



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Naciones Unidas
Santiago, Chile

GENERAL
INST/93
Noviembre 1976
ORIGINAL: ESPAÑOL

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO:
UN ENFOQUE PARA AMERICA LATINA

Volumen III

Jesús González
Antonio Pérez
Francisco León
José Olivares

Con la participación de:

Danilo Astori
Hernán Calderón
Sergio Figueroa
Terence R. Lee
Martin H. Yeh

Este trabajo constituye el texto básico de planificación agropecuaria elaborado como parte de las tareas de investigación del Programa de Planificación Agrícola del ILPES. Su realización fue posible gracias a la contribución conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Gobierno de Canadá, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), y el Gobierno de los Países Bajos.

INDICE

Página

Tercera Parte

LA FORMULACION DE LA POLITICA PLANIFICADA DE
DESARROLLO AGROPECUARIO

Capítulo Primero

ASPECTOS Y METODOS GENERALES DE LA FORMULACION	615
I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO	615
II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACION	621
A. Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario	622
B. Otorgar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a la política planificada	623
1. Coherencia (consistencia y viabilidad)	623
2. Eficiencia	626
3. Nivel aceptable de riesgo	627
C. Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para impulsar el desarrollo	629
D. Proporcionar bases para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación de la política	630
III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO ..	631
A. El largo plazo	
1. Alcance de los planes de largo plazo	633
2. Mecanismos transitorios de largo plazo	636
B. El mediano plazo	637
1. Alcance de los planes de mediano plazo	638
2. Los lineamientos de política agropecuaria para el mediano plazo, como sustitutos transitorios de los planes	642
IV. METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION	644
A. Aspectos generales de los métodos de formulación para el mediano plazo	645

	<u>Página</u>
1. Introducción	645
B. Principales etapas de la formulación	649
1. Primera etapa: Formulación de un conjunto de alter- nativas de desarrollo	653
2. Segunda etapa: Determinación de la alternativa estimada más adecuada	660
3. Tercera etapa: Formulación detallada de los distintos mecanismos del plan de desarrollo agropecuario	662
4. Cuarta etapa: Ajustes finales e integración al proyecto de plan global de la nación	685
C. La planificación en volumen y en valor	688
1. Características diferenciales	688
2. Encadenamiento de la planificación en volumen y en valor	692
3. Posibilidades de la planificación en valor en América Latina	696
D. El uso de modelos matemáticos en la formulación	698
1. Concepto y características de los modelos matemáticos	699
2. Clasificación de los modelos de planificación	701
3. Modelos de consistencia y de optimización	704

Capítulo Segundo

DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS Y FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	709
A. LA DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	711
1. El concepto de objetivo	711
2. Metodología de formulación	715
B. LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA	728
1. El concepto de estrategia	728
2. Metodología para la formulación de la estrategia agropecuaria	734

Tercera Parte

LA FORMULACION DE LA POLITICA PLANIFICADA DE
DESARROLLO AGROPECUARIO

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

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

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

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

Capítulo Primero

ASPECTOS Y METODOS GENERALES DE LA FORMULACION

I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO

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

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

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

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

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

Estas organizaciones no se limitan a recoger las necesidades, sino a menudo las hacen conscientes, sugiriendo además fórmulas de solución. En este sentido cada gobierno representa con mayor propiedad los intereses de algunas capas de la población o de algunos agentes; cuáles sean éstos depende del conjunto de partidos y organizaciones que lo constituyan o apoyen. Por lo tanto, la formulación de su política considerará preferentemente las aspiraciones de estos grupos, sin perjuicio de que no pueda desconocer las de otras importantes capas de la población.

Todos estos elementos configuran la normatividad que primero orientó la realización de la diagnosis y que ahora orientará la formulación de la política agropecuaria, contando con un mejor

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

conocimiento del sistema agropecuario, de las necesidades de la población, de las fuerzas sociales y de las posibilidades de acción.

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

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

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

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

Los mecanismos instrumentales también pueden ser agrupados de acuerdo con el área en que actúan. Cabría así distinguir entre los relativos a los factores y las técnicas productivas, los referentes a las variables económicas y los que atañen la estructura empresarial y a la movilización social. (Véase el cuadro 1.)

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

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

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

Cuadro 1

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO
AGROPECUARIO Y SU CORRESPONDIENTE AREA
DE ACCION

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

/Un ejemplo

Un ejemplo sencillo puede ayudar a explicitar las diferencias entre metas. Supóngase que entre muchas otras cosas un plan propone acrecentar la producción agropecuaria en 4% anual. Para ello se ha decidido elevar las cosechas de trigo en 2%, de maíz en 5% y de leche en 6%. A su vez esto supone aumentar en 100 000 hectáreas el riego existente en ciertas regiones, elevar el precio real del maíz en 3% y el de la leche en 4.5%, etc. El aumento de la producción agropecuaria en un 4% al año es una meta vinculada directamente a las actividades productivas, y el alcanzarla no puede atribuirse solamente a una parte de la estrategia, a un mecanismo instrumental o a un agente en particular. En cambio, los aumentos de la producción de trigo en 2%, de maíz en 5%, etc., constituyen la opción más conveniente para alcanzar aquel objetivo de aumentar la producción;^{2/} son por lo tanto metas vinculadas a la estrategia, y tienen gran importancia en el plano operativo. Finalmente los aumentos del riego, de los precios reales, etc., constituyen los instrumentos seleccionados para materializar la estrategia. Estas metas son resultados que se desea alcanzar a través de cada una de las políticas, los programas y los proyectos. Por su naturaleza más específica deben ser formuladas con un grado de precisión mayor, y la responsabilidad de cumplirlas es asignada normalmente a agentes individualizables. Por las mismas razones son susceptibles de revisión y de ajustes más frecuentes en función de los requerimientos más generales de los objetivos y de la estrategia.

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

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

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

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

II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACION

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

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

A. Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario

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

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

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

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

/ii) Identificar

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

B. Otorgar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a la política planificada

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

1. Coherencia (consistencia y viabilidad)

La coherencia está ligada conceptualmente al tema del equilibrio. Por un lado, entonces, puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política planificada de desarrollo sean compatibles entre sí. Pero además de su coherencia formal o consistencia interna, la política planificada debe ser coherente en relación a las posibilidades reales del desarrollo del sistema agropecuario de un país. Este segundo aspecto de la coherencia atañe a la viabilidad de la política planificada. Aunque es el más importante, por lo general es también el más olvidado, si bien la mayoría de los planes formulados son internamente consistentes, algunos carecen de toda viabilidad, lo que explica muchos de los fracasos conocidos.^{3/}

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

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

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

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

/junto con

junto con ser viables en el plano técnico y económico, deben adaptarse a las características institucionales, espaciales, etc., del país, y concitar suficiente apoyo de las fuerzas sociales existentes.

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

El examen de la coherencia del plan permitiría anticipar en qué mercados o entre cuáles fuerzas sociales se producirán tensiones, y con qué cambios de los precios, de las inversiones, del poder político relativo, etc., podrían resolverse. Sobre esta base se podrá decidir en definitiva cuáles son los "desequilibrios coherentes" que convendrá mantener, y cuáles los indeseables que se intentará suprimir. Considerar que un plan es coherente no supone esperar que la política planificada pueda anular las tensiones existentes ni las que probablemente surgirán al pretender acelerar el proceso de desarrollo. Para alcanzar sus finalidades, la política planificada puede realizar una serie de acciones que podrían acarrearle la oposición de algunas fuerzas sociales. El análisis de coherencia es al respecto imprescindible para mantener controlado el proceso y para formular una estrategia que anticipe con el debido tiempo las principales medidas que podrán adoptarse en caso de que aparezcan o se acentúen ciertos conflictos o problemas.

