

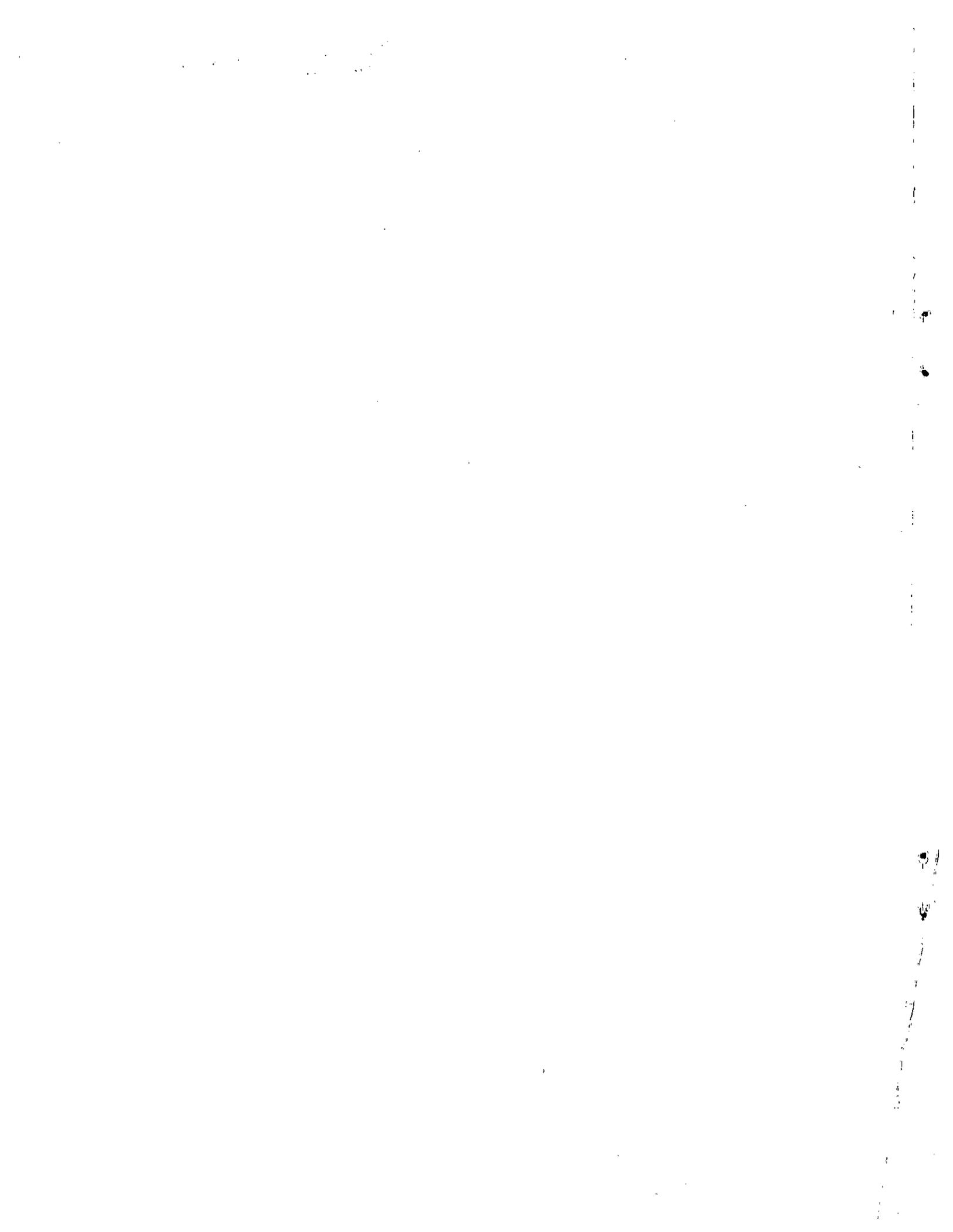
Programa de reuniones internas
de trabajo de CEPAL - Año 1980.

Documento preliminar
Circulación restringida
Julio de 1980



LA INVERSION EN LA AGRICULTURA

Preparado por los señores Luis López Cordovez y César Morales Estupiñán,
Director y funcionario de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, respectivamente.
Las opiniones expresadas en este documento preliminar son responsabilidad de los
autores y pueden sufrir futuros cambios de fondo y forma. Pueden no coincidir
con las opiniones de la CEPAL y de la FAO.



	<u>Página</u>
INTRODUCCION	iv
A. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO AGRICOLA: SUS REQUERIMIENTOS DE INVERSION	1
B. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE FORMACION DE CAPITAL EN LA AGRICULTURA	6
1. Antecedentes	6
2. Las inversiones públicas en la agricultura	10
3. Las inversiones del sector privado agrícola	12
4. El financiamiento de las inversiones en la agricultura	20
a) Los recursos internos	22
b) Recursos externos	33
i) Asignaciones oficiales para la agricultura latinoamericana	33
ii) Consideraciones generales sobre términos y condiciones para la asistencia externa seguidos por las agencias financieras	37
C. FACTORES CONDICIONANTES DE LA FORMACION DE CAPITAL EN LA AGRICULTURA	42
1. La agricultura en el contexto global	42
2. Problemas de política agrícola	43
3. La asignación de recursos a la agricultura	47
4. Los elementos dinámicos y restrictivos	52
i) En el segmento capitalista de la agricultura	52
ii) En la agricultura campesina	59
iii) En la inversión extranjera vinculada a la agricultura ...	60
D. CONCLUSIONES E INTERROGANTES	63

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido preparado para ser sometido a discusión técnica dentro del programa de reuniones internas de trabajo de la CEPAL en 1980. Dicho programa contempla la discusión de trabajos que estén en versión preliminar y que luego de la discusión, puedan ser enriquecidos con base en los comentarios recibidos. Es el caso de este documento, que recoge las evidencias disponibles sobre formación de capital en la agricultura 1/ y apunta hacia el análisis de los distintos factores que condicionan dicho proceso y que influirán en el monto y composición de las inversiones futuras dentro de una estrategia de transformación económica y social de la agricultura. El grado de avance del trabajo apenas permite que sobre esto último se incluya sólo algunas consideraciones e interrogantes generales.

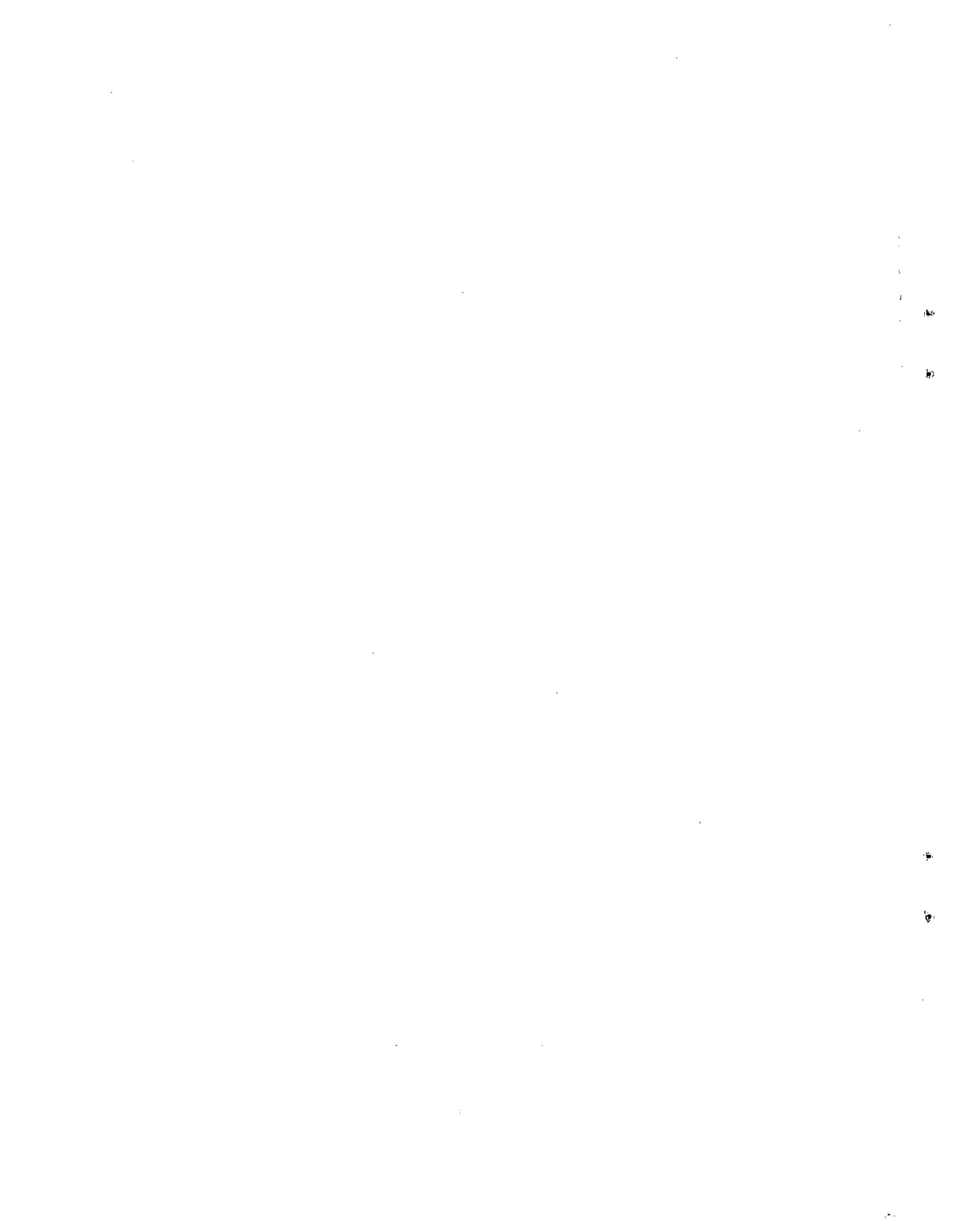
El trabajo consta de cuatro partes. La primera, la aceleración del crecimiento agrícola y sus requerimientos de inversión, donde se recogen los planteamientos del documento de la CEPAL, "América Latina y la Nueva Estrategia Internacional de Desarrollo: enunciación de metas y objetivos", sobre crecimiento de la agricultura y, de otro lado, incluye a título ilustrativo las estimaciones de la FAO sobre inversiones futuras en la agricultura latinoamericana contenidas en el estudio de alcance mundial: "Agricultura hacia el 2.000".

1/ La División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO colaboró en la preparación del documento LARC/80/6: "Recursos externos y el desarrollo agrícola y alimentario de América Latina", que la FAO presentará en su Décimosexta Conferencia Regional, que tendrá lugar en La Habana, Cuba del 1º al 6 de septiembre de 1980. El presente trabajo incluye parte del análisis incluido en dicho documento, en particular lo referente a la descripción del proceso de formación de capital en la agricultura.

La segunda sección presenta la evolución y características del proceso de formación de capital en la agricultura, diferenciando los realizados por los sectores público y privado y concluye con datos sobre el financiamiento de tales inversiones.

La tercera parte se refiere a los condicionantes del proceso de formación de capital en la agricultura, examen que se inicia con referencias al sector dentro del contexto global. Trata luego brevemente sobre problemas de política agrícola y sobre la asignación de recursos a la agricultura, para dedicar finalmente particular atención a los elementos dinámicos y restrictivos del proceso de formación de capital en la agricultura.

La cuarta y última sección presenta las conclusiones resultantes del análisis descriptivo y conceptual realizado en las secciones anteriores y algunos interrogantes sobre los que habrá que concentrar el esfuerzo futuro en la búsqueda de respuestas válidas y viables.



A. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO AGRICOLA:
SUS REQUERIMIENTOS DE INVERSION

En el documento: "América Latina y la Nueva Estrategia Internacional de Desarrollo: enunciación de metas y objetivos",^{1/} se postula una meta de crecimiento del producto bruto regional, de aproximadamente 7,5% por año para el escenario de aceleración moderada. Se indica a continuación, que el logro de esa meta de crecimiento exigiría un alto dinamismo de las inversiones y que su coeficiente, con respecto al producto, tendría que elevarse a más del 25%. Más adelante se establece que el sector agrícola tendrá que expandirse con mayor rapidez, a una tasa que podría ser algo superior al 4% por año, lo que significa una aceleración de cierta magnitud con respecto a las tendencias históricas y a las de la década pasada, las cuales, según las estadísticas de las cuentas nacionales, reflejan un crecimiento de aproximadamente 3,5% por año, en tanto que las series de la FAO sobre la producción bruta denotan un crecimiento más reducido, del 3,1%, con respecto al promedio 1969-1971.

Este incremento de la producción agrícola de la región se hace imprescindible para atender la expansión de la demanda interna de alimentos y materias primas agrícolas que lleva consigo el crecimiento del ingreso postulado y que se intensificaría aun más, si se establecieran metas de erradicación de la pobreza extrema o de situaciones de indigencia, y satisfacer, al mismo tiempo los objetivos de ocupación, acrecentamiento de las exportaciones y reducción de las importaciones agrícolas, respectivamente, que se derivan del modelo macroeconómico.

^{1/} CEPAL, "Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina", Nos. 311/313, Noviembre-Marzo 1980.

Diversos estudios sobre el potencial agrícola de las tierras de América Latina, coinciden en que existe una bastante grande reserva de suelos aptos para sustentar en ellos buena parte de los aumentos de producción que serían requeridos en el futuro. Coinciden, además, en que junto a las reservas de tierras, hay bastante margen para elevar los rendimientos unitarios medios, los que en sus niveles actuales están, por lo general, alejados de otros superiores que son potencialmente alcanzables. Tales estudios apoyan la generalizada convicción de que la tierra como factor básico para una mayor producción agrícola futura no es limitante por sí misma, halagueña convicción que debe ser constraída con la magnitud y calidad de las inversiones que serán requeridas y con el enorme esfuerzo que será necesario realizar para incorporar y aprovechar racional y plenamente dicho potencial productivo.

A título ilustrativo se incluye a continuación algunos de los resultados para América Latina del estudio de la FAO: "La agricultura hacia el 2.000". Indica dicho trabajo que para alcanzar la meta de crecimiento planteada habría que incorporar hasta fin de siglo 75 millones de hectáreas a las tierras cosechadas anualmente, lo que llevaría a una cifra de 195 millones. El esfuerzo de elevación de los rendimientos físicos por hectárea permitiría que éstos se incrementen en 35% en el mismo período. Las tierras bajo cultivo, consecuentemente aumentarían desde 180 a 290 millones de hectáreas. La intensidad de cultivo que se expresa a través de la relación superficie cosechada/tierras bajo cultivo se llevaría de 0,61 a 0,66, aumento que contribuirá al crecimiento del rendimiento físico global de las tierras cosechadas.

