", enero de 1954. FAO, "Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola", E. Jacoby, diciembre de 1953. P.N. Rosestein-Rodan, "Remarks on Economic Effects of Agrarian Reform", mayo de 1954.

tierras se puede decir, de acuerdo con Rosestein-Rodan ^{1/} que existen tres tipos de situaciones.

- i) Redistribución de grandes propiedades, extensivamente cultivadas, en las cuales las unidades legales (propiedades), están en pocas manos, pero las unidades operacionales (cultivadores arrendatarios) son muchas y pequeñas.
- ii) Redistribución de grandes propiedades en que la unidad legal y la unidad de operación son las mismas. Aquí es posible distinguir dos casos distintos: a) el de las grandes propiedades cultivadas en forma extensiva; y b) el de las grandes propiedades cultivadas en forma intensiva incluyendo las plantaciones.
- iii) Reconcentración de micropropiedades y medios para evitar una excesiva fragmentación de los predios agrícolas.

Sólo el primer tipo de reforma agraria puede ser realizado en forma relativamente fácil y rápida, sin que tenga lugar una caída en la producción en el período de transición, aunque a veces, ésta también puede ocurrir en lo que a producción para el mercado se refiere, si el nivel de ingresos original de los campesinos favorecidos era muy bajo, y al producirse un mejoramiento en su ingreso como consecuencia de no tener ahora que pagar las altas rentas que anteriormente correspondían a los dueños de la tierra, aumentan su consumo de alimentos.

En cuanto al segundo y tercer tipos de reforma agraria, sólo pueden ser realizados lentamente si se quiere evitar una caída en la producción y difíciles problemas sociales, dado que la redistribución de tierras y el asentamiento de los nuevos empresarios, debe ser precedido y acompañado por un esfuerzo intensivo en forma de nuevas inversiones (limpia de terrenos, construcciones diversas, caminos y otras facilidades), asistencia técnica y crediticia, etc. A menudo aquí también la escasez de personal técnico constituye una de las mayores dificultades para la aceleración del proceso.

Cualquiera que sea el tipo, o combinación de tipos de reforma agraria, que sea necesario aplicar, el programador deberá considerar su efecto sobre tres clases de problemas fundamentales: a) en la oferta y distribución de

^{1/} Ver artículo citado.

los ahorros, b) en el nivel de las inversiones, y c) en el monto de la producción agrícola.

El análisis de las consecuencias que pueda tener el proceso de reforma sobre el incremento o disminución, y distribución de los ahorros de la comunidad; los incentivos a invertir que cree o desestime, los tipos de estos incentivos y las clases de inversiones que se vean favorecidas; y el monto de la producción agrícola, serán en efecto factores de primera importancia para determinar la forma de acción más conveniente.

En relación con esto último, y al margen de posiciones doctrinarias que a menudo tienden a imperar en la realización de este proceso, en el período de transición al menos, el programador deberá tratar de que no se vean afectadas por la reforma las grandes propiedades bien cultivadas y las plantaciones. En estos tipos de propiedades lo aconsejable son medidas que tiendan a mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los trabajadores sin afectar la unidad de la explotación.

La redistribución y reconcentración de tierras debe ser acompañada por apropiados estudios sobre nuevos métodos de producción y tipos de rotaciones, mejoramiento de los suelos, construcción de facilidades, concesión de capital de explotación a los nuevos empresarios, etc. En cuanto al tamaño de los nuevos predios dependerá mucho de la presión poblacional existente, de las posibilidades de absorber el excedente de población en nuevas actividades, de la naturaleza del medio y de los tipos de cultivos. Es preciso sí, en el caso de subdivisión, que razones de tipo político no conduzcan a una excesiva fragmentación de las tierras, lo que a menudo gravará pesadamente las posibilidades técnicas y económicas de mejorar la productividad y el nivel de vida de los nuevos grupos campesinos que se constituyan. Hay que evitar en la medida de lo posible que las exigencias políticas del presente afecten seriamente las necesidades económicas del futuro, creando de paso nuevos problemas sociales que después serán difíciles de solucionar, como la consolidación de clases de pequeños campesinos que puedan obstaculizar posteriormente reajustes en los sistemas de tenencia, para adecuarlos a las exigencias de técnicas más avanzadas. En este aspecto el sistema jurídico que se implante será de la mayor trascendencia.

/Por último,

Por último, vale la pena recordar que un proceso de reforma agraria puede hacerse no sólo a través de redistribución de tierras, sino también, mejorando legalmente las condiciones de los arrendatarios agrícolas, de los trabajadores, etc., sobre la base del mismo régimen de propiedad existente. Todas las medidas que puedan adoptarse en este sentido tenderán también a mejorar la situación de ingresos y las perspectivas sociales de las grandes masas campesinas.