Todas estas exigencias repercuten lógicamente sobre los métodos de formulación. Estos no serán adecuados si se basan en modelos excesivamente simples que, aun cuando utilicen cifras correctas representan inadecuadamente el funcionamiento del sistema agropecuario. De ahí la conveniencia de usar procedimientos que permitan considerar el mayor

número de variables importantes - incluso las no cuantificables - y la de tener en cuenta los juicios de numerosos funcionarios, empresarios y trabajadores, así como de los representantes de las organizaciones que los agrupan.

2. Eficiencia

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

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

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

agropecuario.^{4/} Sin embargo, los países de la región relativamente más desarrollados y con más experiencia en planificación podrán ya utilizar con provecho diversos modelos y técnicas de optimización.

Al igual que con la coherencia, la eficiencia de los planes de desarrollo agropecuario desborda la mera aproximación economicista. A pesar de que ésta ha sido la que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, la única incorporada en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la capacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera de buscar alternativas estratégicas y mecanismos instrumentales que permitan disminuir los obstáculos al desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y condiciones del país.

3. Nivel aceptable de riesgo

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

Dado el gran número de agentes participantes y la relativa autonomía de los mismos, la facilidad con que pueden modificarse algunos comportamientos importantes, y las contingencias naturales a que están expuestas las actividades productivas, el proceso de desarrollo agropecuario resulta esencialmente incierto. Es posible, sin embargo, indicar en unos casos explicaciones relativamente seguras; en otros, las constantes observadas, aunque no probadas, sirven de base para estimar el origen y la magnitud de las más importantes variaciones en las diversas actividades del sistema agropecuario. Corresponderá hacer estas estimaciones durante la formulación, explicitándose los supuestos con los cuales se opera. Por otra parte, al ir seleccionando,

^{4/} Véase, O. Lange: La economía en las sociedades modernas, E. Grijalbo, México, 1966, pp. 101-113.

definiendo y confirmando los distintos elementos de la política, puede y debe precisarse el grado de incertidumbre que traen consigo, así como la capacidad de respuesta de cada uno de ellos y del conjunto ante las variaciones más probables. Así, las metas vinculadas a los objetivos podrán tener un carácter aproximado, y se podrá trabajar con supuestos de máxima, de mínima y medios. Igualmente, al definir la estrategia deberá contemplarse la incorporación de elementos que permitan responder con prontitud a las eventualidades previsibles. Por último, la consideración del riesgo probable determina la necesidad de diseñar con amplitud y manejar con flexibilidad los mecanismos instrumentales, impidiendo así que éstos sean sobrepasados por las circunstancias.

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

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

^{5/} Véase, M. Kaser y J.G. Zielinsky, La Nueva Planificación Económica en Europa Oriental, Alianza Editorial, Madrid, 1971.

No debe olvidarse, sin embargo, que una de las finalidades de otorgar a la política una expresión formalizada, y en lo posible cuantificada, consiste en reducir la incertidumbre de los agentes públicos y privados, lo que constituye un factor importante para alcanzar los resultados propuestos. En consecuencia, la formulación debe ser realizada de tal modo que pueda ayudar a los gobernantes a lograr un justo medio entre planes "fáciles", que en realidad sólo expresan lo que el país podría alcanzar sin esfuerzos adicionales, y planes exagerados, peligrosos para quienes los usan como guía de sus acciones, y que a la larga desprestigian y anulan los beneficios de la política planificada.

C. Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para impulsar el desarrollo

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

La tarea de formular una política agropecuaria es especialmente compleja dada la diversidad de productos, tecnologías, formas de producción, realidades ecológicas, etc. Sin embargo, más compleja aún resulta la correcta interpretación de sus orientaciones y medidas para quienes las ejecutan o deben incorporarlas en sus decisiones cotidianas. Esto se debe al carácter plurifuncional de los organismos de ejecución locales y regionales, a la relativa diversificación productiva de las empresas, a lo rudimentario de muchos de los sistemas de

gestión empresarial, a la menor educación de la población activa agropecuaria en relación a la de otras ramas de actividad, etc. De ahí la importancia de que la formulación considere su desagregación en forma muy pedagógica, de que los encargados de la formulación se mantengan muy próximos a los ejecutores para evitar oportunamente cualquier dificultad en su interpretación y finalmente, que los mecanismos específicos, deban, o multiplicar su número (según producto, clientela, etc.) o bien preferir diseños muy sintéticos y claros.

D. Proporcionar bases para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación de la política

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

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

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

/La formulación

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

III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

A. El largo plazo

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

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

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

Entre los beneficios cabe mencionar:

- El poder disponer de una perspectiva de largo alcance para establecer la verdadera dimensión de las restricciones que enfrenta el desarrollo de la agricultura y de la ganadería del país, para señalar

^{6/} Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Long-term Planning, Nueva York, 1971 y Naciones Unidas, Long-term Aspects of Plans and Programmes, Nueva York, 1973.

claramente las distintas alternativas para superarlas y para escoger con realismo la normatividad que se desea imprimir al desarrollo agropecuario.

- La mejor formulación de política agrícola de corto y mediano plazo que se hace posible cuando se cuenta con una estimación aproximada del nivel y la estructura que podrían alcanzar, al cabo de un plazo relativamente largo, algunas variables tales como el ingreso y su distribución, la población y la demanda de productos agropecuarios (especialmente cuando se trata de estimular producciones y llevar a cabo procesos de larga gestación). Es el caso de las decisiones acerca de inversiones en riego, donde la formulación y aprobación de los proyectos, además de la construcción y puesta en operación de las obras, toman un tiempo considerable. Lo mismo ocurre con una serie de procesos como el reordenamiento regional, el cambio en la estructura productiva, la creación y normal funcionamiento de diversos organismos públicos y privados de apoyo al desarrollo agropecuario, la capacitación de funcionarios públicos, empresarios y trabajadores, la reforma de las estructuras empresariales, la investigación o adaptación de nuevas técnicas, y la adecuación de la infraestructura de transporte, de almacenamiento y de procesamiento, además de la de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

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

Al hacer referencia a las limitaciones que generalmente enfrenta la formulación, cabe señalar que los propósitos de los mecanismos de largo plazo pueden lograrse sin entrar en detalles excesivos, y centrándose, por el contrario, en la consideración de unas pocas variables. Sus conclusiones, a pesar de tener un margen más elevado de variabilidad

y una mayor aleatoriedad que las de los mecanismos de mediano y corto plazo, no dejarán de producir los beneficios ya señalados. En términos generales, al aumentar el plazo disminuye la seguridad en el pronóstico de algunas tendencias, tales como las relativas al crecimiento de la población y a su distribución entre urbana y rural; las que se refieren a los gustos y a otros factores del comportamiento de los consumidores y, por ende, las estimaciones de la demanda interna; las referentes a cambios en las condiciones del mercado internacional de los productos e insumos agrícolas, las posibilidades de la tecnología agrícola, la eficacia de ciertas estructuras empresariales, etc.