La expansión del área ha venido siendo el determinante principal de los aumentos de producción. Aporta los dos tercios de tales incrementos. En el futuro continuaría siendo importante pero la incidencia de los rendimientos debería ser mejor que en el pasado; su contribución se elevaría desde un tercio a casi la mitad de los aumentos que se logren (46%).

Para que se concrete el aumento de la producción así sustentada, se requerirá una intensa movilización de recursos, orientados hacia la transformación tecnológica y expansión de las inversiones en la agricultura. Los insumos modernos requeridos por el proceso productivo tendrían que aumentar notoriamente. El uso de fertilizantes se expandiría en 3,4 veces -o sea el 6,4% anual-, los plaguicidas crecerían en 2,3 veces y las semillas mejoradas elevarían su participación de 48 a 65% en el total utilizado. Todo esto reforzaría el efecto derivado de la elevación del coeficiente de intensidad de cultivo sobre los rendimientos físicos de la agricultura. Por otra parte, la mecanización se aceleraría notablemente, ya que el número de tractores aumentaría en 4 veces superando los 3 millones de unidades.

Cualesquiera que fueran las debilidades de esos cálculos prospectivos, ellos permiten apreciar que imprimir un mayor dinamismo a la producción requerirá que se transforme el perfil tecnológico y que aumenten sustancialmente las inversiones. Según los cálculos provisorios de la FAO, la inversión bruta agrícola primaria -que incluye a las inversiones estrictamente vinculadas con el proceso productivo- crecerían a una tasa anual de 4,5% anual, debiendo pasar de 9,7 a 23,3 millones de dólares de 1975 entre 1980 y el año 2.000. Si se agregan las inversiones para infraestructura física y de servicios, dentro de la acepción ampliada de la actividad agrícola esas cifras pasarían de 15,8 a 35,4 millones de dólares, respectivamente.

En total a lo largo de los 20 años cubiertos por las proyecciones, las inversiones en la agricultura deberían ser 2,4 veces mayores, para asegurar que la producción que viene creciendo al 3,1% anual lo haga al 4%. Se estima a continuación, que sería necesario movilizar para fines de inversión bruta ampliada agrícola una masa de recursos valorada en 511 mil millones de dólares de 1975, de los cuales 327 mil millones se canalizarían a las actividades productivas propiamente tales y el resto para expandir la capacidad y eficiencia de los servicios de apoyo a la agricultura.

La composición de las inversiones refleja la opción tecnológica implícita en estas proyecciones. Se acentuaría la sustitución de energía humana y animal por mecánica; al mismo tiempo que en los insumos agroquímicos se sustentaría la elevación de la producción por hectárea.

En efecto, del total acumulado de inversiones requeridas para materializar los previstos aumentos de producción, un 44% -143 mil millones- se destinarían a la mecanización; un 32% -105 mil millones- a la habilitación y desarrollo de tierras, incluyendo regadío; un 18% -58 mil millones- a la expansión e intensificación de la ganadería; y el 6% restante -21 mil millones- a financiar capital de operación.

La División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO estima provisoriamente que las inversiones brutas en la agricultura latinoamericana se aproximaron al 17% del producto bruto agrícola en 1978/79. Esto significa que las inversiones brutas en la agricultura fueron del orden del 2,1% del producto bruto total regional. Las inversiones

brutas en la agricultura representan por lo tanto, alrededor del 9,6% de las inversiones brutas totales. El estudio de la FAO mencionado coincide con estas estimaciones e indica que la participación de la agricultura en las inversiones totales bajaría alrededor del 5,2% en el año 2.000, por lo que movilizar los cuantiosos recursos requeridos por la agricultura no significaría un peso difícil de sostener para el conjunto de la economía regional.

En la sección que sigue se presentan las evidencias disponibles sobre la evolución y características de la formación de capital en la agricultura, que complementado con el análisis subsiguiente de los factores condicionantes de tales inversiones, permitirán extraer algunas conclusiones -o plantear interrogantes- que conduzcan a clarificar nuestras apreciaciones sobre el tema.

B. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE FORMACION DE CAPITAL EN LA AGRICULTURA

1. Antecedentes

El proceso de formación de capital en la agricultura regional adquirió connotaciones específicas conforme a los distintos patrones de desarrollo que se dieron en la región. Diversos trabajos interpretativos 1/ realizados en la CEPAL, permiten ensayar una sucinta caracterización del modelo primario exportador siguiendo la conocida tipología de las tres matrices básicas: a) actividades agrícolas de ciclo corto y ganaderas de clima templado; b) actividades agrícolas de plantación en climas tropicales y c) las actividades minero extractivas.

El inicio de las actividades agrícolas de clima templado con orientación básica hacia la exportación se dió mediante el influjo de capitales provenientes del exterior para aprovechar los recursos naturales que estaban localmente disponibles y para satisfacer así una creciente demanda externa. El desarrollo de la ganadería y de cultivos de ciclo anual -cereales-, permitió la generación de un excedente cuya mayor parte fue transferida al exterior, quedando la fracción restante en el país para ser destinada al consumo de los propietarios y no propietarios, a la inversión predial bajo las formas de capital fijo y capital de operación, y en particular a la inversión en infraestructura de transporte, almacenaje, transformación y comercialización.

1/ Véase, por ejemplo, Antonio B. de Castro, "Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano", en América Latina: Ensayos de interpretación económica, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

Bajo el impulso dinamizador exógeno representado por la demanda externa, las actividades de producción y exportación se expandieron significativamente copando el espacio geográfico de forma relativamente homogénea. Las épocas de crisis, por otra parte, abrieron posibilidades para el surgimiento de una incipiente industria local cuyo fin fue abastecer los crecientes centros urbanos que eran dependientes y funcionales al modelo. La compra por parte del Estado de los excedentes no colocados en el mercado externo, garantizó los ingresos de los propietarios rurales asegurando de paso la continuidad del proceso de acumulación al atenuar los impactos de las crisis externa. Dichos excedentes, fueron a su vez destinados al consumo local, particularmente urbano, creando y consolidando de paso el aparato de comercialización adecuado para abastecerlo. Las medidas de devaluación tomadas también para contrarrestar los efectos de la crisis, colaboraron a garantizar el ingreso de los exportadores y a encarecer las importaciones, generando así las condiciones necesarias para el nacimiento y posterior ampliación de las actividades industriales. Estas se desarrollaron gracias a la existencia de una fuerza de trabajo que recibía salarios relativamente reducidos y abastecida localmente de alimentos básicos con precios bajos.

En la medida que al influjo de las fluctuaciones del mercado externo se fue configurando y ampliando el sector industrial -primero artesanal y luego propiamente industrial-, éste creó sus propios mecanismos de defensa que le permitieron protegerse y desarrollarse. La gran crisis de los años 30 y la subsecuente adopción de políticas sustitutivas de importaciones marcaron la predominancia de esta actividad, la que pasó a caracterizar en adelante el modelo seguido.

En el caso de la matriz agrícola tropical, el proceso adquirió otras connotaciones que se reflejaron en una utilización algo más intensiva de los recursos naturales, una mayor ocupación de la mano de obra en labores de cultivo y cosecha, en la industrialización de algunos cultivos y en un volumen de capital considerable acumulado principalmente bajo la forma de plantaciones. Estas actividades coexistieron con una agricultura dedicada en gran medida al autoconsumo y la irradiación de sus efectos al resto del territorio, no fueron tan marcados como el caso anterior. Constituye excepción el llamado ciclo cafetalero del Brasil, en donde la frontera agrícola se expandió significativamente pasando la mano de obra a ser el recurso relativamente más escaso, lo cual obligó a la "importación" de esclavos desde Africa y a la afluencia de fuerza de trabajo europea.

Los requerimientos que esta matriz planteó al resto de la economía, se redujeron en buena parte al abastecimiento de alimentos para las personas vinculadas al proceso productivo y a las necesidades de mano de obra para las diferentes labores agrícolas.

De otro lado los impactos de las crisis del mercado mundial, no logran atenuarse al grado de lo acontecido en las economías agrícolas y pecuarias de clima templado, debido a que las posibilidades de consumo interno de estos productos eran limitadas.

Bajo las condiciones indicadas, los procesos de industrialización de estos países, son de data muy posterior a los que se registraron en los de clima templado y su origen responde a cambios significativos en la inserción de ellos en la economía internacional. Cabe indicar sin embargo, que algunas agroindustrias como la del azúcar, de alta densidad de capital, aparecen tempranamente para satisfacer una demanda principalmente externa.

En cuanto a la matriz minero-extractiva, ésta asumió por lo general características de enclaves con alta densidad de capital, y sus efectos prácticamente no se irradiaron al resto del territorio nacional, relacionándose con él sólo a través de los requerimientos de alimentos para abastecer un reducido número de trabajadores. En este caso la parte más significativa del excedente era transferida directamente al exterior, filtrándose al país local una fracción vía recaudaciones gubernamentales, las que financiaron principalmente el crecimiento del sector público y el gasto que éste efectuaba. Ello representó en esta experiencia el principal efecto redistributivo. En este contexto prevaleció una agricultura rezagada que sustentó principalmente la población rural a ella vinculada y en forma marginal abasteció los centros mineros. La formación de capital en el medio rural obedeció entonces a lo que los propios campesinos lograron realizar y a la movilización de recursos que el Estado hizo con este propósito, constituyéndose en el principal agente y canal a través del cual se difundieron los limitados efectos de la matriz minero-exportadora.

En las últimas décadas, en cambio, el mercado interno ha venido ampliándose a consecuencia de las elevadas tasas de crecimiento de la población y de rápidos procesos de urbanización, registrados en casi todos los países. Debido a ello, la demanda interna se ha convertido paulatinamente en un factor dinamizador de importancia creciente para las actividades productivas, tanto industriales, como agrícolas. En el primer caso, éstas se van consolidando y de hecho pasan a constituir el sector directriz en varias economías, respondiendo la composición de su oferta básicamente a la estructura de la demanda local. En el segundo caso, el consumo interno de alimentos crece significativamente, afectando la fracción exportable de la producción regional, la que descende de un 23% estimado para 1950, a alrededor de un 15% en

1976/78 en tanto que las importaciones de estos mismos productos, aumentan su contribución al abastecimiento interno, pasando del 9 al 12% en el mismo período.

Dentro de este contexto la agricultura ha experimentado importantes transformaciones, las que se reflejan en la expansión del producto sectorial en cerca de 2,4 veces entre 1950 y 1975, período en el cual se registró además un notable incremento en el consumo de fertilizantes -cerca de 12 veces-, un aumento del parque de tractores de alrededor de 5 veces y una ampliación de la superficie cosechada en casi dos veces.

No obstante los hechos anotados, los que dan una idea de las características que ha asumido el proceso de formación de capital en la agricultura, ésta no logra aún satisfacer las exigencias que le plantea el desarrollo de las economías, como un todo; por el contrario, las transformaciones ocurridas acentúan sobre el sector las funciones de abastecer de alimentos a una población que crece rápidamente y de contribuir tanto a la absorción de una parte significativa de la fuerza total de trabajo y a la elevación de su ingreso, como a la generación de divisas por concepto de exportaciones.

2. Las inversiones públicas en la agricultura

Las inversiones que realiza el Estado, no son por lo general directamente productivas; su propósito básico es inducir, orientar y facilitar la inversión privada. Influyen decididamente en el comportamiento y composición de la producción, pero no generan por sí mismas aumentos anuales como lo hace la inversión privada. Los antecedentes disponibles muestran que las inversiones del sector público en la agricultura se han concentrado coincidente y sostenidamente en obras de riego y

mejoras territoriales, mejoramiento del mercadeo agrícola, adquisición de maquinaria y equipos, en el establecimiento de centros experimentales y de reproducción de material genético -vegetal y animal- mejorado. Han estado incorporados a los programas de fomento de la producción de cultivos y ganaderías, de regadío, de reforma agraria y colonización, de desarrollo rural, de investigación y experimentación, de extensión y formación de cooperativas. La incidencia de cada uno de estos programas y tipos de inversión sobre el volumen producido y su composición ha sido variable y difícil de apreciar cuantitativamente.

Por lo general, las obras de regadío y las inversiones vinculadas a las comunicaciones, transporte y mercadeo han tenido un impacto acentuado sobre el volumen y composición de la producción. Dichas obras forman parte de programas de desarrollo agrícola, de acciones de reforma agraria, desarrollo rural y colonización, por lo que su impacto se diluye dentro de otros resultados de tales programas. Los gastos de capital en investigación, extensión y educación agrícolas han tenido como objetivo mejorar la base tecnológica e impulsar la modernización del proceso productivo. Su incidencia a nivel de finca ha sido muy variada y ha estado condicionada por la atención concentrada que en dichos programas se ha dado a cultivos seleccionados y destinados principalmente a la exportación, a tipos de agricultores -generalmente los más "progresistas"- y a determinadas áreas productivas.

En cuanto a la evolución registrada por la inversión pública en la agricultura, las cifras disponibles muestran que ésta se redujo del 7,6% del total invertido por el sector público en 1965, al 4,6% en 1976. En igual período las asignaciones para infraestructura económica y social en general, pasaron de un 68,8% a un 78,7%.

respectivamente, aun cuando debe tenerse en cuenta que dentro de ellas se incluyen obras que benefician directa e indirectamente a la agricultura, como es el caso de la construcción de caminos, represas, electrificación rural, vivienda, salud, etc.

De otra parte al examinar la distribución funcional del gasto público en la agricultura, se aprecia que entre los años anotados aumentan su participación en el mejoramiento del mercadeo agrícola, las obras de riego y mejoras territoriales, la investigación agrícola, las acciones de reforma agraria y colonización, y el fomento de cultivos y pecuaria. Simultáneamente se reducen, en forma importante, la participación del gasto en administración pública para el sector y prácticamente se mantienen las asignaciones para extensión y formación de cooperativas.

3. Las inversiones del sector privado agrícola

Como un intento de profundizar en el análisis de las inversiones que realiza el sector privado agrícola, se ha estimado una situación promedio regional, basada en censos nacionales y estudios de casos sobre la composición promedio del gasto a nivel de finca, la que se presenta con carácter simplemente ilustrativo, dada la gran heterogeneidad propia del agro latinoamericano, tanto en cuanto a tipos y tamaños de las explotaciones agrícolas, como respecto a los grados de mecanización que éstas han alcanzado. Es distinta la composición del gasto en fincas muy grandes o muy pequeñas, así como en las que están básicamente dedicadas a cultivos o a ganadería; sus requerimientos son obviamente diferentes en cuanto a inversión y gastos de operación del promedio aquí presentado. (Véase el Cuadro 1.)