Lo fundamental será siempre que el programador considere la situación en la forma más objetiva, sin aferrarse a prejuicios doctrinarios, y tratando de destruir los que existan en otros, ya que finalmente éstos no pueden sino afectar el buen resultado de una acción que debe aplicarse a una realidad variada, compleja y cambiante como son las condiciones naturales, sociales y económicas de la agricultura de cualquier país.

D. Análisis de compatibilidad de metas y medios

En los capítulos precedentes se consideró el procedimiento para fijar las metas de producción del programa de desarrollo agrícola y el establecimiento de los medios necesarios para alcanzarlas.

Queda ahora como último punto para completar la formulación del programa decir algunas palabras sobre la necesidad de analizar la compatibilidad que necesariamente debe existir entre metas y medios, sin la cual aquél no podrá alcanzar los objetivos que se le hayan fijado.

Anteriormente se vio, en el acápite correspondiente al estudio de los recursos que era preciso establecer un balance entre estos recursos y las metas de producción, dado el desarrollo esperado de las técnicas productivas durante la ejecución del programa. Se indicó también que en la medida de lo posible este balance debía hacerse en tres fases: nacionalmente, entre las metas globales de producción del programa y los recursos necesarios para obtenerlas; regionalmente, entre las metas de producción fijadas para cada una de las zonas más importantes del país y los recursos que requieren; y en el tiempo, entre las metas nacionales y regionales fijadas para cada uno de los años del programa y los recursos que la obtención de estas metas hacen necesarios, dado el desenvolvimiento de las nuevas técnicas productivas que se logre con el programa.

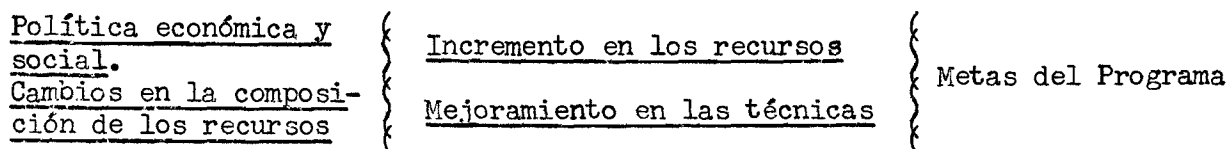
Pero en otras partes de este trabajo también se ha señalado que para el incremento de la producción y productividad del sector agropecuario en los países latinoamericanos, a menudo durante una cierta fase más o menos extensa del proceso de crecimiento de la producción, no son relativamente tan importantes los mayores recursos físicos (inversiones) necesarios, como las medidas de política económica y social destinadas a crear un clima económico e institucional favorable a la aplicación de nuevas técnicas que incrementen la productividad de los recursos.^{1/} La aplicación de estas nuevas técnicas se ha visto por lo demás que no es independiente de un cierto cambio en la importancia relativa de los diversos recursos disponibles.

Por último se ha estudiado en líneas generales las principales medidas de política económica y social que servirán para hacer pasar al programa de

^{1/} Mejor utilización de la capacidad instalada para usar términos relacionados con la industria.

su formulación a su ejecución.

Sintetizando todo esto se podría decir que la obtención de las metas del programa dependerá del incremento de los recursos y del mejoramiento de las técnicas de producción, y que esto último dependerá en parte de la mayor utilización relativa de nuevos recursos, y en parte, más importante tal vez, de los incentivos para aplicar las nuevas técnicas, que a su vez están estrechamente correlacionadas con la política económica y social destinada a poner en ejecución el programa. Gráficamente estas relaciones podrían presentarse así:



Esto por lo demás no es sino una esquematización de las corrientes fundamentales, puesto que la política económica y social no sólo influenciará el mejoramiento en las técnicas, sino actuará sobre el incremento de los recursos.

Del esquema anterior se ve pues que el análisis de compatibilidad de metas y medios no se reduce a sólo un balance entre metas de producción y recursos, sino que a un balance de metas de producción por un lado, y de efectos relativos del incremento y cambio en la composición de los recursos y de las medidas de política económica y social que coadyuvan a estos cambios, por el otro.

Es el estudio y establecimiento de este tipo de balance nacionalmente considerado, regionalmente, y sobre todo en el tiempo, lo que permitirá analizar efectivamente la compatibilidad de metas y medios.

Un balance de este tipo es extraordinariamente difícil de cuantificar, pero por lo menos será indispensable que el programador trate de formarse y de formular una idea, aunque sea muy general, sobre la importancia relativa de cada uno de los medios de acción que proponga para la ejecución del programa, lo que permitirá durante el transcurso de éste evaluar el efecto de los distintos medios, e introducir las correcciones que la experiencia práctica vaya aconsejando.