1. Alcance de los planes de largo plazo

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

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

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

/problemas de

problemas de la estructura empresarial; la modernización y la incorporación al mercado de una parte importante de la agricultura de subsistencia; la disminución substantiva de la subocupación y la erradicación de la extrema pobreza en el campo, etc.

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

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

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

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

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

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

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

La enumeración que precede no significa que en la formulación de los planes de largo plazo deban considerarse todos estos aspectos. Por el contrario, deberán elegirse aquellos temas cuya importancia

/determinará la

determinará la imagen del sistema agropecuario en el futuro. Como todo plan, el de largo plazo incluirá objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales. Los objetivos se formularán a menudo en términos muy generales, pero suficientes para conformar una imagen que satisfaga las aspiraciones y necesidades básicas de los agentes claves para el esfuerzo de desarrollo. La estrategia, en cambio, es quizás su mecanismo esencial y, como tal, merecerá mayor atención. Ella fijará los lineamientos básicos de la acción y caracterizará en términos simples la vía de desarrollo agropecuario que se desea adoptar. Los mecanismos instrumentales serán poco numerosos. En ciertas ocasiones, su formulación podrá ser muy detallada y precisa, como sería el caso de programas y proyectos de desarrollo ganadero, frutícola, agroindustrial, de riego, etc. En otras, sólo expresan el grado de compromiso a que está dispuesto a llegar el gobierno con respecto a los objetivos y la estrategia elegida, con indicación somera del contenido de los mismos. En materias tales como la reforma de la estructura empresarial, la tributación, la política de precios y comercialización, etc., este tipo de mecanismo puede ser el más adecuado.

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

2. Mecanismos transitorios de largo plazo

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

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

Entre las proyecciones que habría que elaborar cabe citar las relativas a las necesidades del país en materia de abastecimiento interno de los principales productos o grupos de productos agrícolas, y pecuarios y las referentes a las posibilidades exportadoras, como una manera de anticipar los niveles que deberían alcanzar el volumen y la estructura de la producción agropecuaria al cabo de 10, 15 y 20 años; también habría que hacer estimaciones sobre la evolución de la población activa agrícola, las posibilidades de aumentar los rendimientos de los principales cultivos y producciones pecuarias, etc.

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

Todos estos análisis irán contribuyendo a identificar las más importantes condiciones que se deben considerar. Sólo así podrán decidirse las opciones estratégicas fundamentales, tales como las preferencias por incorporar nuevas tierras o intensificar el uso de las ya utilizadas; la opción entre diversos procedimientos, tales como el riego, el uso de fertilizantes, etc.; la asignación del uso del suelo entre productos; el acento regional del desarrollo; la intensificación de la mecanización, etc. A partir de estos antecedentes se podrá hacer la formulación de muchos programas y proyectos e iniciar su ejecución en el corto y mediano plazo.

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

B. El mediano plazo

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

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

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

^{9/} El Banco Mundial da a conocer periódicamente un inventario actualizado de todos los planes y otros mecanismos publicados. Véase, por ejemplo, IBRD, List of National Development Plans, Fourth Edition, Washington, septiembre, 1973.

1. Alcance de los planes de mediano plazo

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

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

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

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

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

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

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

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

En el mediano plazo, los mecanismos instrumentales son más numerosos; su formulación es más detallada y precisa y tiene lugar en condiciones relativamente heterogéneas. Así, muchas de las políticas tienen que ser definidas o al menos anunciadas con rapidez y oportunidad,

/pues son

pues son el vehículo que refleja más claramente las orientaciones del nuevo gobierno. Si bien pueden constituir una ruptura con el pasado, su continuidad durante el período de gobierno resulta crucial para su eficacia.

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

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

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

En el mediano plazo el financiamiento tiene, sin embargo, características diferentes en cada una de las actividades del sistema agropecuario. Así, en el caso de las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural, los recursos destinados a financiar las prestaciones sociales y las inversiones en infraestructura se originan en decisiones de carácter más permanente, anteriores o actuales, con un margen de reorientación relativamente escaso. Una situación similar se da en la asignación de recursos para financiar las actividades de apoyo. Sin embargo, el origen y las posibilidades de superar estas rigideces difieren parcialmente en uno y otro caso. En los dos, la rigidez está determinada por la presión social de los beneficiarios y por el efecto que sobre el empleo, el ingreso, etc., tendrían los posibles cambios. Así, por ejemplo, la detención de la construcción de un hospital regional o el cambio en el monto de las imposiciones sociales encontrará gran resistencia. En el caso de las actividades de apoyo la rigidez provendrá no sólo de las presiones sociales creadas por la demanda de estos servicios (asistencia técnica, investigación, etc.) sino que también por el perjuicio que significa una inversión inconclusa. Con todo, es en las actividades de apoyo donde normalmente podrán hacerse cambios sustanciales en el monto y en la asignación de recursos financieros. La rapidez con que esta reorientación se materialice dependerá de la disponibilidad de los correspondientes programas y proyectos o del tiempo que tome el formularlos.

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

Las relaciones entre los diversos mecanismos de mediano plazo, y su interdependencia se manifiestan en el proceso de determinación de las metas. De éstas, las más directamente vinculadas a los objetivos y a la estrategia tienen un carácter más indicativo, pero a su vez más

/permanente, pues

permanente, pues una modificación significativa entrañaría una revisión general del plan. Es el caso de las metas relativas a la tasa de crecimiento de la producción total, la de exportación y la de consumo interno; la ocupación; la inversión, etc. En cambio, aquellas metas vinculadas a las políticas, programas y proyectos están sujetas a los ajustes que determina la ejecución y a la necesidad de lograr un equilibrio global y entre ramas de actividad.

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

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

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

^{11/} Véase nuevamente el capítulo segundo de la Primera Parte.

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

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

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

IV. METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION

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

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

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

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

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

- Se hace referencia a planes de desarrollo agropecuario de nivel nacional. Dentro de las orientaciones del plan nacional general, ellos abarcan aspectos espaciales y de localización, y regionalizan muchas de sus metas e instrumentos, en especial ciertos programas y proyectos. Esto quiere decir que aun cuando los procedimientos que se mencionan a continuación tienen básicamente una perspectiva nacional, todas las fases de la formulación necesitan de la información proveniente de los diagnósticos regionales, del resto de los diagnósticos específicos (productos, programas, etc.) y también de la ayuda directa de las oficinas regionales. A título de ejemplo cabe señalar que, si bien sobre la base de diversos antecedentes agregados pueden realizarse a nivel central proposiciones iniciales sobre metas de uso del suelo y producción desagregadas regionalmente, dichas metas deben ser verificadas y compatibilizadas en cada región antes de ser integradas

/finalmente al

finalmente al plan nacional de desarrollo agropecuario, y, a su vez, deben ser detalladas por comuna, etc., en el plan regional. Esto mismo vale para la mayoría de los mecanismos del plan, y se señala aquí de modo general para evitar las reiteraciones acerca de la necesidad de interacción nacional-regional. Por otra parte, esta aclaración sirve también para destacar la forma como se integran los distintos planes regionales y el plan agropecuario nacional, cuyos detalles se analizan más adelante en el capítulo octavo de esta Tercera Parte.