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACION PROVISIONAL DE LA COMPOSICION PROMEDIO DEL GASTO
A NIVEL DE FINCAS MEDIANAS Y GRANDES CON PRODUCCION MIXTA;
CULTIVOS Y GANADERIA. 1960-1970

Tipos de gastos	1 9 6 0		1 9 7 0	
	Porcentaje acumulado	Porcentaje parcial	Porcentaje acumulado	Porcentaje parcial
I. Gastos de capital				
Edificaciones, mejoras territoriales, regadío	5.4	25.8	6.3	27.4
Plantaciones, huertas y viñedos	2.6	12.5	2.9	12.7
Maquinaria, equipos, herramientas, medios de transporte	6.2	29.7	8.2	35.7
Ganado de cría y animales de tiro	6.8	32.0	5.6	24.2
<u>Subtotal</u>	<u>21.0</u>	<u>100.0</u>	<u>23.0</u>	<u>100.0</u>
II. Gastos de operación				
Remuneración de la mano de obra <u>a/</u>	31.6	40.0	24.6	32.0
Semillas, fertilizantes y otros insumos físicos	19.4	24.5	21.3	27.7
Combustibles, lubricantes, arriendo de maquinaria	5.1	6.5	7.1	9.2
Arriendo de tierra, animales y agua	3.3	4.2	3.9	5.0
Alimento del ganado, vacunas y medicamentos	12.8	16.2	13.1	17.0
Intereses y otros gastos financieros <u>b/</u>	3.8	4.8	3.8	5.0
Otros gastos <u>c/</u>	3.0	3.8	3.2	4.1
<u>Subtotal</u>	<u>79.0</u>	<u>100.0</u>	<u>77.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	-	<u>100.0</u>	-

Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con base en
Censos Agropecuarios nacionales y en estudios de casos.

a/ Incluye pagos en efectivo, en uso del suelo y en especies.

b/ Deudas contraídas por las compras de fertilizantes, principalmente y de otros
insumos físicos y semillas.

c/ Incluye gastos de almacenamiento, transporte y otros conceptos no definidos.

Los datos ilustrativos que se presentan permiten apreciar que los gastos en formación de capital han pasado de una quinta a una cuarta parte del gasto total anual a nivel de finca entre 1960 y 1970. Como se podría esperar, muestran una tendencia moderada y lenta de aumento de la capitalización de la agricultura; al mismo tiempo, indican cambios importantes en el destino de dicho gasto. El cambio más notorio y evidente ha consistido en el aumento de la mecanización, entendiéndose por ella a la incorporación de maquinaria, equipos e instalaciones y medios de transporte, crecimiento que ha exigido la construcción de edificaciones apropiadas y ha facilitado la realización de nuevas y más complejas mejoras territoriales y obras de regadío. El patrón de mecanización ha estado seguido de cerca por el mayor uso de fertilizantes y otros insumos físicos, así como por mayores requerimientos de combustibles y lubricantes. En otras palabras, se puede apreciar una clara modificación del tipo de gasto asociado a la adopción y empleo de innovaciones tecnológicas: biológicas, químicas y mecánicas. El parque de tractores de América Latina ha registrado un aumento notorio; ha pasado de 150 000 unidades en 1950 a casi 850 000 en 1980. En el mismo período, el consumo de fertilizantes ha aumentado desde 280 mil a casi 5 millones 500 mil toneladas.

Esas alzas del gasto en lo que comúnmente se conoce como la modernización tecnológica, han estado acompañadas de caídas en la participación relativa de los recursos para incrementar la masa ganadera, para la compra de ganado de cría -carne y leche- así como de animales de tiro. En empresas típicamente ganaderas por el contrario, este tipo de gastos es el que se acrecienta. La mayor mecanización de las tareas agrícolas -entiéndase cultivos- ha implicado la lógica y esperable reducción de la porción del gasto destinado para remunerar a la mano de obra. Se confirmaría así, una vez más, los resultados de análisis anteriores sobre el efecto desplazador de la fuerza de trabajo que conlleva un mayor grado de mecanización en la agricultura.

Los gastos en formación de capital que realiza una finca grande dedicada básicamente a cultivos, llegan a ser entre 7 y 10 veces más altos que los de fincas grandes predominantemente ganaderas, cuando éstas cuentan ya con stock ganadero. Igual cosa sucede en los gastos de operación, debido a la cantidad de fertilizantes que utilizan y al volumen de los gastos para operar y mantener el parque propio de maquinaria.

El tamaño de la finca y la topografía dominante guardan relación con el grado de mecanización y con la intensificación del uso del suelo. Las fincas muy grandes, por lo general, hacen uso extensivo de sus recursos naturales; las muy chicas, por su reducido tamaño presentan serias restricciones a las inversiones de capital. Cuando el recurso básico, la tierra, presenta limitantes topográficos o falta de humedad, los esfuerzos para incrementar la producción predial se traducen en inversiones que se centran en mejoras territoriales. Este tipo de gasto de capital es, por lo general, el menos favorecido por los incentivos económicos y programas establecidos por el Estado. El pequeño productor los realiza con recursos propios, particularmente con base en la mano de obra familiar.

Los gastos especulativos en compra de tierras suben cuando se expande la frontera agrícola y se consolida su incorporación al proceso productivo. Se estima que los ahorros privados agrícolas financian entre el 50 y 65% de la compra de tierras. Las dedicadas a ganadería extensiva se arriendan o compran como forma de ampliar el área dedicada a cultivos. El arriendo se usa con más frecuencia para acrecentar la escala de operaciones y dar pie a una mecanización rentable.

Los cambios en los tipos y tamaños de las fincas son indicadores importantes de la dirección y profundidad de los cambios en el control de la tierra. La compra y/o arriendo de tierras estaría otorgando a los productores grandes y muy grandes el control de una parte elevada de la tierra bajo cultivo. En esa forma, el recurso suelo estaría pasando paulatinamente de los agricultores pequeños a los medianos y grandes y de la ganadería extensiva a la expansión de la producción de cultivos.

Los gastos en formación de capital han estado íntimamente asociados al cambio tecnológico. En la década de los cincuenta, el grueso de las inversiones de capital a nivel de finca se concentraban en edificaciones, mejoras territoriales, regadío y cercos. En los años sesenta, la compra de maquinaria y equipos ocupó el primer lugar en las inversiones agrícolas. Se estima que un tercio del crédito institucional obtenido se destinó a gastos en formación de capital, dentro de los cuales, la adquisición de maquinarias y equipos absorbió entre dos tercios y tres cuartas partes, según el tamaño y localización de las fincas con producción mixta. El aumento en la incorporación de máquinas y equipos ha estado unido a la adopción de "paquetes" tecnológicos, apreciándose que a mayor número y costo de las prácticas incluidas en el "paquete", ha sido menor la tasa de adopción de éste como un todo. Esto significa que los procesos simples, menos costosos y riesgosos, siguen prevaleciendo dentro de la adopción de innovaciones tecnológicas.

Es poco lo que se conoce sobre la inversión que realiza la agricultura campesina. Sin embargo, es evidente que la calidad y características de sus inversiones difieren notablemente de las que son propias del segmento capitalista. Hay estudios de casos que muestran respuestas positivas del segmento campesino ante disponibilidad de

créditos, y que se traducen en incorporación de tecnología y en el logro de aumentos de la producción pero esas conclusiones no pueden ser generalizadas dado que esa reacción positiva ha ocurrido dentro de ámbitos restringidos y localizados.

No existe una oferta tecnológica apropiada a la dotación de recursos y condiciones bajo las que se desenvuelve la agricultura campesina. Habitualmente este segmento incorpora aquella parte de los "paquetes tecnológicos" que es indiferente al tamaño de la propiedad -como son fertilizantes, semillas y plaguicidas- pero siempre que cuente para ello con recursos financieros y haya comprobado fehacientemente su respuesta favorable. De otro lado, el grado de vinculación a los mercados -que es muy variable- incide en la adopción de innovaciones tecnológicas específicas.

Las políticas seguidas y las decisiones sobre asignación de recursos se han traducido en los programas y actividades del sector público agrícola. Los resultados de tales programas han tenido impacto distinto en intensidad y diferido en el tiempo tanto entre tipos de agricultores como entre áreas productoras. Los primeros en aprovechar el ambiente propicio a inversiones en la agricultura generado por el Estado, fueron los agricultores grandes y medianos, localizados en las áreas agrícolas más desarrolladas. Eran ellos los que contaban con recursos básicos para aprovechar el financiamiento que se ofrecía y tenían los conocimientos para hacer un racional y rápido uso de las tecnologías mecánicas, químicas y biológicas, probadas y listas para ser aprovechadas. Con unos años de diferencia, la mecanización en escala -más reducida y algunas de las innovaciones tecnológicas disponibles fueron adoptadas por los agricultores capitalistas apegados a sistemas de producción más tradicionales.

Hay evidencias de que a mediados de la presente década se produce un segundo y renovado énfasis de inversiones en mecanización y tecnificación del proceso productivo agrícola, como reacción ante nuevos y revisados programas gubernamentales de crédito y de fomento que cuentan con un monto más elevado de recursos, ofrecen términos más atractivos en cuanto a intereses y plazos y entraron a ser ejecutados precisamente cuando habían subido los precios de sostén de los productos agrícolas, se expandía el mercado interno y aparecían atractivas perspectivas -que luego demostraron ser fugaces- en los mercados externos. Se dieron así, condiciones favorables para que se incorporen al proceso productivo prácticas más costosas, pero al mismo tiempo más rentables.

Estimaciones hechas para 1980 indican que las inversiones para adquirir maquinaria y equipos superarían el 40% de la formación de capital a nivel de finca -en aquellas dedicadas a producción mixta: cultivos y ganadería- y que el gasto en fertilizantes, pesticidas y semillas, combustibles y lubricantes se aproximaría al 45% de los gastos de operación, en cuanto que la remuneración a la mano de obra bajaría al 25% en el supuesto de que el resto de dichos gastos se mantuvieran constantes. (Ver como referencia el Cuadro 1.) Si ello fuera así, se acentuaría el gasto en capital fijo en la agricultura pudiendo esperarse un impacto positivo mayor sobre la producción, pero al mismo tiempo probablemente efectos negativos en lo social y laboral.

La formación de capital a nivel de finca ocurrida a partir de la post-guerra ha consolidado progresivamente una modernización tecnológica basada en creciente consumo de energía proveniente del petróleo. De esta manera ha crecido vertiginosamente la relación entre energía insumida y energía resultante del proceso productivo agrícola, no existiendo dudas sobre la alta dependencia de la disponibilidad de derivados del

petróleo a que se ha llegado y de lo vulnerable que es ahora la agricultura latinoamericana ante cambios bruscos en los suministros y frente a precios crecientes de los energéticos convencionales. Parece improbable que el consumo de derivados del petróleo que hace acutualmente la agricultura regional, cambie significativamente en el futuro inmediato por la introducción comercial de otras fuentes de energía.

Además del rol desempeñado por el sector público en el progreso tecnológico de la agricultura han influido y repercutido en él las actividades e intereses de las industrias que producen los insumos químicos y los adelantos mecánicos que ha venido requiriendo el proceso productivo agrícola modernizado, así como de aquéllas que transforman o procesan productos agrícolas. No se dispone de elementos que permitan cuantificar las inversiones en la agricultura derivadas de los intereses que se mueven en torno a la agroindustria de transformación a la que crea y vende innovaciones e insumos tecnológicos.

Es variable el grado de desarrollo de la agroindustria en los países latinoamericanos. En unos ha progresado y se ha diversificado y expandido bastante, en otros es aún incipiente. Los diagnósticos nacionales son coincidentes sobre el evidente potencial de crecimiento de la agroindustria, cuyo dinamismo ha sido impulsado y sustentado por el Estado, que ha incursionado activamente en este campo, compartiendo responsabilidades en el establecimiento de empresas agroindustriales, para luego transferirlas progresivamente al sector privado cuya participación es preponderante cuando se la contrasta con la estatal.

El producto bruto manufacturero regional ha crecido alrededor del 6.5% anual en los últimos 20 años; la agroindustria -entiéndose como tal a las industrias alimenticias, bebidas, tabaco, cuero y pieles, madera y fabricación de papel- ha crecido casi al 5,0% anual en el mismo período. Estos distintos ritmos de crecimiento explican que el aporte de la agroindustria al producto manufacturero latinoamericano haya bajado del 32% registrado en 1960 al 25% estimado para 1980. Dentro de la agroindustria, las productoras de alimentos -en sus diversas formas- son las de mayor peso relativo; representan alrededor del 60% del valor agregado agroindustrial latinoamericano. Esta rama de la agroindustria ha registrado tasas de crecimiento superiores a las de la agricultura y de la población latinoamericana y es amplio su potencial de expansión.

4. El financiamiento de las inversiones en la agricultura

Los mercados financieros agrícolas, son, en muchos aspectos, bastante desarrollados en la mayoría de los países latinoamericanos. Una extensa red de bancos, oficiales y privados ofrecen sus servicios y destinan parte de sus recursos a préstamos para la agricultura. Numerosas instituciones nacionales especializadas en el fomento de cultivos seleccionados e innumerables cooperativas también suministran crédito a la agricultura. Las actividades de esta porción formal de los mercados financieros, son complementadas por la informal constituida por comerciantes, prestamistas, parientes, etc., los que juegan un papel vital en el financiamiento de los agricultores pobres.

La alta relación -alrededor del 60%- del crédito institucional agrícola para todo propósito, respecto al producto bruto agrícola regional, refleja la gran importancia de los mercados financieros en el ritmo y composición de las inversiones agrícolas. El propósito más destacado del crédito agrícola es acelerar el desarrollo

de la economía agrícola propiciando la elevación de su productividad. La utilización adecuada del crédito obtenido debería, por lo tanto, asegurar un período dado aumentos de producción que generen ingresos adicionales al usuario, quien estaría en condiciones de pagar el préstamo recibido con sus intereses y al mismo tiempo de acrecentar sus ahorros.

Una parte del ingreso adicional se canaliza, por lo tanto, a los mercados financieros agrícolas. La orientación del crédito, las dimensiones de los fondos movilizados para cada tipo de propósito específico y los términos y condiciones de los préstamos configuran, entre otros, lo que puede denominarse la "política" que gobierna a los mercados financieros agrícolas, en cuyo rumbo y profundidad interviene decididamente el Estado. Según el peso específico de sus componentes, dicha "política" puede inducir distorsiones respecto a la combinación óptima de los factores productivos, bien sea en el modo de producción de las unidades productivas -cuando conduce al acentuado uso de maquinarias e insumos tecnológicos- en las decisiones relativas a consumo, ahorro-inversión del empresario agrícola y/o cuando estimula el uso excesivo de recursos financieros en la compra de tierras con fines especulativos.

Los gobiernos de la región han adoptado en los últimos años una serie de medidas -algunas de ellas sin precedentes atendiendo su magnitud e importancia- destinadas a influir tanto en el rumbo como en la intensidad con que actúan los diversos mecanismos impulsores de la movilización de recursos financieros para la agricultura. Hay evidencias de esfuerzos nítidamente destinados a que la inversión privada en la agricultura se acreciente sustancialmente. Para ello, por ejemplo, se han establecido varios incentivos económicos -incluyendo rebajas y/o exoneraciones tributarias- y hecho explícitas las políticas específicas que los establecen y regulan; se estimula la consolidación y robustecimiento de los vínculos entre los mercados financieros

urbano-industriales y el desarrollo agrícola; se busca afanosamente recursos adicionales, tanto para financiar inversiones privadas de lenta maduración -y que se les preste bajo condiciones más blandas- como para expandir las inversiones públicas en obras de apoyo que propicien y orienten la inversión privada. Mención aparte merecen los esfuerzos por mejorar la capacidad y eficiencia operativa del aparato público agrícola, en sus distintos planos y escalas de acción.

a) Los recursos internos

Se indicó que muy poco es lo que se conoce acerca del ahorro privado agrícola debido a las enormes dificultades que encierra su medición, sin embargo se sabe que se manifiesta principalmente en la compra de tierras y ganado. Es perceptible como flujo financiero, cuando encuentra incentivos económicos, particularmente estabilidad monetaria y tasas de interés atractivas y cuando las instituciones que lo captan y movilizan son adecuadas y accesibles.

Existe el convencimiento generalizado de que el ahorro privado agrícola aporta escasamente al financiamiento de la formación de capital a nivel de finca. Ello se basa en consideraciones acerca de los bajos niveles promedios de los ingresos agrícolas, lo cual ha generado una corriente continua de recursos financieros -el crédito institucional- desde fuera de la agricultura el que muchas veces ha sido ofrecido a tasas de interés subsidiadas.

A pesar de que el planteamiento anterior ha tenido muchos adeptos, surgen importantes interrogantes cuando se recuerda que una tercera parte de los productores agrícolas -con ingresos mayores que el resto- perciben algo más de la mitad

del ingreso agrícola total regional. Esta aseveración, sustentada en numerosos estudios sobre estructura agraria e informes relativos a ella elaborados por muchos países, lleva a la conclusión de que existe una capacidad potencial de ahorro agrícola privado mayor de la que es tenida generalmente como cierta.

En cuanto al crédito agrícola, conviene recordar tres posiciones de carácter general relativas a su importancia y disponibilidad:^{1/}

- La de los usuarios o de la demanda; sostiene que dado el escaso ahorro propio, consecuencia de los bajos ingresos obtenidos, el crédito es de vital importancia para suplementar la carencia de recursos financieros. Por lo tanto, la insuficiencia de crédito, constituye uno de los limitantes principales al crecimiento económico de la agricultura.
- La de la oferta o de las instituciones de crédito; sostiene que el suministro de crédito es adecuado y que, por lo tanto, los volúmenes en que está disponible no representan obstáculo alguno para la expansión productiva, ni para la incorporación de tecnologías más avanzadas.
- La tesis estructuralista que plantea la necesidad de considerar al crédito dentro del examen conjunto de los factores productivos y prestar atención a su vinculación con los mercados de tierras y de insumos y productos.

Respecto a la primera posición, algunos estudios de casos muestran que los agricultores responden positivamente ante incrementos de los volúmenes de crédito ofrecidos. En Brasil, por ejemplo, un estudio piloto ^{2/} indica que cambios

^{1/} Véase C. Sarah, "Estructura y dinámica del crédito agrícola", Departamento de Economía, Universidad de Manchester, Inglaterra.

^{2/} N. Rask, "The impact of selective credit and price policies on the use of new inputs", en Development Digest, Vol. 9, 1971.

marginales en el suministro del crédito inducen cambios marginales en el uso de insumos, que se mejore el plan de producción y que se incorpore tecnología. A conclusiones parecidas llega otro estudio realizado en India.^{1/}

Quienes sostienen que hay insuficiencia en los recursos crediticios ofrecidos, destacan la relación entre préstamos solicitados y efectivamente aprobados, y la magnitud de las tasas de interés cobradas en el mercado informal, en particular a los pequeños propietarios. Respecto a esto último, muestran evidencias de que algunos usuarios del crédito institucional son a la vez prestamistas en el mercado informal, contribuyendo así a distorsionar aun más las imperfecciones ya existentes. Bajo esas condiciones los pequeños propietarios deben destinar buena parte de los fondos obtenidos al pago de deudas y altas tasas de interés.

Con base en esas consideraciones, sostienen que es necesario que el Estado intervenga y corrija las imperfecciones del mercado y mejore su incidencia en la asignación de recursos. Plantean la necesidad de que se subsidie la tasa de interés para bajar el costo de los préstamos y simultáneamente ampliar su cobertura. De este modo el crédito debería llegar a los pequeños propietarios, con lo que aumentaría la demanda por fondos para inversión y para adopción de nuevas técnicas. Las tasas bajas de interés, además les permitirían una mayor capacidad de pago.

Los que mantienen que la oferta de crédito es adecuada, se apoyan en evidencias empíricas de que el crecimiento del crédito y del producto agrícola, no están necesariamente relacionados tal como lo muestran algunos estudios (Brasil).^{2/} Quienes

^{1/} N.L. Agarwall y R.K. Kumawat, "Potentialities of increasing farm incomes through credit and new technology", en Agricultural situation in India, Vol. 29, N° 7, 1974.

^{2/} D.W. Adams, "Agricultural credit in Latin America: A critical review of external funding policy", J. Amer, Agriculture Economics, Vol. 53, N°2, 1971.

sostienen esta tesis afirman que aumentos en la tasa de interés inducen al ahorro y al mayor uso de recursos propios para financiar inversiones.

Indican que el desarrollo tecnológico posee una baja propensión al crédito y que para que aquél tenga lugar requiere que previamente se amplíe la infraestructura rural y haya mejor distribución del ingreso. Reconocen que bajo esas condiciones una mayor oferta de crédito tiene efectos positivos, aumenta el producto y se incorpora nueva tecnología.1/

Explican que una intensa demanda por crédito institucional ocurre cuando está subsidiada la tasa de interés y plantean que esto -al contrario de lo que algunos piensan- acentúa las diferencias de ingresos en detrimento de los pequeños propietarios, ya que los agricultores que presenten mejores garantía de pago, consiguen la mayor parte de los préstamos y perciben los subsidios. El abaratamiento del crédito adicionalmente induce al uso de tecnologías más intensivas en capital, que desplazan mano de obra.

Las altas tasas de interés -en ausencia de subsidios- son atribuidas a la ausencia de demanda efectiva, al costo de oportunidad del dinero en el sector rural debido principalmente a la estacionalidad de su demanda y a los altos costos de administración de las entidades crediticias.2/ Algunos estudios sugieren incluso que la mayor incidencia en la no recuperación de créditos tiene lugar entre los grandes agricultores, antes que entre los pequeños.3/

1/ F. Johnson, "Agricultural credit" en Development Digest, Vol. 9, 1971.

2/ A. Bottomley, "The cost of administering private loans in underdeveloped area", en Oxford Economic Papers, Vol. 15, 1963.

3/ V. Lele, citado por C. Samah en "Estructura y dinámica del crédito agrícola", op. cit.

Las soluciones que proponen los sostenedores de esta tesis, se orientan al aumento de la demanda efectiva. Entre las medidas concretas se mencionan de un lado, a los créditos dirigidos a inducir innovaciones y uso de variedades de altos rendimientos y, por otra parte, a las destinadas a reducir las variaciones de ingresos y consecuentemente el riesgo de que no se pague la deuda, como por ejemplo, seguros de cosechas, inversiones en regadío, infraestructura del almacenamiento, mejoramiento de los canales de comercialización, procesamiento de los productos y asistencia técnica.

La tesis estructuralista por su parte, sostiene la necesidad de tratar en conjunto el problema de las imperfecciones del mercado de capitales con las de los mercados de la tierra y de los insumos. Para esta tesis, el tamaño de la propiedad determina el acceso al crédito y, por tanto, las posibilidades de innovación tecnológica están en función de las perspectivas técnicas y económicas del predio. Señalan que determinados paquetes tecnológicos poseen componentes neutros respecto al tamaño de la propiedad y que otros son marcadamente inflexibles. Indican que las semillas, los fertilizantes y plaguicidas, son susceptibles de uso en pequeñas o en grandes cantidades, en tanto que las obras de infraestructura y la maquinaria son apropiados para las propiedades de mayor tamaño.1/

Esta tesis destaca que para entender las imperfecciones de los mercados es necesario considerar las relaciones sociales en el medio rural y explicar las razones por las que la tasa de interés que cobren los prestamistas difiere sustancialmente del costo real del crédito.2/

1/ K. Griffin, "The political economy of agrarian changes. An essay on the green revolution", Editorial Mc Millan, 1974.

2/ M. Lipton, "Agricultural finance and rural credit in poor countries", en World Development, Vol. 4, N° 7, 1976.

Esta posición concluye en que la intervención gubernamental sobre la oferta de crédito y las formas como éste se canaliza, no es suficiente para corregir las imperfecciones de los mercados de capitales. Es requisito previo abordar los problemas estructurales, entre los que sobresale la tenencia de la tierra. De igual forma llaman la atención en el sentido de que los programas de crédito orientados a los pequeños agricultores deben responder a criterios que vayan más allá de los contemplados para resguardar la recuperación del préstamo lo que lleva a calificar como productivo el crédito de subsistencia para el consumo, ya que ayuda a la formación de capital humano y por tanto a elevar la productividad en el largo plazo.^{1/}

Respecto a la evolución del crédito agrícola, se ha constatado que el monto absoluto prestado institucionalmente al sector se ha incrementado sustancialmente. En unos países ha llegado a ser cinco veces mayor de lo que fue a comienzos de los años sesenta. En otros, el incremento no es tan espectacular, pero por lo menos se ha duplicado. Si se examina el coeficiente que indica la relación entre el monto del crédito agrícola y el producto regional generado por el sector agrícola, se encuentra que aquél ha venido elevándose sostenidamente; ha pasado de alrededor del 35% en 1965, al 40% en 1970, para sobrepasar el 60% en estos últimos años.

Las causas que explican estos aumentos son de diverso orden; cabe destacar desde luego, la manifiesta preocupación de los gobiernos, que se materializa por intermedio de decisiones de los Bancos Centrales de otorgar a la agricultura mayor atención crediticia. Hay evidencias de esa preocupación prácticamente en todos

^{1/} J. C. Abbot, "Agricultural credit institutions in Asia and Latin America, 1974", Boletín Mensual de Economía Agraria y Estadísticas, FAO, Vol. 22, N° 12.

los países de la región. De otro lado, el hecho de que la agricultura haya alcanzado un mayor grado de monetarización en sus relaciones con el resto del sistema económico, ha originado que en sus operaciones de gestión y comerciales recurra con más intensidad y frecuencia al sistema bancario y por lo tanto al crédito institucional.

De otra parte, la información disponible indica que en unos países habría crecido la relación entre el crédito agrícola y el crédito total: en otros esa relación habría disminuido a pesar del aumento en términos absolutos del volumen del crédito y, finalmente, en algunos se habría mantenido estable. Como promedio regional, se estima que dicha relación fue del orden del 13% en 1965, que habría subido al 16% en 1970 y que se aproxima al 19% en años recientes. Esto implica que a través del crédito institucional ha venido concretándose una moderada mayor asignación de recursos para la agricultura.

Destacan numerosos diagnósticos nacionales que no obstante que el volumen del crédito institucional agrícola ha crecido sustancialmente, aún no es suficiente -medido por las solicitudes de préstamos- para satisfacer las necesidades de la agricultura. La legislación bancaria generalmente contiene normas que exigen garantía reales y capacidad efectiva de pago por parte de los usuarios, requerimientos que dan como resultado que centenares de miles de pequeños productores queden al margen de los programas crediticios.

Los antecedentes disponibles indican que en promedio para la región, alrededor de un quinto de los agricultores reciben crédito institucional, quedando el resto al margen de esta fuente. Dicha cifra oculta gran variación entre países en cuanto

a cobertura del crédito, la que oscila entre el 2 y el 65% del total de agricultores dependiendo ello del grado de desarrollo alcanzado por los diferentes organismos especializados.^{1/} De otra parte, numerosos estudios de casos demuestran que dadas las características de las garantías bancarias exigidas, quienes acceden al crédito institucional, son mayoritariamente los agricultores de mayor tamaño, quienes pueden responder a las exigencias planteadas.

En los últimos años y en varios países, se han revisado las directrices para el crédito agrícola -y/o rural- con el fin tanto de asegurar su coherencia con las estrategias y estilos de desarrollo adoptados, como de incorporar normas menos rígidas que faciliten el acceso al crédito de un número mayor de productores y para reducir las filtraciones del crédito hacia propósitos distintos de la agricultura. En otros casos, con el fin de paliar los efectos discriminatorios que implícitamente acarrearán las regulaciones vigentes, se han diseñado programas de crédito "dirigidos" y se han establecido "fondos" especiales destinados exclusivamente a beneficiar con el crédito a pequeños productores. Independientemente del grado de eficacia que se haya logrado en cuanto al funcionamiento de esos instrumentos complementarios, parece ser que aún no es elevado el número de nuevos usuarios incorporados al sistema crediticio institucional como un todo.

Las estimaciones realizadas sobre necesidades adicionales del crédito han dado como resultado cifras sorprendentemente altas. Mayor aún parece ser la brecha entre tales estimaciones y los montos actualmente desembolsados.

^{1/} FAO, "Mercadeo, suministro y servicios de crédito para el pequeño agricultor", octubre de 1976.

Por lo general, la oferta de crédito institucional agrícola ha estado fuertemente condicionada por las fuentes de recursos de que disponen los bancos oficiales y privados. Cuando el grueso de los depósitos es exigible a corto y muy corto plazo, siendo por lo tanto, pequeña la fracción de depósitos a largo plazo y en cuentas de ahorro, es explicable que los préstamos sean preponderantemente de corto plazo. Los recursos financieros externos son los que han permitido a las instituciones crediticias locales que otorguen préstamos para actividades ligadas al proceso productivo, caracterizadas por su lenta maduración, tales como: mejora territoriales; construcción de pozos, estanque y canales de riego; construcciones e instalaciones, adquisición de maquinaria y equipos; plantación de cultivos permanentes; cría de ganado vacuno de carne y de leche; formación o renovación de cercos y alambrados; repoblación forestal y otros.

Las solicitudes de préstamos para levantar cosechas, para la adquisición de fertilizantes y otros productos agroquímicos, la adquisición de aperos, la realización de pequeñas mejoras a la explotación, la adquisición de animales para engorde, la movilización de la producción y otras actividades vinculadas con cultivos de ciclo anual, constituyen el grueso de los pedidos de préstamo. Este tipo de solicitudes proviene tanto de empresas agrícolas que cuentan con mediano o gran acervo de capital fijo, como de unidades de explotación descapitalizadas y apegadas a sistemas más tradicionales de cultivo.