A. Aspectos generales de los métodos de formulación para el mediano plazo

1. Introducción

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

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

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

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

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

Dentro de una tendencia hacia procedimientos más formalizados cuyo uso continuará generalizándose en forma gradual, existen razones para preferir el método de las aproximaciones sucesivas. Como procedimiento general, las aproximaciones sucesivas se concilian perfectamente con la necesidad de ir perfeccionando gradualmente las actividades del sistema. Permiten elaborar rápidamente diagnósticos preliminares que sirven de apoyo a mecanismos también preliminares de orientación para el mediano y largo alcance y a mecanismos instrumentales para el corto plazo, todo lo cual hace posible mejorar la eficacia de la ejecución. Además resulta perfectamente compatible en ciertos momentos de la formulación con el uso de modelos matemáticos y otros procedimientos altamente formalizados. Así como se reconoce la imposibilidad de los modelos únicos se reconoce también la conveniencia de utilizar modelos matemáticos como aporte al proceso de tomar decisiones.13/

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

Finalmente, dicho método coincide en sus grandes líneas con el utilizado en general por la planificación indicativa de los países de la región, con lo cual se asegura una integración metodológica indispensable de la planificación agropecuaria con la planificación global y con la de las otras ramas de la actividad económica.

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

Para esos propósitos es necesario hacer lo siguiente:

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

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

/De ahí

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

La desagregación de la formulación permite descentralizar muchos trabajos preparatorios del plan en distintos organismos, en grupos de trabajo formados por la oficina de planificación agropecuaria y en las diferentes regiones del país. A título de ejemplo, para ir avanzando en los principales aspectos de la formulación en el sistema de planificación agrícola podrían crearse equipos para abordar los siguientes temas:

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

/Lo anterior

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

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

B. Principales etapas de la formulación

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

Los procedimientos propuestos pueden parecer extremadamente laboriosos. Hay que admitir, en efecto, que se requiere mucha disciplina para emplear un método que significa descentralizar tareas de formulación, encargándolas a diversos equipos y organismos, y realizar

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

^{15/} Véanse los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto de esta Tercera Parte.

después una serie de aproximaciones que conduzcan rápidamente a formulaciones de precisión satisfactoria. Los dos peligros que deben evitarse en el procedimiento son el atraso de algunos de los equipos (por exceso de detalle o por ineficiencia) y un exceso en el número de aproximaciones. Para ello será conveniente:

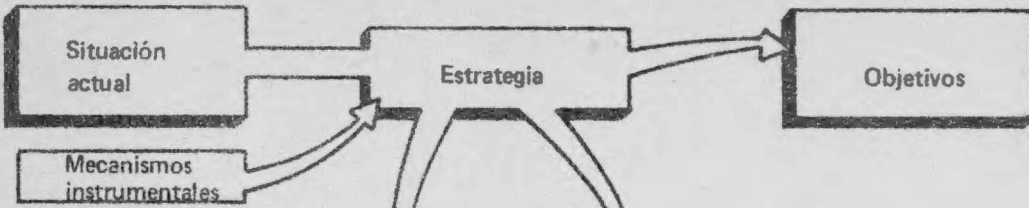
- Programar las tareas de formulación del plan, dando instrucciones precisas acerca de los trabajos de cada equipo u organismo, el plazo de terminación, los métodos y criterios técnicos que permitirán dar unidad a las proposiciones, etc.

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

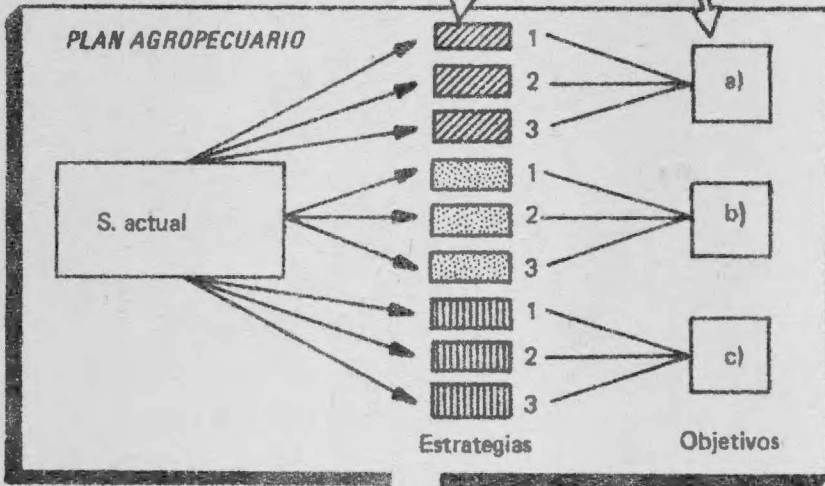
A modo de esquematización meramente ilustrativa, cabe señalar que el proceso de formulación de un plan de desarrollo agropecuario puede dividirse en cuatro grandes etapas, cada una de las cuales va asociada a importantes decisiones políticas. (Véase el gráfico 1.)

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

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



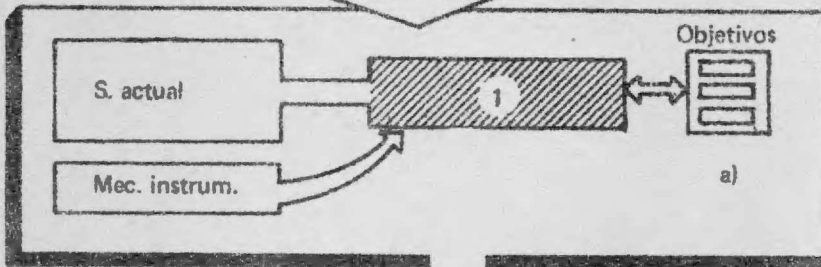
PLAN GLOBAL DE LA NACION



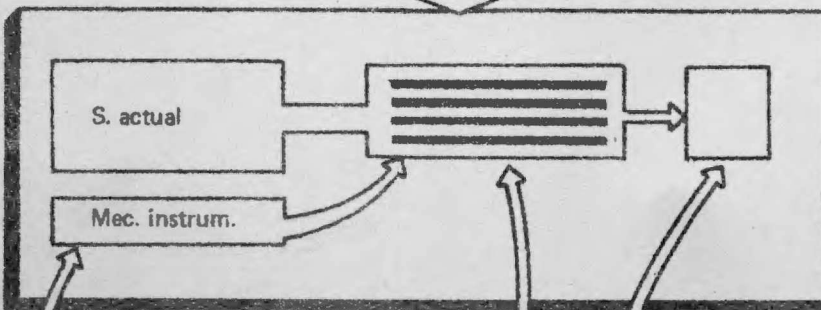
PLAN DE DESARROLLO AGROPECUARIO

1ª Etapa FORMULACION DE UN CONJUNTO DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO

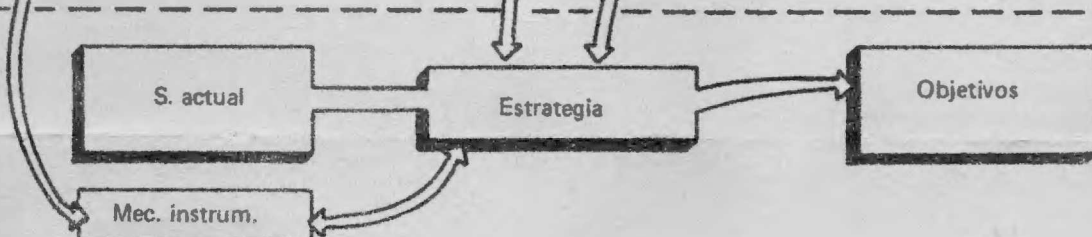
2ª Etapa SELECCION DE LA ALTERNATIVA CONSIDERADA MAS CONVENIENTE



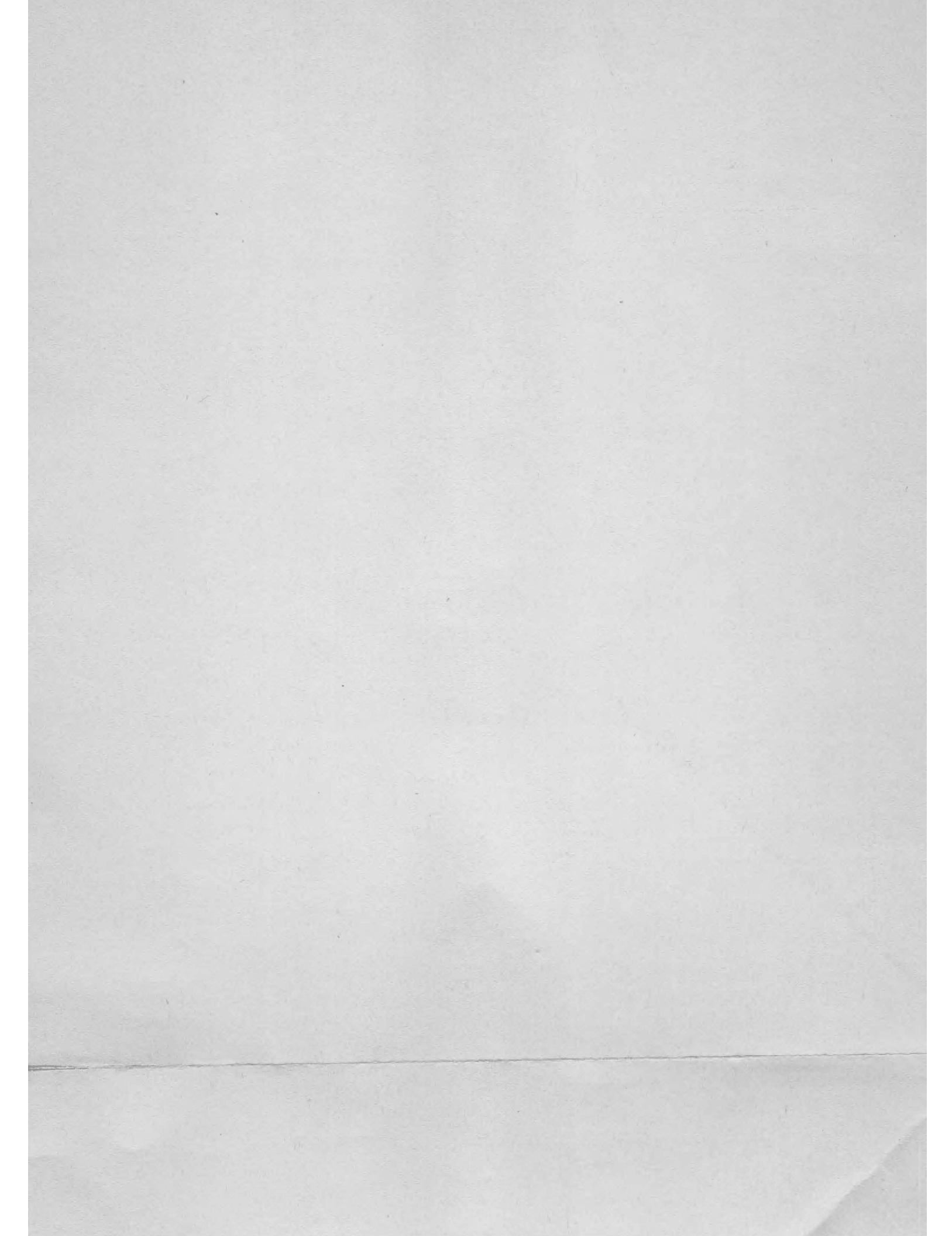
ALTERNATIVA ELEGIDA



3ª Etapa FORMULACION DETALLADA DEL PLAN DE DESARROLLO



4ª Etapa INTEGRACION AL PLAN GLOBAL DE LA NACION



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

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

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

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

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

/Los objetivos

Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo se relacionan generalmente con el aumento del ingreso medio por habitante; el aumento de la tasa de empleo, definida de manera relativamente precisa; la distribución más equitativa del ingreso personal; el mejoramiento de las condiciones alimentarias, de vivienda, salud, educación y demás componentes básicos del nivel de vida de la población; la disminución de la vulnerabilidad externa en lo que respecta a la cuantía de la deuda externa, a la excesiva dependencia de unos pocos productos de exportación, etc.; el aumento de la estabilidad del régimen político y del gobierno, y diversos otros objetivos de naturaleza principalmente sociopolítica. (Véase el cuadro 2.)