La adopción de innovaciones tecnológicas al proceso productivo implica mayores necesidades de crédito. En la medida que los recursos movilizados con este fin se orienten de preferencia a los productores de tamaño medio y grande,

que son como ya se ha dicho, los que están en condiciones de cumplir los requisitos de garantías exigidos, la tecnología basada en el uso de maquinarias, en la construcción de obras de riego, el empleo de semillas mejoradas, fertilizantes y plaguicidas, tendrá condiciones adecuadas para su difusión. Como contraparte, si el crédito institucional no logra alcanzar una cobertura significativa y además no existe una oferta tecnológica adecuada a la dotación de recursos de los pequeños propietarios, una proporción importante de ellos quedará marginada del progreso técnico.

La dependencia de los campesinos del crédito no institucional -que en varios análisis realizados por organismos nacionales recibe el calificativo de próximo y/o equiparable a la usura- aumenta inevitablemente tras la adopción de cambios tecnológicos como la adopción de nuevas variedades o híbridos, la compra de aperos mejorados, el uso de fertilizantes y pesticidas. Al respecto los estudios disponibles demuestran las desventajosas condiciones bajo las cuales son acordados este tipo de préstamos para los pequeños productores, quienes en ausencia de otras alternativas, deben recurrir a prestamistas no institucionales, los que desde su posición de únicos o casi únicos oferentes, establecen tasas de interés enormemente superiores a las cobradas en el sector formal tal como lo muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2

TIPOS DE INTERES A LOS AGRICULTORES, POR ORIGEN DE LOS PRESTAMOS
1967-1973

(Porcentajes anuales)

Países	Tipos nominales		Tipos reales	
	Instituciones	Prestamistas	Instituciones	Prestamistas
Bolivia	9	100	5	96
Brasil	15	60	-7	40
Colombia	12	40	4	33
Costa Rica	8	24	4	20
Chile	14	82	-16	52
Ecuador	10	-	7	23
El Salvador	10	25	8	38
Honduras	9	40	6	53
México	10	60	7	-
Nicaragua	13	-	8	-
Perú	12	-	5	-

Fuente: World Bank, Crédito Agrícola, Documento Política Sectorial, 1975.

Nota: La información sobre tipo de interés que cobran los prestamistas se presenta sólo a título indicativo.

b) Recursos externos 1/

i) Asignaciones oficiales para la agricultura latinoamericana 2/

Durante el período 1973-1977, la participación de América Latina en las asignaciones totales de capital para la agricultura de los países en desarrollo fluctuó entre el 20 y el 28%.^{3/} Si se considera únicamente su participación dentro de las asignaciones oficiales de asistencia externa para la agricultura, (AOA), total, ésta fue más baja y se mantuvo dentro de un rango que osciló entre el 16 y el 23%.

En 1977, AOA para Latinoamérica alcanzó a la suma de 1 458 millones de dólares, de los cuales, alrededor del 60% se destinaron a los países de América del Sur, un 30% a México y países Centroamericanos y el resto a los países del Caribe. (Véase el Cuadro 3.) En el mismo año, mientras la asistencia consecional para la agricultura, ACA, para los países en desarrollo alcanzó al 60% del total de AOA más suministros de fertilizantes y cooperación técnica, la participación de ACA para América Latina fue de sólo el 35%. Hay considerables diferencias entre los países latinoamericanos; así, por ejemplo, en 1977 el componente donación para la subregión del Caribe llegó al 87%, en comparación con el 27% para los países de Sudamérica.

1/ Fuente: FAO, Documento LARC/80/6, "Recursos externos y el desarrollo agrícola y alimentario de América Latina", 1980.

2/ La recolección sistemática de información sobre flujos de recursos externos para el sector agrícola de los países en desarrollo empezó en 1973 y muchas de las series correspondientes, por lo tanto, empezaron dicho año. Dichas cifras muestran varias deficiencias e inclusive cobertura incompleta y retrasada. Las cifras disponibles deben ser consideradas con las reservas necesarias y se debe tener presente su carácter indicativo. Con respecto a la cobertura debe notarse que muy poca información está disponible sobre recursos externos provenientes del sector privado. La información no incluye la contribución de los países de economía centralmente planificada, debido a que es insuficientemente documentada. La mayoría de la información disponible se refiere a asignaciones en lugar de a los flujos verdaderos, con base en los desembolsos netos.

3/ Las asignaciones oficiales de capital incluyen AOA más los suministros de fertilizantes y la cooperación técnica, expresados en su valor monetario.

Cuadro 3

ASIGNACIONES OFICIALES DE ASISTENCIA EXTERNA A LA AGRICULTURA (DEFINICION "AMPLIA") a/
 PARA PAISES DE AMERICA LATINA b/
 1973-1977

(En millones de dólares)

Receptores	1973		1974		1975		1976		1977	
	AOA	Total								
<u>América del Sur</u>										
Argentina	-	-	-	-	95.5	188.5	25.0	30.0	-	144.1
Bolivia	2.0	2.0	27.2	27.2	15.0	15.0	67.7	67.7	43.0	43.0
Brasil	1.0	55.0	3.9	3.9	-	23.0	44.1	284.1	88.8	363.2
Chile	0.1	0.1	37.0	37.0	-	20.0	52.0	52.0	7.5	32.5
Colombia	34.1	40.1	-	-	2.3	42.8	83.0	83.0	3.3	119.3
Ecuador	5.5	5.5	41.7	41.7	-	11.1	7.0	10.0	22.8	38.3
Guayana, Fr.	-	-	1.0	1.0	0.9	0.9	-	-	0.5	0.5
Guyana	0.4	0.4	-	12.9	-	-	-	-	8.5	8.5
Paraguay	0.1	0.1	15.7	25.7	0.6	4.8	4.8	4.8	1.3	29.3
Perú	24.8	49.8	15.5	35.9	4.1	4.1	18.6	18.6	51.0	76.0
Surinam	-	-	-	-	-	-	62.5	62.5	12.3	12.3
Uruguay	-	13.5	2.4	3.1	9.9	26.9	-	-	-	15.0
Venezuela	10.6	10.6	-	22.0	-	-	-	-	-	-
<u>Total América del Sur</u> <u>en dólares corrientes</u>	<u>78.6</u>	<u>177.1</u>	<u>144.4</u>	<u>210.4</u>	<u>128.3</u>	<u>337.1</u>	<u>364.7</u>	<u>612.7</u>	<u>239.0</u>	<u>882.0</u>
<u>Total en dólares</u> <u>de 1975 c/</u>	<u>107.7</u>	<u>242.6</u>	<u>162.2</u>	<u>236.4</u>	<u>128.3</u>	<u>337.1</u>	<u>361.1</u>	<u>606.6</u>	<u>219.3</u>	<u>809.2</u>

Cuadro 3 (continuación)

Receptores	1973		1974		1975		1976		1977	
	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total
<u>México y América Central</u>										
Bélice	-	-	0.6	0.6	-	-	3.6	3.6	0.1	0.1
Costa Rica	-	-	7.9	7.9	30.0	33.6	13.5	13.5	31.5	60.5
El Salvador	14.9	14.9	-	-	-	-	15.0	15.0	20.9	20.9
Guatemala	11.3	11.3	0.1	0.1	4.7	4.7	70.5	70.5	3.6	3.6
Honduras	15.8	15.8	33.0	33.0	14.0	14.0	30.1	30.1	105.9	130.9
México	21.1	145.1	49.0	301.0	37.0	335.5	31.0	280.8	1.9	217.5
Nicaragua	8.5	17.0	1.5	1.5	30.5	30.5	12.0	15.0	-	-
Panamá	0.1	4.8	19.6	19.6	40.2	64.2	-	-	9.7	25.2
<u>Total México y América Central en dólares corrientes</u>										
	<u>71.7</u>	<u>208.9</u>	<u>111.7</u>	<u>363.7</u>	<u>156.4</u>	<u>482.5</u>	<u>175.7</u>	<u>428.5</u>	<u>173.6</u>	<u>458.7</u>
<u>Total en dólares de 1975 c/</u>										
	<u>98.2</u>	<u>286.2</u>	<u>125.1</u>	<u>407.3</u>	<u>167.5</u>	<u>493.6</u>	<u>194.6</u>	<u>447.4</u>	<u>161.4</u>	<u>423.1</u>
No determinados	-	-	-	-	11.1	11.1	18.9	18.9	1.2	1.2
<u>Total América del Sur, México y América Central</u>										
	<u>150.3</u>	<u>386.0</u>	<u>256.1</u>	<u>574.1</u>	<u>195.8</u>	<u>830.7</u>	<u>559.3</u>	<u>1 060.1</u>	<u>413.8</u>	<u>1 341.9</u>
<u>Caribe</u>										
Anguilla	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.2
Antigua	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	-	-
Barbados	2.3	2.3	-	-	-	-	-	-	0.9	0.9
Cuba	2.0	2.0	19.7	23.2	2.1	2.8	3.0	48.7	3.9	3.9
Dominica	-	-	0.7	0.7	0.2	0.2	1.0	1.0	0.5	0.5
República Dominicana	14.6	14.6	67.5	67.5	-	8.0	15.0	15.0	22.6	22.6
Granada	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Guadalupe	2.1	10.0	4.0	15.2	5.9	5.9	-	21.0	-	-

Receptores	1973		1974		1975		1976		1977	
	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total
Haití	-	-	9.7	0.7	7.5	7.5	14.1	14.1	37.3	37.3
Jamaica	13.3	13.3	1.8	7.8	9.3	9.3	10.5	10.5	32.1	47.1
Martinica	3.2	14.2	3.7	17.2	7.0	7.0	0	17.5	-	-
Montserrat	-	-	-	-	0.1	0.1	0.8	0.8	0.1	0.1
San Kitts-Nevis	-	-	-	-	-	-	0.6	0.6	0.7	0.7
Santa Lucía	-	-	-	-	0.2	0.2	0.4	3.0	1.8	1.8
San Pierre & Miquelón	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-
San Vicente	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.1	0.1
Trinidad y Tabago	2.3	14.3	0.1	0.1	-	-	0.3	0.3	-	-
Islas del Turco y Caicos	-	-	-	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2
Islas Vírgenes	-	-	-	-	0.1	0.1	0.6	0.6	-	-
Indias Occidentales	0.5	0.5	0.3	0.3	8.9	8.9	-	-	-	-
No determinados	-	-	-	-	-	-	0.7	0.7	0.2	0.2
<u>Total Caribe en dólares corrientes</u>	<u>40.4</u>	<u>71.3</u>	<u>107.7</u>	<u>141.9</u>	<u>41.6</u>	<u>50.3</u>	<u>48.3</u>	<u>135.3</u>	<u>100.1</u>	<u>115.7</u>
<u>Total en dólares de 1975 c/</u>	<u>55.4</u>	<u>97.7</u>	<u>120.6</u>	<u>158.9</u>	<u>41.6</u>	<u>50.3</u>	<u>48.3</u>	<u>135.3</u>	<u>92.1</u>	<u>106.4</u>
<u>Total América Latina en dólares corrientes</u>	<u>190.7</u>	<u>457.3</u>	<u>363.8</u>	<u>716.0</u>	<u>337.4</u>	<u>881.0</u>	<u>607.6</u>	<u>1 195.4</u>	<u>514.5</u>	<u>1 457.6</u>
<u>Total en dólares de 1975 c/</u>	<u>261.3</u>	<u>626.5</u>	<u>407.4</u>	<u>801.9</u>	<u>337.4</u>	<u>881.0</u>	<u>607.6</u>	<u>1 195.4</u>	<u>473.4</u>	<u>1 340.9</u>

Fuente: OECD y FAO.

- a/ La OECD emplea la definición "restringida" de agricultura para aquella que comprende solamente las actividades que contribuyen directamente a la producción. La definición "amplia" por su parte, incluye además el desarrollo de infraestructura (electrificación rural, vivienda, caminos), agroindustrias y desarrollo regional.
- b/ Asignaciones de CAD/EEC (basadas en cifras incompletas), Banco Mundial, BID y OPEP/SF. Excluyen siministros de fertilizantes y cooperación técnica, excepto el componente de cooperación técnica de los préstamos y créditos del Banco Mundial.
- c/ Deflactado por el índice del valor unitario de las Naciones Unidas para la exportación de manufacturas.

Durante el período en referencia, las asignaciones totales de capital para asistencia externa para la agricultura latinoamericana más que se triplicaron en dólares corrientes y se duplicaron en dólares de 1975. Los países de Sudamérica registraron el crecimiento más notorio. En dólares corrientes fue casi cinco veces mayor en 1977 que en 1973 o más de tres veces medido en dólares de 1975. Una porción sustancial de ese incremento consistió en flujos no concesionales a pesar de que las asignaciones concesionales 1/ -en dólares corrientes- también se triplicaron. El incremento de la asistencia externa tanto concesional como no concesional fue bastante inferior para México y Centroamérica y los países del Caribe. (Véase nuevamente el Cuadro 3.)

ii) Consideraciones generales sobre términos y condiciones para la asistencia externa seguidos por las agencias financieras

La mayor fuente de financiamiento externo oficial para la agricultura de América Latina son: el Banco Interamericano de Desarrollo (42% de las asignaciones totales durante el período 1973-1977), el Banco Mundial (39%) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y la Comunidad Económica Europea (19%). En años recientes, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo Especial de la OPEP también han contribuido, aunque en menor proporción, al financiamiento de los proyectos agrícolas en la región. (Véase el Cuadro 4.)

1/ Los préstamos son considerados concesionales cuando tienen un elemento donación de por lo menos el 25%. El elemento donación está determinado por tres ingredientes: Tasa de interés, período de maduración y período de gracia del préstamo (suponiendo una tasa de descuento del 10%).

Cuadro 4

ASIGNACION DE CAPITAL PARA LA ASISTENCIA EXTERNA (AOA Y TOTAL)
PARA AMERICA LATINA, POR DONANTES PRINCIPALES a/

(En millones de dólares)

	CAD/EEC		Banco Mundial		BID		FE/OPEP <u>b/</u>	FIDA <u>c/</u>	Total	
	AOA	Total	AOA	Total	AOA	Total	AOA	AOA	AOA	Total
1973 Cantidad	86.1	105.0	25.1	252.8	79.5	99.5	-	-	190.7	457.3
% sobre el donante	18	19	4	25	100	100			16	25
1974 Cantidad	156.4	205.5	11.0	235.4	196.4	275.1	-	-	363.8	716.0
% sobre el donante	19	21	2	15	100	100			18	22
1975 Cantidad	84.8	89.7	7.5	350.0	245.1	441.3	-	-	337.4	881.0
% sobre el donante	11	11	1	15	100	100			16	20
1976 Cantidad	205.0	292.0	23.5	391.5	379.1	511.9	-	-	607.6	1 195.4
% sobre el donante	20	23	3	20	100	100			23	28
1977 Cantidad	203.7	203.7	10.0	593.0	294.9	655.0	5.9	-	514.5	1 451.7
% sobre el donante	12	12	1	22	100	100	23		15	25
1978 Cantidad	n.a.	n.a.	19.0	673.5	245.8	491.3	4.0	13.5	n.a.	n.a.
% sobre el donante			1	17	100	100	6	23		

Fuente: OECD y FAO.

a/ Agricultura según la definición "amplia".

b/ FE/OPEP empezó los préstamos agrícolas en 1977.

c/ FIDA empezó los préstamos agrícolas en 1978.

Los términos y condiciones de los préstamos externos a los países latinoamericanos varían considerablemente según la fuente de financiamiento del país receptor, el propósito del préstamo y varios factores correlacionados sobre los cuales no se dispone de información completa. Hay por lo tanto que insistir en que los promedios que se presentan en este capítulo tienen más bien carácter indicativo y son órdenes de magnitud antes que cifras precisas. Se debe destacar, además, que las condiciones de los préstamos normalmente no están determinadas con base en consideraciones sectoriales o regionales, sino más bien por factores específicos relacionados generalmente con niveles de ingreso y capacidad de pago de los países receptores. Es por ello que algunas de las consideraciones aquí incluidas no se refieren específicamente a América Latina.

De un total de 1 163 millones de dólares de asignaciones totales para la asistencia a la agricultura latinoamericana en 1976, alrededor del 46% fueron AOA, un 50% correspondió a asignaciones no AOA y el 7% restante a donaciones. Dentro de este total, la distribución de AOA y de donaciones han variado considerablemente de acuerdo al ingreso promedio de los países. Se puede apreciar que la proporción de AOA dentro del total de asignaciones fue sensiblemente superior en países con menos de 750 dólares per cápita de ingreso (83 a 93%) que en los países con tramos de ingresos más elevados (21 a 36%). (Véase el Cuadro 5.)

Cuadro 5

AMERICA LATINA. ASIGNACIONES DE CAPITAL PARA ASISTENCIA EXTERNA
A LA AGRICULTURA, SEGUN TRAMOS DE INGRESO POR HABITANTE
1976

(En millones de dólares)

	Países con ingreso en dólares por habitantes					Total
	Menos de 250	251 a 500	501 a 750	751 a 1 000	Sobre 1 000	
Donaciones	1.1	1.4	4.3	1.1	64.6 _{a/}	80.2
AOA	13.0	112.1	175.9	36.2	150.0	500.4
No AOA	-	21.0	8.6	63.2	489.8	582.8
<u>Total</u>	<u>14.1</u>	<u>134.5</u>	<u>188.8</u>	<u>100.5</u>	<u>704.4</u>	<u>1 163.4</u>

Fuente: Estimaciones de la FAO.

a/ La casi totalidad de esa suma fue proporcionada a Surinam por los Países Bajos.

Los flujos de capital canalizados por la ayuda bilateral hacia América Latina provienen básicamente de los países del CAD/CEE. La casi totalidad de esos fondos vienen bajo la forma de asistencia oficial para el desarrollo y contienen, por lo tanto, un componente importante de donación; siete países del CAD otorgan sólo donaciones, dos tienen un elemento donación que supera el 90%, y para el restante, sobrepasa el 80%.

En general, los préstamos para la agricultura se otorgan bajo condiciones relativamente favorables. Esto, sin embargo, no se debe a decisiones específicas de política sino más bien al hecho de que los préstamos para el sector agrícola tienden a estar más concentrados en los países de ingreso bajo, como se indicó antes, y por lo tanto tienen condiciones más blandas.

Los términos de los préstamos para la agricultura latinoamericana por parte de las agencias multilaterales, medidos por el promedio de su componente donación, parecen ser por lo general más duros que aquellos provenientes de CAD/CEE. El promedio del elemento donación en AOA por parte del CAD fue de aproximadamente 75% durante el trienio 1973/1975, que se compara con el 42% de las agencias multilaterales.

C. FACTORES CONDICIONANTES DE LA FORMACION DE CAPITAL EN LA AGRICULTURA

1. La agricultura en el contexto global

Las estrategias de desarrollo seguidas a partir de la post-guerra otorgaron primera prioridad al desarrollo industrial, al que se asignó la responsabilidad de asegurar el crecimiento de las economías nacionales. Múltiples ventajas y estímulos fueron otorgados al fomento de la industria. Programas de inversiones públicas, financiamiento, precios, subsidios y exenciones, regulaciones al intercambio externo, entre otros, fueron concebidos y ejecutados en beneficio de la industria. Distintas ramas de ésta recibieron o fueron adquiriendo prelación. Los servicios de apoyo a otras actividades productivas y los servicios sociales estuvieron francamente subordinados al énfasis dado a la industrialización y por lo tanto, quedaron rezagados.

A las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas y de la pesca que conforman el sector agrícola se otorgó, en el pasado más lejano, atención secundaria pero al mismo tiempo se le asignaron tareas importantes como las de generar divisas para la importación de bienes de capital, materias primas para la industria y alimentos que no se producían domésticamente; de abastecer de materias primas baratas a la industria; de alimentar a precios bajos a la población, de suministrar la mano de obra barata que requerían la industria y el crecimiento urbano. Debido al carácter residual de la atención gubernamental y en particular dentro de los programas de inversión, quedó postergada la necesaria construcción y subsiguiente consolidación de una sólida capacidad productiva agrícola, mejor y distinta de aquéllas conformada por el simple aprovechamiento tradicional de los recursos productivos.

Dentro de ese cuadro general caracterizado por una agricultura que soportó indiferencia, en unos casos, y discriminación en otros, y que debió desempeñar además, un rol aparentemente poco activo como sector, pero al mismo tiempo funcionalmente dependiente del desarrollo industrial, la capitalización de la actividad agrícola estuvo, de un lado, restringida y condicionada a que fueran apareciendo

oportunidades razonables de inversión rentable, y por otra parte, a los recursos que el Estado asignaba para acciones encaminadas a producir cambios en la estructura e infraestructura agrarias. Con el paso del tiempo, esas inversiones se vieron estimuladas por la expansión de los mercados agrícolas, por los cambios tecnológicos asociados con la revolución verde y por la expansión de la frontera agrícola.

En los últimos años se ha podido percibir en algunos países una mayor preocupación gubernamental y una distinta ubicación de la agricultura dentro de las estrategias globales de desarrollo, a causa, tanto de que en varios países ha surgido un cuestionamiento en lo económico y en lo social de los resultados logrados y de los conflictos que han generado los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones, así como porque hay evidencias de que a la agricultura, a pesar de halagadores resultados productivos alcanzados en esta década por varios países en algunos productos, bajo esas condiciones se le hace cada vez más difícil continuar suministrando alimentos baratos, divisas crecientes y contribuir a la expansión de los mercados internos y a la absorción de la producción industrial doméstica.

2. Problemas de política agrícola

Desde la post-guerra, los gobiernos desarrollaron esfuerzos sistemáticos en materia de promoción y fomento de la producción agrícola, que se insertaron en el marco institucional vigente y estuvieron dirigidos, en su mayoría, a un número reducido de productores considerados progresistas e innovadores. Se esperaba que el progreso generalizado de la agricultura se lograría mediante un simple proceso de difusión de resultados, los que por imitación se irían irradiando. Surgió luego una corriente de pensamiento que en su búsqueda de explicaciones del atraso agrícola y rural, cuestionó a las políticas y programas de fomento de la producción, por el escaso impacto con ellos conseguido aún en el plano estrictamente productivo.

Consideraciones de orden económico, social, político, ético, humanístico -según fuese el centro de interés que motivaba el análisis- fundamentaron la búsqueda de interpretaciones que permitieran identificar a las raíces profundas del retraso agrícola y rural. Se llegó así a comienzos de la década de los sesenta, cuando los planteamientos sobre reforma agraria empaparon todo pensamiento relativo al desarrollo agrícola latinoamericano, tanto en el análisis y proposiciones de quienes propiciaban el cambio de estructuras como de aquéllos que argumentaban y sostenían su inconveniencia e inconsistencia. En Punta del Este - Uruguay 1961- mediante la "Declaración de los Pueblos de América" culminó un largo proceso con la aparente aceptación compartida de la necesidad de los cambios estructurales. 1/

En la década de los setenta se constata que la mayoría de las agriculturas nacionales, desde hace algún tiempo y con intensidad y profundidad distintas, habían venido experimentando transformaciones sustantivas en sus estructuras socio-económicas y en las relaciones existentes entre ellas. Se analiza y se demuestra que la modernización tecnológica de la agricultura no es un hecho aislado sino que forma parte de un conjunto que evidencia su carácter integrado e interdependiente respecto al desarrollo de los demás segmentos económicos. Se aprecia que dicho conjunto de vinculaciones y repercusiones, se extiende y entrelaza con el sistema de relaciones externas dentro del cual se insertan las economías de la región.

Se detectan evidencias de que la integración e interdependencia con el desarrollo global es determinante de los cambios que se vienen observando en la agricultura y que para entender acabadamente lo acaecido en el agro, tanto en lo productivo como en su estratificación social, hay que prestar particular atención a las relaciones intersectoriales, las que ayudan a explicar lo ocurrido a la luz de

1/ En México, Bolivia, y Cuba se habían realizado antes cambios de estructura agraria.

situaciones y procesos más amplios y complicados, que aquéllos ligados sólo con las variables propias del sector agrícola.

Dentro de ese marco de integración e interdependencia se ha tornado cada vez más difícil que los propósitos -generales para toda la agricultura, específicos para cada línea de producción o en beneficio del amplio mundo campesino- que el Estado persigue con sus programas y acciones prioritarias, sean plenamente compatibles y coherentes entre sí y entre ellos y los objetivos postulados para el sistema económico en su conjunto. Las dificultades, inconsistencias y contradicciones han sido mayores cuando los países han tenido que encarar opciones, revisar metas y objetivos y aplicar políticas de ajuste interno para hacer frente a la coyuntura externa.

Dentro de este marco han sido numerosas las circunstancias que han propiciado -y obligado- al Estado a preocuparse de manera creciente y actuar de modo cada vez más complejo en beneficio de la actividad agrícola nacional. Tales circunstancias van desde reacciones a situaciones económicas internacionales específicas, hasta la búsqueda de medios de impacto acelerado y múltiple sobre el desarrollo económico y social de un sector vital pero atrasado. El aumento y la diversificación de la actividad estatal en torno a la agricultura -excepto en los países que aplican políticas deliberadas para reducirlas - se ha debido más a una actitud pragmática encaminada a resolver a lo largo del tiempo problemas específicos, antes que a una orientación concreta derivada del perfeccionamiento e influencia de los sistemas nacionales de planificación agrícola. Bajo esas condiciones no ha sido fácil anticipar y dar continuidad a la política agrícola, ni insertarla apropiadamente en las estrategias nacionales de desarrollo.

Los instrumentos de política y las acciones gubernamentales en la agricultura han estado orientados -con orden de prioridad y énfasis diverso- según el estilo de desarrollo de cada país: 1) a influir en el volumen producido, atendiendo situaciones cambiantes de los mercados internos y externos y las variaciones de los precios de los productos agrícolas y de los insumos requeridos para producirlos; 2) a mejorar el abastecimiento de alimentos, los sistemas de mercadeo y la distribución de alimentos entre los grupos más pobres y vulnerables; 3) a intentar una más rápida incorporación de la agricultura campesina a la vida nacional, tanto en lo social como en lo económico y político; 4) a modificar las funciones de producción y estimular el cambio tecnológico; 5) a fomentar o restringir selectivamente las exportaciones e importaciones agrícolas; 6) a facilitar la integración física de los espacios geográficos menos articulados a la economía nacional; 7) a la conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente; y 8) a la reciente búsqueda de nuevas fuentes de energía que reemplacen al menos parcialmente a la derivada del petróleo.

La asignación de recursos, el gasto público agrícola y el crédito institucional en que estas decisiones se han traducido, han respondido a la distinta prelación -simple o combinada- que se ha dado en el tiempo a cada una de estas esferas de acción gubernamental y a los componentes que las integran. Sin embargo, cuando han aparecido indicios de que la producción agrícola nacional es insuficiente para contribuir al abastecimiento de alimentos en el grado en que tradicionalmente lo ha venido haciendo, se vuelcan recursos y esfuerzos del aparato público para acrecentar el volumen producido, a costa, por lo general, no de asignaciones para otros sectores económicos sino de las destinadas a otras acciones de contenido social en el ámbito agrícola.

Es difícil aislar y apreciar cuantitativamente el impacto que en lo productivo y en lo social ha tenido cada decisión de política o cada acción gubernamental de apoyo y prestación de servicios a la agricultura. Es evidente que en alguna medida han contribuido a los aumentos en el volumen producido, pero también hay evidencias de que los cambios en sus relaciones y énfasis han orientado e influido decididamente en las modificaciones observadas en la formación de capital a nivel de finca y en la adopción de cambios tecnológicos y uso creciente de insumos agroquímicos, resultantes de la acrecentada y acelerada adquisición de maquinarias y equipos.

3. La asignación de recursos a la agricultura

Los recursos asignados a la agricultura tienen su origen en los diversos agentes que intervienen en ella, esto es, el Estado, el sector externo y el sector privado. Conforme sean las motivaciones de cada uno de ellos este proceso adquiere características específicas que lo configuran en función de la importancia que asumen los distintos agentes involucrados.

El sector público canaliza los recursos que dispone hacia diferentes actividades económicas conforme a las prioridades que ha establecido. Una parte de ellos destinada a financiar los gastos corrientes de los organismos centralizados y autónomos vinculados a cada actividad productiva o de servicios, y otra a incentivar y/o respaldar las inversiones que en ella se efectúan. En ambos casos, puede tratarse de gastos directa o indirectamente relacionados con cada sector, siendo los últimos de muy difícil identificación y cuantificación.

Dado que el sector público en los países de la región muestra importancia y peso significativos, es necesario revisar algunos antecedentes que ilustran sobre la magnitud y evolución del gasto que efectúa y sobre el destino que asigna.

El examen de las cifras disponibles indica que en los diez últimos años, el gasto público total más que se ha duplicado en términos absolutos -en monedas nacionales- en casi todos los países de la región, a excepción de aquéllos que han aplicado políticas deliberadas para restringirlo. Si se relacionan esos montos con el producto interno bruto regional, se aprecia que han crecido moderadamente, alcanzando a casi un 22% del PIB, coeficiente que refleja tanto la importancia del gasto público en sí, como la trascendencia de las decisiones que toma el Estado cuando asigna recursos. Cabe advertir que los datos que se disponen pueden estar subvaluados por deficiencias de la información utilizada.