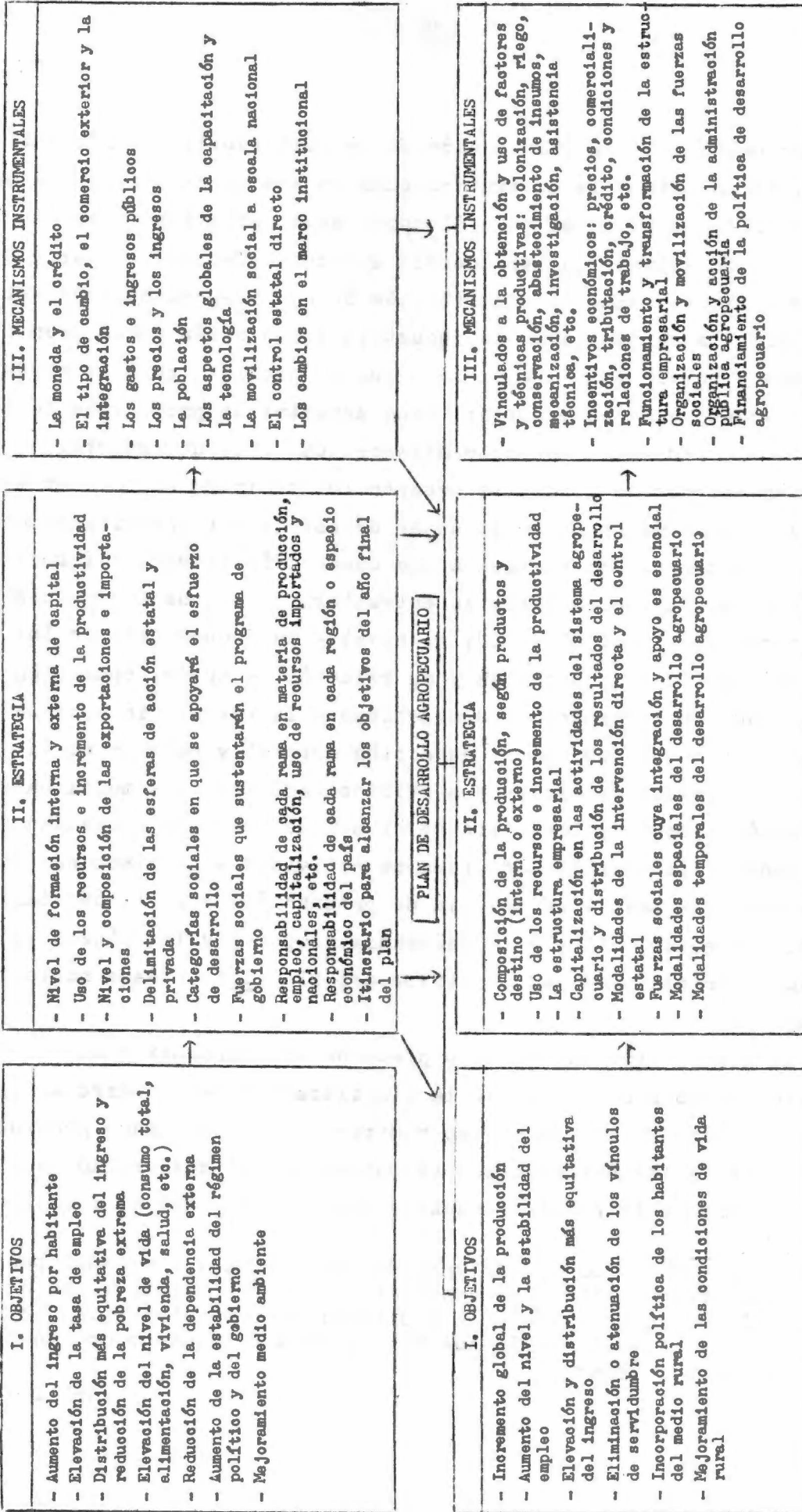
En sus comienzos, se trata todavía de objetivos de nivel nacional, cuya prioridad relativa es decidida políticamente en función de las necesidades y aspiraciones que se desea satisfacer. Su enumeración, sin embargo, permite destacar dos cosas.

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

Segundo, que el mejoramiento de la situación alimentaria, la disminución de la dependencia externa y otros objetivos, que a menudo se atribuyen exclusivamente a la agricultura, tienen un carácter nacional y solamente influyen en los objetivos agropecuarios - lo mismo que en los regionales - cuando se explicitan las alternativas para cumplirlos, lo que se hace teniendo en cuenta el conjunto de posibilidades y restricciones de cada rama de actividad. Por ejemplo, si para mejorar el abastecimiento alimentario se hubiese decidido dar relativamente mayor importancia a los aportes de la producción del país que en las importaciones, para el agro esta decisión estratégica se transforma en el objetivo de aumentar su producción en la proporción que permita cumplir el objetivo nacional en materia de alimentación.

Cuadro 2
VINCULACIONES ENTRE LA FORMULACION DEL PLAN NACIONAL Y EL PLAN AGROPECUARIO ^{a/}

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



^{a/} El cuadro sólo pretende ejemplificar dichas relaciones, usando para ello algunos de los objetivos más comunes de los planes de desarrollo. Aunque en el método de aproximaciones sucesivas las vinculaciones ocurren de lo general a lo particular y viceversa, las flechas del cuadro sólo indican lo primero, es decir, el sentido en que se ejercen las orientaciones iniciales.

Lo mismo ocurre con la disminución de la vulnerabilidad externa. En efecto, el aumento y la diversificación de las exportaciones es parte de la estrategia nacional para alcanzar aquel objetivo - también nacional - de reducir la dependencia externa. También es parte de la estrategia nacional la distribución de esa responsabilidad entre la minería, la agricultura, la industria y las demás ramas productoras de bienes y servicios. En el caso que se analiza, para la agricultura el objetivo no es exportar, sino aumentar la producción de tal modo que el país en su conjunto alcance sus metas de exportación.

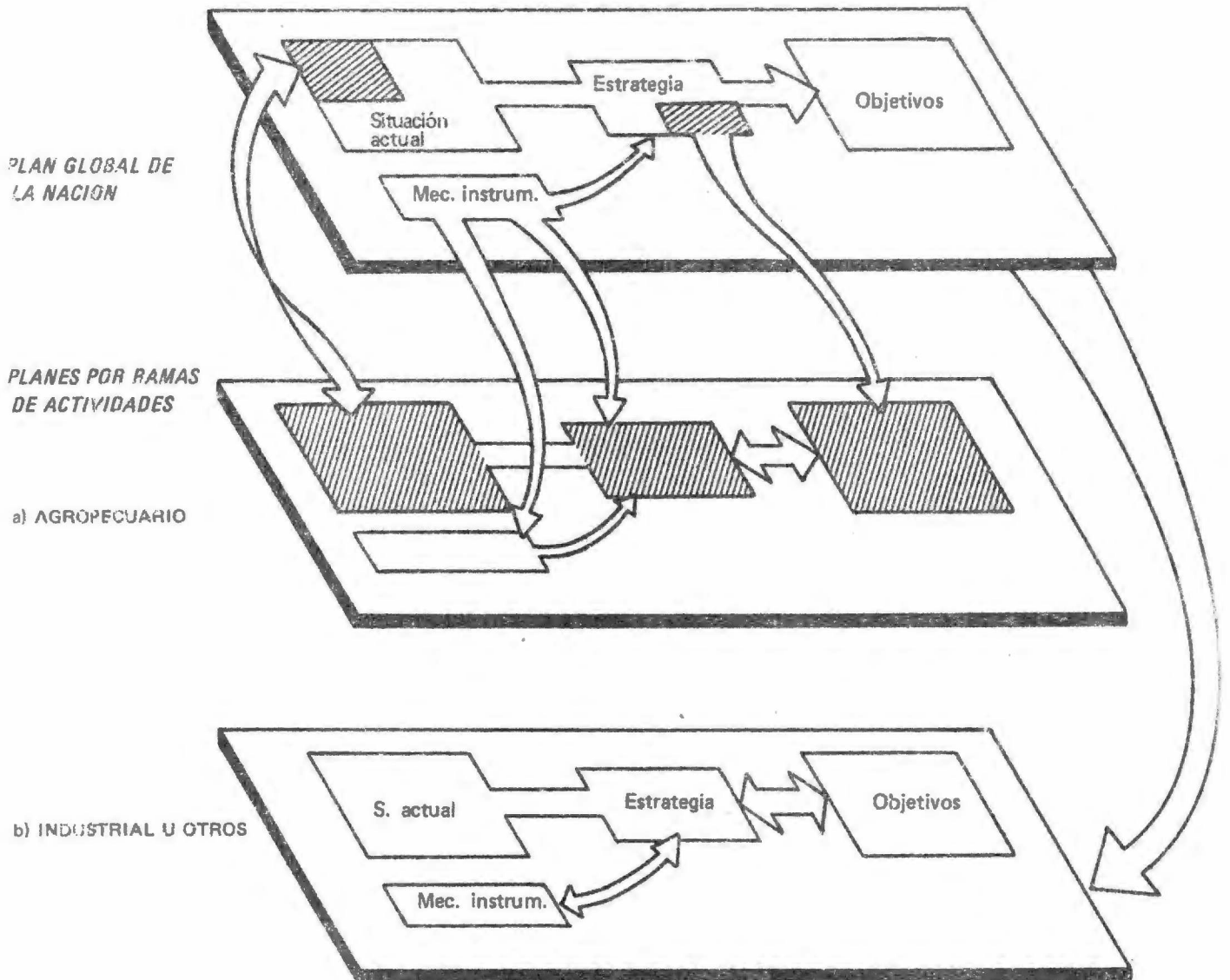
Una estrategia global de desarrollo destinada a alcanzar los objetivos mencionados no puede dejar de establecer aproximadamente, entre otras cosas, los niveles a que convendría llevar la formación interna y externa de capital; la estructura de uso de los recursos productivos y su productividad; el nivel y la composición de las importaciones; las fuerzas sociales y su relación de apoyo, oposición o neutralidad con respecto a los objetivos y la estrategia propuesta; la delimitación de los campos de acción estatal y privada en la producción directa de bienes y servicios, así como las modalidades de orientación y control que ejercerá el Estado sobre la actividad privada; las responsabilidades de cada rama de actividad - lo mismo que de cada región del país - en materia de producción, empleo, capitalización, comercio exterior, etc.; y la secuencia temporal y los plazos en que se irán materializando los objetivos del plan.^{17/} (Véase nuevamente el cuadro 2.)