Al desagregar el gasto público total regional de acuerdo a su destino, se encuentra que en 1970 alrededor de la mitad de los recursos se comprometieron para servicios de apoyo, servicios sociales y la defensa; alrededor de un 15% para realización de infraestructura económica (electrificación, caminos, transporte, almacenaje, etc.) un 8% se dedicó a fines diversos, tales como el pago de intereses de la deuda pública, inversiones financieras no clasificadas y el 27% restante a las actividades productivas. Dentro de ellas, la agricultura recibió alrededor de un 6.5% correspondiendo el saldo -22%- a la minería, la industria y la construcción. Para 1976, estos porcentajes han variado, acentuándose más aun la importancia de la infraestructura económica y social, con desmedro de las asignaciones a los sectores productivos. La asignación a la agricultura habría disminuido a alrededor del 5%. Véase el Cuadro 6.

El promedio regional de recursos dedicados por Estado a la agricultura 1/ oculta situaciones muy diversas, ya que algunos países en sus presupuestos asignan porcentajes que superan en mucho -dos o tres veces- al regional. Ellos obedecen a situaciones distintas, entre las que destacan la gran dimensión adquirida por el

1/ Se considera Gasto Público Agrícola a aquél que realiza el sector público en actividades directamente vinculadas al sector, ya sean como gastos corrientes o inversiones.

aparato público agrícola y la realización de esfuerzos deliberados para robustecer e impulsar una agricultura reconocida como débil frente a las contribuciones que de ella se esperan, asignaciones que apoyan en la mayor disponibilidad de recursos como consecuencia de precios internacionales favorables para las exportaciones o en mayor financiamiento externo.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: GASTO EN CAPITAL FIJO DEL
SECTOR PUBLICO DE ACUERDO A DESTINO

(En porcentajes)

Sectores	A ñ o s		
	1965	1970	1976
Infraestructura económica y social	68.8	67.0	78.7
Sectores productivos distintos de la agricultura	23.6	26.5	16.7
Agricultura	7.6	6.5	4.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Dos hechos han surgido y se han consolidado a lo largo del tiempo y ambos se han visto reflejados en las asignaciones presupuestarias nacionales a los organismos estatales y paraestatales vinculados con la agricultura. Uno consiste en que desde comienzos de los años sesenta a la fecha, se ha pasado desde una gestión muy centralizada en torno a los Ministerios de Agricultura, a otra caracterizada por una constelación de instituciones semiautónomas e independientes, con su propio ámbito de influencia e incidencia en lo que atañe al desarrollo agrícola. Las actividades relacionadas con la reforma agraria, colonización, desarrollo rural, crédito, investigación, extensión y educación agrícolas, entre otras, han adquirido mayor relevancia e

identidad propia. El otro hecho, concordante con el anterior, ha consistido en una notable y a veces desorganizada expansión del aparato público agrícola. Los efectos combinados de ambos acontecimientos explican que organismos con cierta autonomía hayan pasado a ser los principales canales de uso y distribución de la mayor parte de los recursos estatales asignados a la agricultura.

En la actualidad, el gasto público agrícola refleja la amplia diversificación de las tareas gubernamentales vinculadas con el agro, diversificación que lamentablemente no está exenta de duplicaciones, contradicciones, trabas administrativas, que se traducen en una relativa y/o acentuada falta de coordinación. Los múltiples y exhaustivos diagnósticos realizados en los países, principalmente para fines de planificación agrícola, dan sustento y refuerzan esta apreciación de alcance regional.

Esta diversificación y desarticulación son resultantes de las decisiones gubernamentales de formular y realizar -con éxito variable- programas especiales con los que han esperado alcanzar los propósitos y metas fijados para el mejoramiento agrícola y rural. También ha influido en esta diversificación el interés manifiesto de las agencias financieras internacionales de que los proyectos a ellas sometidas, cuenten con una situación operativa e institucional ágil y flexible.

El Cuadro 7 muestra las variaciones del gasto público agrícola según su distribución funcional. Es evidente el aumento de las asignaciones para los programas de investigación y progreso tecnológico, para el mejoramiento del mercado agrícola y para infraestructura agraria. Los cambios en las asignaciones reflejan modificaciones en las prioridades y énfasis de las políticas globales y agrícolas nacionales.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION FUNCIONAL
DEL GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA 1965-1976 a/

(Porcentajes)

Tipo de gasto	1965	1970	1976
Fomento de la producción de cultivos y pecuaria <u>b/</u>	8.1	8.9	9.2
Acciones de reforma agraria y colonización <u>c/</u>	7.7	10.1	8.8
Regadío y mejoras territoriales	11.0	17.0	15.7
Mejoramiento del mercadeo agrícola	2.4	2.8	5.5
Investigación y experimentación agrícola <u>e/</u>	4.4	7.1	7.3
Extensión agrícola y formación de cooperativas	17.8	15.8	17.3
Administración pública <u>g/</u>	36.7	30.2	28.2
Otros <u>h/</u>	9.9	8.1	8.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaboración de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con base en Presupuestos generales de los países y según los criterios de los presupuestos por programas.

- a/ Comprende un grupo importante y representativo de países de la región.
- b/ Incluye adquisición de maquinaria, equipos, insumos agroquímicos y semillas.
- c/ Incluye asistencia técnica, distribución de títulos de propiedad y establecimiento de núcleos de colonos.
- d/ Instalaciones y operaciones de acopio, regulación y almacenamiento.
- e/ Incluye innovaciones tecnológicas.
- f/ Comprende extensión, desarrollo rural integrado, fomento y/o sostenimiento de cooperativas de producción y mercadeo.
- g/ Remuneraciones a personas del sector público agrícola; incluye gastos en modernización administrativa y capacitación de personal.
- h/ Comprende programas de fomento pesquero, manejo silvícola y reforestación y otros gastos no especificados.

4. Los elementos dinámicos y restrictivos

En las economías capitalistas, la decisión de invertir o ampliar el stock de capital existente se basa en consideraciones que los empresarios hacen sobre la tasa de ganancia esperada, ponderada por el riesgo que corre la inversión. Si bien estas consideraciones pueden ser calificadas como determinantes básicas de las decisiones de invertir, inciden sobre éstas un conjunto adicional de factores que en una u otra forma pueden modificar las previsiones sobre tasa de ganancia y riesgo, tales como: características de los mercados y precios y sus perspectivas de expansión, tanto para productos, como para factores, la calidad y cantidad de los recursos productivos y la oportunidad con que se puede disponer de ellos, la seguridad o garantía existentes al momento de realizar la inversión y los avances tecnológicos, además del apoyo que puede prestar el Estado a través de la implementación de medidas específicas de política económica.

Estos factores dinámicos o restrictivos de la inversión en general operan igualmente en la agricultura, pero dada la heterogeneidad de los segmentos productivos que la conforman, inciden sobre la inversión agrícola consideraciones adicionales de índole diferente. Para el segmento moderno los elementos básicos de la decisión de invertir son la tasa de ganancia y el riesgo. Para la agricultura campesina, lo fundamental es asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo familiar y, por lo tanto, de la unidad productiva.

i) En el segmento capitalista de la agricultura

Como ya se señaló, los empresarios que conforman el segmento moderno agrícola, invierten en función de la rentabilidad que esperan obtener, ponderada por el riesgo. Dichos factores que son los fundamentales para las decisiones de inversión, hacen que los empresarios de este segmento movilicen recursos propios o conseguidos en calidad de préstamos para financiarlas.

Las evidencias empíricas disponibles muestran que el ahorro privado agrícola se manifiesta como tal en forma reducida y hay indicios de que una parte del excedente se transfiere a otros sectores económicos. Bajo estas circunstancias cabría pensar que las ganancias del sector moderno son reducidas o que las preferencias temporales de los empresarios agrícolas se inclinan constantemente en favor del consumo presente, quedando escaso margen al ahorro y consecuentemente a la inversión.

De otra parte, al interior del segmento capitalista agrícola coexisten empresas modernas, muchas de ellas vinculadas a los estratos altos del mercado interno, al mercado externo y/o a la inversión extranjera, con otras "tradicionales"^{1/} caracterizadas por el aprovechamiento extensivo del recurso suelo y habitualmente poco capitalizadas. Los primeros obtienen, por lo general, ingresos elevados y consiguen, además, recursos financieros de otros sectores económicos o del exterior, encontrándose así en condiciones de invertir satisfactoriamente a nivel de finca para sustentar y reforzar su modernización productiva.

Los segundos, vinculados básicamente a los estratos medios y bajos del mercado interno, logran ganancias más reducidas que el grupo anterior. Esto se debe a múltiples causas, entre las que pueden citarse precios bajos y los resultados típicos de procesos productivos extensivos particularmente evidentes en suelos de calidad inferior. Hay que tener en cuenta que la posesión de la tierra no siempre se efectúa con propósitos productivos, pudiendo también representar una forma de indexar inflación cuando ésta se torna aguda, como además el hecho de que el empresario puede utilizar su calidad de tal para acceder a créditos fáciles y ventajosos para luego destinar los

^{1/} Se refiere a empresas capitalistas con menor grado de modernización y que constituyen un estrato al que se califica de tradicional y cuya lógica responde a la tasa de ganancia ponderada por el riesgo y por lo tanto difiere de la racionalidad propia del segmento campesino.

préstamos a otros propósitos. Todo ello incide y explica que en promedio el ingreso y el ahorro privado de este grupo sea reducido y, de otro lado, que se sobredimensionen las necesidades de crédito. Como consecuencia de todo esto la capitalización es significativamente menor que en el caso del empresario agrícola capitalista moderno y su dependencia del crédito para seguir operando es mayor.

En sus estrategias de desarrollo -y en períodos de tiempo distintos- la mayoría de los gobiernos han asignado al sector agrícola un papel importante, particularmente cuando en conjunto o aisladamente han buscado el logro de objetivos tales como un adecuado abastecimiento interno de alimentos y otros productos agrícolas, un mayor ingreso de divisas por concepto de exportaciones, que el campo absorba parte significativa del empleo total y que facilite el progreso industrial-urbano mediante la provisión de alimentos baratos y que mantenga salarios bajos.

Estos roles asignados a la agricultura han sido considerados de vital importancia para el funcionamiento de las economías en su conjunto, y han dado lugar a decisiones de canalizar recursos desde los otros sectores para suplir los aparentemente bajos niveles de inversión privada agrícola. Esas transferencias, sin embargo, no significan que el saldo neto -recursos que entran y salen- sea permanentemente favorable al sector agrícola; es posible que suceda lo contrario. En efecto, vía deterioro de los términos de intercambio, se puede transferir al exterior parte significativa del excedente generado por los productos agrícolas de exportación. De igual forma, la producción de alimentos a bajo costo para los sectores urbanos de bajos ingresos y la mantención de salarios bajos, representan subsidios a otros sectores de la economía. Si a ello se suma que la expansión de la agricultura ha requerido necesariamente de bienes industriales (fertilizantes, plaguicidas, tractores, etc.), sus precios de adquisición pueden representar otra vía de transferencia de recursos desde el sector agrícola a la industria.

Bajo estas circunstancias, el Estado ha "compensado" a la agricultura, mediante la adopción de medidas específicas que aseguren que continúe cumpliendo eficazmente con las funciones que le han sido asignadas. Las disposiciones gubernamentales en la materia, han buscado evitar el deterioro de la rentabilidad que obtienen los diversos grupos de empresarios capitalistas que operan en la agricultura. Para ello se han implementado medidas de política destinadas a incentivar la formación de capital en la agricultura, que han constituido elementos impulsores adicionales del proceso de capitalización agrícola, a la vez que se han realizado esfuerzos para remover aquellos otros cuyos efectos eran evidentemente restrictivos.

Un primer grupo de medidas gubernamentales han estado dirigidas al abaratamiento del capital, y han consistido en la implementación de programas de crédito con interés subsidiado, en la rebaja preferencial de aranceles para maquinarias, equipos e insumos importados y en la venta de éstos por parte del Estado a precios subsidiados.

Otro grupo importante de medidas se han orientado a la construcción, ampliación y diversificación de la infraestructura física extrapredial. Pueden mencionarse las obras de represamiento de agua para riego, la construcción de drenajes, los caminos rurales que conectan a carreteras principales, la electrificación rural y la infraestructura para comercialización.

Finalmente -en forma complementaria- se han establecido programas de asistencia técnica dedicados al proceso productivo, al mercadeo interno, a la exportación, al fomento de determinados cultivos considerados prioritarios en la expansión de la agroindustria y a la ampliación de la frontera agrícola.

El grupo de medidas adoptadas para reducir el costo del capital a los empresarios agrícolas han apuntado directamente -como es obvio- a una mayor formación de capital, pero han inducido adicionalmente a mejoras en la calidad de las inversiones realizadas. El crédito subsidiado y las rebajas preferenciales de aranceles han estimulado la

incorporación de tecnologías desarrolladas para otras condiciones y más capital-intensivas que las anteriormente empleadas. Este efecto colateral es evidente en los procesos productivos seguidos por el segmento capitalista moderno, y no aparece con tanta nitidez entre los empresarios "tradicionales".

Gracias a esto se logra la expansión del volumen producido y se consiguen aumentos en los rendimientos unitarios, aun cuando se genera al mismo tiempo desplazamiento de la fuerza de trabajo. En el caso de los empresarios tradicionales, el crédito subsidiado y algunos incentivos económicos les permiten neutralizar el efecto negativo sobre sus ganancias derivado de los bajos precios que obtienen por sus productos.

Las medidas vinculadas a la creación de infraestructura han tenido entre otros, el propósito de reducir los riesgos inherentes a esta clase de actividades, ampliar la frontera agrícola, mejorar la productividad, generar economías externas y facilitar el acceso a los mercados, racionalizando los procesos de comercialización.

Finalmente, el último grupo de medidas han apuntado a inducir y/o facilitar la adopción de determinadas tecnologías que desde el punto de vista de su rentabilidad, se consideren más apropiadas para promover determinados cultivos considerados como estratégicos, tanto para el abastecimiento interno, como para asegurar las exportaciones.

En síntesis, entonces, y dentro del contexto económico global, la agricultura debe cumplir con determinadas funciones estratégicas, sujetas a un marco de restricciones derivado de sus propias deficiencias estructurales y de las condiciones en que se inserta dentro del sistema.

Las funciones estratégicas que se asignan principalmente son:

- Asegurar un adecuado abastecimiento interno de alimentos y materia prima agrícolas;
- contribuir a un flujo creciente de exportaciones que permitan generar mayores ingresos de divisas;
- garantizar una absorción de la fuerza de trabajo disponible al menos compatibles con la tasa de creación de empleos del resto de la economía.