La enumeración anterior no pretende ser exhaustiva ni entrar en materias que no son propias de la planificación del desarrollo agropecuario. Sólo tiene por objeto mostrar que, en términos generales, es al nivel de las definiciones estratégicas del desarrollo nacional donde se produce la primera conexión importante entre el plan global,

^{17/} En el caso de una estrategia de largo plazo, convendrá puntualizar todos estos elementos para el período final y además para períodos intermedios de 4 o 5 años; en las estrategias de mediano alcance habría que detallarlos para uno o dos años intermedios a lo menos.

Gráfico 2

RELACION ENTRE LOS OBJETIVOS, LA ESTRATEGIA Y LOS INSTRUMENTOS GLOBALES Y POR RAMAS DE ACTIVIDADES



los planes por ramas de actividades y los regionales (véase el gráfico 2). En efecto, estableciendo previamente los objetivos y la estrategia nacional, la planificación global proporciona un marco suficiente como para orientar posteriormente el trabajo de elaboración a un nivel de ramas de actividades y regiones. Sin perjuicio de que a nivel global se siga avanzando en lo relativo a mecanismos instrumentales - política monetaria y crediticia, política cambiaria, política de precios e ingresos, etc., - dichas definiciones estratégicas constituyen orientaciones que permiten actuar a los responsables de los sistemas de planificación de las ramas productivas y de las regiones del país.

Un segundo nexo importante de la planificación global con la agropecuaria se produce en la estrategia agropecuaria. Para conformarla, el conjunto de decisiones que la integran deben constituir un todo coherente que, una vez hecho realidad sea capaz de alcanzar el conjunto de objetivos en el período considerado. Desde este punto de vista la estrategia agropecuaria es indivisible. Decisiones tales como la composición de la producción, el uso de los recursos y los tipos de empresa agropecuaria no sólo apuntan al objetivo de aumento de la producción, sino también a los de empleo, elevación y distribución del ingreso, atenuación de los vínculos de servidumbre, etc.^{18/} Como es lógico, la estrategia del desarrollo global también es indivisible, y la del agro aunque naturalmente mucho más detallada en lo que al sistema agropecuario se refiere, forma parte de la global. (Véanse nuevamente el cuadro 2 y el gráfico 2.)

Finalmente son los mecanismos instrumentales los que permiten materializar la estrategia agropecuaria. Están, por lo tanto, orientados por la estrategia agropecuaria y por los instrumentos de la política planificada de desarrollo a nivel global. Si bien esta última influencia es más directa en lo que respecta a las políticas

^{18/} Con toda seguridad surgirán incompatibilidades, casi siempre de grado, entre las posibilidades de alcanzar estos objetivos, sobre todo en períodos no muy largos. (Véase el capítulo segundo de esta Tercera Parte.)

de incentivos económicos y de organización y movilización de las fuerzas sociales, también existe para las restantes políticas agropecuarias, como las dirigidas a aumentar y mejorar el uso de recursos y técnicas productivas y a modificar la estructura y el funcionamiento de las empresas prediales y extraprediales del sistema agropecuario.

Resumiendo, la estrategia del plan global orienta la selección y formulación de los objetivos de la política de desarrollo agropecuario y también sus principales lineamientos estratégicos. A ello cabría agregar:

- En algunos aspectos, las definiciones de la estrategia global pueden implicar posibilidades de desarrollo superiores a las previstas en la prognosis agropecuaria. Tal sería el caso si se ha otorgado al agro una alta prioridad en la asignación de recursos para inversiones en infraestructura de comercialización, para programas de salud, para equipamiento rural, o para asistencia crediticia, o si se han alcanzado más altos niveles de precios para los productos agrícolas, etc.

- Dado el nivel de agregación con que se define la estrategia global, pueden haberse soslayado algunas de las posibilidades o restricciones del desarrollo agropecuario señalados por la diagnosis.

Cuando se cuenta con una versión preliminar de los objetivos, la estrategia global y los principales mecanismos instrumentales de la política de desarrollo, también se dispone de una distribución de responsabilidades, restricciones y recursos entre las distintas ramas de actividad.

Estas definiciones del modelo global pueden dar lugar a la formulación preliminar de dos, tres o más conjuntos de objetivos agropecuarios, cada uno de los cuales podría contar con una, dos o más alternativas u opciones estratégicas. (Véase de nuevo el gráfico 1.)

2. Segunda etapa: Determinación de la alternativa estimada más adecuada

Si hubiera que caracterizar brevemente el propósito principal de esta etapa del procedimiento de formulación del plan, por aproximaciones sucesivas podría decirse que ella consiste en comprobar, mediante estudios rápidos, la factibilidad de las diversas alternativas de objetivos y estrategias diseñadas en la etapa anterior.

/El análisis

El análisis de las ventajas y desventajas de cada conjunto alternativo de objetivos y de sus correspondientes lineamientos de estrategia se hará basándose en:

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

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

Como resultado de este análisis habría que seleccionar aquel conjunto de objetivos que, con sus respectivos lineamientos de estrategia, sea el que tenga mayor coherencia y eficiencia, y un nivel aceptable de riesgo, a fin de someterlo a la consideración y aprobación de los responsables de la política de desarrollo agropecuario. (Véase nuevamente el gráfico 1.)

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

a) Antecedentes generales

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

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

En la etapa que ahora nos ocupa, el método fundamental es el de aproximaciones sucesivas. Este es el procedimiento general de formulación, complementado por el uso de modelos matemáticos sólo en aspectos específicos tales como calcular demandas, establecer la localización de proyectos, etc. Se intensifica en esta etapa la colaboración interdisciplinaria y la descentralización temática (por organismos y regiones), así como la frecuencia de las consultas a las instancias políticas de decisión, dada la necesidad de acuerdos parciales de cierta jerarquía 19/ para llevar adelante el proceso. En esta etapa tiene gran importancia el diseño de los mecanismos instrumentales muy poco atendidos en las dos etapas anteriores. En cuanto a los objetivos y a la estrategia, se trata más bien de ampliaciones y ajustes motivados por la incorporación de variables no consideradas previamente, en especial las menos cuantificables.