Las principales restricciones consisten en:

- Producir alimentos cuyos precios internos son bajos.
- crecer a un ritmo compatible tanto con la expansión de la demanda interna, como con los requerimientos de exportaciones del sistema económico nacional;
- facilitar a través de diversos mecanismos de transferencia de recursos, el desarrollo de otros sectores económicos.

La realización de las funciones anotadas dentro del marco de restricciones indicado puede ser logrado retornando a la agricultura -si los términos de intercambio le son desfavorables- parte de los recursos que le han sido extraídos, labor que realiza el Estado a través de las "líneas" de medidas expuestas.

Dentro de este contexto, para el segmento capitalista, los elementos impulsores del proceso de formación de capital serían todos aquellos factores que de una u otra forma contribuyen a mantener una rentabilidad atractiva y/o a reducir el riesgo de las inversiones realizadas. Entre ellos puede destacarse los siguientes:

- La amplitud de los mercados, sus precios y las políticas orientadas a facilitar el acceso a ellos;
- las obras de infraestructura física extrapredial en riego, caminos, comercialización, etc.
- las innovaciones tecnológicas y su difusión.

- las políticas de abaratamiento de equipos, maquinarias e insumos a través de la provisión del crédito a bajo costo, o las ventas directas por parte del Estado a través de sus organismos especializados.
- la industrialización de algunas actividades agrícolas.
- las políticas de apoyo llevadas a cabo por parte del Estado en cuanto a identificación de ideas de proyectos y su posterior adecuación a criterios coherentes con los objetivos nacionales.

Los elementos restrictivos a la formación de capital, a su vez, estarían dados por su efecto opuesto y serían:

- El tamaño limitado del mercado resultante de su grado de desarrollo y de la estructura de distribución del ingreso en el medio urbano.
- la baja elasticidad-precio de la demanda de algunos productos y la alta competitividad entre ellos;
- la existencia de precios relativamente desfavorables, lo que determina que la rentabilidad disminuya y que se transfieran recursos a los otros sectores de la economía;
- el alto riesgo inherente a la naturaleza biológica de esta actividad económica.
- la insuficiencia de recursos financieros por parte de algunos empresarios ya sea debido a sus bajos niveles de ahorro, o bien sean a dificultades para acceder a los créditos internos o externos.
- la carencia de oferta tecnológica y sus posibilidades de difusión junto con la ausencia de innovaciones adecuadas a la dotación de recursos y condiciones locales.

ii) En la agricultura campesina 1/

Diversas investigaciones --algunas completadas para casos específicos y otras en marcha-- resaltan la importancia de la agricultura campesina dentro de la agricultura como un todo y para el sistema económico global y tratan, a la vez, de identificar y precisar su lógica y la dinámica de su funcionamiento.

Pareciera ir quedando cada vez más claro la significación y trascendencia de la agricultura campesina, tanto en lo que se refiere al número de personas que en ella viven y laboran como a la magnitud de su aporte al producto agrícola. De igual forma se viene destacando su funcionalidad respecto al patrón de acumulación imperante.

En cuanto a lógica y dinámica de su funcionamiento, existe consenso en cuanto a que la motivación fundamental no la constituye la ganancia sino la reproducción de la unidad económica campesina y el asegurar el consumo de los miembros del grupo familiar. Conjuntamente con ello, el trabajo familiar constituye la base sobre la cual se asienta la organización de las labores productivas, independientemente de que se contrate una parte de la fuerza de trabajo requerida, o de que uno o más miembros del grupo familiar deba vender ocasional o permanentemente su fuerza de trabajo para completar el ingreso indispensable para asegurar la reproducción de la unidad. De igual modo, el hecho de que destine una proporción mayor o menor de la producción al mercado, tendría por objeto asegurar el consumo del grupo familiar vinculado a la actividad campesina, en lugar de maximizar la ganancia.

De acuerdo a este esquema interpretativo de la lógica campesina, su inversión consiste en la adquisición de los elementos de trabajo necesarios para garantizar la reproducción de la unidad económica, lo que puede conducir --dependiendo de circunstancias históricas concretas-- a que se mantenga el mismo stock de capital o a que disponga de uno mayor que el original. Los límites de esa capitalización oscilarían

entre una situación crítica en que la unidad campesina por sí sola no es capaz de asegurar el consumo del grupo familiar y sus integrantes deben realizar en forma creciente trabajos asalariados fuera del predio para obtener el ingreso complementario requerido; en otras palabras que la unidad económica podría estar próxima a la destrucción y por lo tanto las inversiones que realiza son cada vez menores. En el otro extremo y en la medida en que la unidad campesina van vinculándose crecientemente a los mercados, el trabajo aportado por el grupo familiar no basta y debe recurrir a contratar en forma creciente mano de obra asalariada encontrándose en situación de aumentar y diversificar el stock de capital disponible. Si la ganancia empieza a dominar como propósito por encima de la reproducción simple o ampliada, la unidad económica cambia de categoría, dejan de ser campesinas en los términos definidos y se ubica en los estratos inferiores del segmento capitalista agrícola.

Dentro de los límites anotados debería darse el proceso de capitalización de la agricultura campesina, siendo la intensidad y sus características determinados por el propósito fundamental de asegurar la reproducción del grupo familiar con base en su fuerza de trabajo, componente principal del proceso y organización productivos.

iii) En la inversión extranjera vinculada a la agricultura

La inversión extranjera en la agricultura persigue los mismos objetivos de cualquier empresa capitalista: la maximización de los beneficios ponderados por el riesgo. Sin embargo, cuando la inversión extranjera va asociada a las empresas transnacionales, aquélla busca la mejor alternativa no sólo entre países y sectores productivos dentro de ellos, sino la que contribuya a maximizar los beneficios del conjunto de empresas que constituyen una transnacional, dentro de la cual una inversión específica en un país dado, es apenas una parte del total.

Estrechamente vinculadas a lo anterior y según el caso, otras consideraciones pasan a tener mayor o menor relevancia, así por ejemplo, el hecho de contar con una fuente fluida de materias primas a bajo costo, la posibilidad de expandir sus mercados y prolongar el período de perecibilidad de sus productos.

Para lograr los propósitos anotados, la inversión extranjera no se dirige como en el pasado a la producción directamente asociada con la propiedad de las explotaciones, sino que se concentra en el abastecimiento de insumos físicos, en el procesamiento de materias primas y en la comercialización de sus productos. La producción misma de los alimentos y materias primas, ha pasado progresivamente a ser responsabilidad de los empresarios agrícolas nacionales, los que compran insumos agroquímicos y mecánicos a las transnacionales, y producen materias primas para ellas, particularmente bajo la modalidad de contratos de producción en los que se estipulan precios, calidad y cantidad de los productos a entregar.

De acuerdo a esto, el proceso de formación de capital tendría lugar en dos planos complementarios. Por un lado, la transnacional que resuelve invertir luego de analizar el mercado y sus características, la rentabilidad esperada y el riesgo previsto; su presencia en el área de procesamiento de alimentos, por ejemplo, implica la organización del abastecimiento para sus plantas, lo que asegura apoyándose en empresas agrícolas que ya muestran -o pueden alcanzar pronto- un grado de capitalización adecuada para que se integren eficazmente a sus actividades. Por otra parte, como las empresas transnacionales requieren de una producción agrícola acorde con determinadas normas de calidad y en volúmenes considerables y predeterminados, van imponiendo a las empresas agrícolas nacionales condiciones que, apoyadas por la asistencia técnica que prestan, inducen a la adopción de tecnologías específicas que exigen mayor inversión cuya composición tiene características particulares.

El mercado asegurado, la asistencia financiera y técnica son los elementos impulsores de la inversión que realiza el empresario agrícola que se asocia o articula a la transnacional encargada del procesamiento agroindustrial. La vinculación productiva garantiza -dentro de ciertos márgenes- una determinada rentabilidad y la reducción del riesgo por concepto de mercadeo de los productos.

D. CONCLUSIONES E INTERROGANTES

1. El análisis cuantitativo realizado por la FAO en su estudio "Agricultura Hacia el 2000", trasmite un claro mensaje: no se logrará una importante aceleración de la producción agrícola si no se incorporan al sector más bienes de capital e insumos corrientes y si no se usan los recursos productivos con mayor intensidad, simultáneamente a una expansión de la superficie bajo cultivo.
2. La aceleración del crecimiento económico latinoamericano, como plantea la CEPAL en un documento sobre metas y objetivos^{1/} inducirá y, a su vez, se sustentará en una acentuada transformación sectorial y tecnológica de los países de la región. Por lo tanto, las diversas transformaciones que han experimentado las agriculturas nacionales en las últimas década deberán modificar sus trayectorias -de acuerdo a las condiciones y lo ocurrido en cada país- para que las contribuciones que el sector debe hacer a los equilibrios alimentario, ocupacional, externo y de las finanzas públicas, tengan lugar en las mejores condiciones de eficiencia económica y de bienestar social de la población.
3. El crecimiento económico de los países tiene efectos sobre la agricultura. Sus repercusiones se manifiestan principalmente en los precios relativos de los alimentos y de otros productos agrícolas, en los precios relativos de la fuerza de trabajo, en la velocidad de la incorporación de tecnología y en los flujos y sentido de las transferencias intersectoriales de recursos. La agricultura debe asimilar este tipo de repercusiones dentro del marco de su propia heterogeneidad funcional, lo que entraba aún más la solución de sus propios problemas.

^{1/} CEPAL, op. cit.

4. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de que por un lado se atenúen los efectos adversos sobre la agricultura resultantes de los impulsos dinamizadores a las distintas actividades económicas -que conducen al proceso transformador de los roles que cada sector cumple en el desarrollo global- y que, por otra parte, las políticas y estrategias nacionales sean coherentes y compatibles con la superación de los problemas económicos, sociales, culturales y ambientales de la vida y las actividades agrícolas y rurales.

5. Dentro de ese contexto será indispensable que se imprima alto dinamismo a las inversiones en la agricultura. Las estimaciones disponibles indican que éstas deberían duplicarse en la década de los ochenta y que volverían a crecer sustancialmente en el decenio final del siglo. Es evidente, entonces, la necesidad de que en los planes y presupuestos nacionales se asignen cuantiosos fondos al sector agrícola, para la compra de bienes de capital e insumos corrientes requeridos por la indispensable intensificación y cambios en la calidad de la formación de capital a nivel finca y por la expansión y diversificación de la infraestructura de servicios y apoyo.

6. Pero, paralelamente a la movilización de cuantiosos recursos para el sector agrícola -internos y externos- al formular las políticas y estrategias nacionales se deberá prestar particular atención a la incidencia de los elementos impulsores y restrictivos de la formación de capital en la agricultura, para evitar que sus efectos se enfrenten o prevalezcan los negativos. En esas políticas habrá que tener en cuenta, además, la heterogeneidad funcional que existe al interior de la agricultura, diferenciación analítica indispensable para alterar la tendencia a dar un tratamiento simplificado y generalizado al sector agrícola en su conjunto, que en la práctica beneficia en muy alto grado a su segmento capitalista.

7. Dado que los segmentos capitalista y campesino operan bajo distinta racionalidad y conducta económica, hay que esperar que reaccionen de diversa manera frente a medidas de política que se adopten con el propósito de potencializar los elementos impulsores de las inversiones a nivel de finca e inducir cambios en la composición de las mismas. Las medidas orientadas al abaratamiento del capital, a la ampliación de la infraestructura extrapredial, a la adopción de innovaciones tecnológicas y a propiciar una mayor articulación con la industria, están conduciendo a una capitalización más intensa del segmento capitalista, que está en relación con su capacidad de respuesta a esos estímulos, en la que influye su vinculación y articulación con los mercados y el grado de expansión de éstos. En el segmento campesino esas medidas lograrán efectos marginales respecto a sus propósitos, hasta tanto la agricultura campesina responda a las motivaciones y actúe bajo la lógica que por ahora le son características.

8. La percepción y reconocimiento crecientes de las diferencias y especificidades que existen al interior de la agricultura, vienen generando preocupación por concebir y diseñar políticas e instrumentos que beneficien en forma particularizada al segmento campesino. Son de diseño complicado debido a que deben ser válidas y viables para asegurar el logro coincidente de propósitos múltiples, como son los relativos a aumento de la producción, del empleo, del ingreso y el mejoramiento de la calidad de la vida.

9. Los diagnósticos convencionales y la consecuente interpretación parcial e insuficiente de un cada vez más complejo proceso de desarrollo agrícola, han conducido a la formulación de programas por lo general de cobertura nacional indiscriminada de asistencia técnica y crediticia, de ampliación de la infraestructura de servicios y apoyo y de transformación de la estructura agraria, cuyo éxito ha sido variable para la agricultura en su conjunto, pero magro o nulo para la agricultura campesina. Debido

a esto, en varios países se han establecido programas y líneas de acción destinados a beneficiar preferente o exclusivamente a los pequeños productores. Sin embargo, como dichos programas no se han basado en una apreciación adecuada de la esencia y características de la economía campesina, han alcanzado resultados limitados respecto a buena parte de sus propósitos.

10. Aún no han sido develados varios interrogantes sobre la validez y representatividad efectiva de formulaciones conceptuales sobre las motivaciones de la conducta económica de los principales componente o segmentos de las agriculturas nacionales, sobre las interrelaciones y repercusiones del accionar simultáneo de esos componentes, y sobre los cambios en las relaciones sociales al interior del sector y con los agentes urbano-industriales. En la medida en que progrese la constatación empírica de esas formulaciones surgirán proposiciones de política coherentes con la realidad que se espera modificar y compatibles con los objetivos básicos y generales del desarrollo económico global.

11. Una estrategia de transformación de la agricultura que busque alterar sustancialmente el modelo vigente, conducirá a readecuaciones de las modalidades organizativas y del funcionamiento y dinámica del sector, que se traducirá en cambios, entre otros, en la magnitud y composición de las inversiones requeridas. Cabe esperar, por lo tanto, que llegaría a alterarse el actual patrón tecnológico, así como las tendencias de aumento de la mecanización y de uso y combinación de los recursos productivos.

Las estimaciones sobre inversión contenidas en el estudio Agricultura hacia el 2.000 son resultantes de consideraciones sobre expansión de la superficie bajo cultivo, intensificación del uso del suelo, sistemas de cultivo y tecnologías diversas para aumentar los rendimientos y la subsiguiente selección de insumos agroquímicos. Dado que los supuestos básicos de esas estimaciones se refieren a opciones estratégicas para incrementar la producción y los rendimientos, sus resultados no representan una ruptura del patrón tecnológico vigente. Pero junto con tener clara esa implicación, se reconoce que todavía no se dispone de los elementos de juicio necesarios para definir criterios y establecer supuestos que sustenten una estimación sustitutiva sobre montos y composición de las inversiones requeridos por una estrategia de transformación económica y social de la agricultura.