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

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

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

- Por otra parte, la descripción que sigue necesariamente debe adoptar un curso lineal, que podría dar la impresión equivocada de un proceso que empieza considerando una variable de la cual se pasa sucesivamente a otras, hasta llegar a la última, momento en que quedaría cerrada la formulación. En la realidad, en cambio, son continuas las vueltas atrás y las consultas entre distintos equipos en el sistema de planificación agropecuaria 21/ y entre éstos y la oficina de planificación global y de otras ramas de actividad.

Hecha esta salvedad, en lo que sigue no se insiste mayormente en lo reiterativo y progresivo del proceso. Conviene, sin embargo, hacer referencia a dos tipos de reiteración que siempre existirán y que tienen importancia: i) en distintas oportunidades habrá que

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

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

confirmar juicios y metas formuladas a nivel central, consultando a las oficinas regionales de planificación agropecuaria, a las correspondientes a otras ramas de actividad, etc. (por ejemplo, al formular las metas de producción, de uso de insumos, etc.). Al consultar a las oficinas regionales, se definirán mejor los aspectos espaciales de la estrategia, que en el caso del agro tienen gran trascendencia; ii) una primera "corrida" o vuelta completa de los pasos que se mencionan a continuación - desde los estudios de oferta y demanda hasta los del financiamiento - será hecha casi exclusivamente en términos físicos, a precios del año base. Ello significa que por lo menos habrá necesidad de otra corrida similar en valor, si es que se desea afinar las metas de manera que tengan en cuenta las variaciones en los precios relativos.

b) La secuencia general

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

Aun cuando es conveniente siempre comenzar la formulación sobre la base de metas producto por producto (véase el Gráfico 3), esto no significa proponer un esquema productivista. En efecto, en un enfoque unificado de política, todas las decisiones sobre tipos de bienes, regiones, trayectoria, tecnología, empresas, etc. de la producción agrícola y pecuaria están orientadas simultáneamente por el conjunto de los objetivos y por sus prioridades respectivas.

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

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

/Con esta

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

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

Lo fundamental ahora consiste en precisar más y mejor los objetivos correspondientes a la alternativa seleccionada, junto con sus prioridades. Aquellas variables que provienen del modelo global deberán definirse en más detalle, sin perjuicio de los ajustes necesarios en el curso de la formulación. Las metas que cuantifiquen el objetivo de producción seguirán constituyendo una cifra única (n por ciento de crecimiento entre los años a y b; $n + 2$ entre los años c y d), vinculada a las necesidades nacionales de uso interno y de comercio exterior de productos agropecuarios. Las de empleo merecerán mayor profundización que la proveniente de modelos matemáticos. Además del nivel de empleo en términos de activos ocupados, habrá que definir la estabilidad deseable del empleo, las categorías de trabajadores que se deben favorecer, etc. En materia de ingreso, convendrá determinar el nivel total del ingreso agropecuario, el ingreso medio por habitante y las pautas de distribución personal, funcional y regional, lo mismo que las transferencias positivas o negativas al resto de la economía. Los otros objetivos serían tratados en forma similar.

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

/Lo esencial

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

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

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

En las decisiones acerca de lo que conviene producir habrá que utilizar numerosas informaciones provenientes del diagnóstico. Entre ellas destacan aquellas de tipo microempresarial, que permiten comparar

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

aproximadamente las tasas de beneficio, la productividad de los distintos factores y los efectos sobre el volumen de la producción, la creación de empleos e ingresos netos, la generación neta de divisas, etc., de los principales cultivos y productos pecuarios.

En consecuencia, parece ociosa la discusión muchas veces planteada acerca de si la formulación de un plan debe comenzar por la consideración de la demanda o por la de la capacidad potencial de uso de los recursos productivos de la agricultura y la ganadería. En los hechos, aun cuando ambos aspectos serán normalmente estudiados en forma separada por equipos especializados, éstos se reunirán luego para conciliar y cerrar simultáneamente las metas de demanda - nivel y composición por productos necesarios para el consumo interno y las exportaciones - y las metas de oferta, es decir el nivel y la composición por productos que puede alcanzar la producción interna (por regiones) y junto con las importaciones.^{23/}

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

- La primera es la conveniencia de realizar inicialmente una prognosis del consumo interno, basándose en el aumento esperado de la población, en su distribución urbano-rural y por edades, y en los efectos de los cambios programados en el nivel del ingreso personal disponible y en su distribución. También habría que pronosticar la producción nacional, partiendo de sus tendencias históricas y considerando sus modificaciones recientes o previsibles. De la comparación de ambas prognosis y de sus repercusiones implícitas sobre el saldo del comercio exterior de productos agropecuarios, considerando el papel

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

productivo asignado al agro en la estrategia global de abastecimiento interno y de exportaciones, surgirán elementos de juicio que indicarán como reajustar las tendencias de la producción,^{24/} y las proyecciones de demanda para convertirlas en metas. Si las proyecciones de demanda no fueran suficientes, se podría crear programas alimentarios especiales en favor (si procede) de categorías sociales vulnerables.

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

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

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

constantes y una segunda corrida en valor, y entre la oficina nacional de planificación agropecuaria y los diversos equipos especializados en regiones y por productos.

A estas alturas, el proceso de formulación del plan de mediano plazo habrá alcanzado una primera conciliación provisional: la de las metas de producción y de demanda intermedia y final de productos agropecuarios, con las previsiones del modelo global en estos mismos aspectos 25/ y con las metas de otras ramas de actividad sobre aspectos relacionados (por ejemplo, producción de textiles, de calzado, trazado de redes de transporte, etc.). (Véase el cuadro 3.) Adicionalmente se habrá avanzado un paso importante en la definición de la estrategia: el diseño de la composición de la producción por productos y por regiones, y su trayectoria durante el período del plan.

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

25/ O sea, se habrá calculado en forma detallada la línea correspondiente a la agricultura en el esquema de insumo-producto (véase el cuadro 3) en forma global y por producto, clasificada también en este caso según se origine en la producción interna o en importaciones, para el año final del plan y algún período intermedio.

Cuadro 3

PRINCIPALES METAS DE INTERES DIRECTO PARA LA AGRICULTURA SURCIDAS DE LA TERCERA ETAPA a/

Destino o origen o producción	Intermedio				Final					
	1 Agricultura	2 ...	n	Sub- total	Consumo privado (C)	Consumo gobierno (G)	Inversión bruta (IB)	Exporta- ciones (E)	Sub- total	Total
<u>I. Producción nacional (PN)</u>										
1. Agricultura	x_{11}	x_{12}	x_{1n}	DIN_1	GN_1	GN_1	IBN_1	E_1	DFN_1	VBP_1
2. ...	x_{21}									
...									
n ...	x_{n1}									
<u>II. Importaciones (MI)</u>	MI_1									
<u>III. Valor agregado bruto (VB)</u>	VB_1									
a) Sueldos y salarios (SS)	SS_1									
b) Ingresos brutos del capital (K)	K_1									
c) Impuestos indirectos menos subsidios (II)	II_1									
<u>IV. Total valor bruto de la producción</u>	VBP_1									

Nota: DIN = Demanda intermedia nacional.

DFN = Demanda final nacional.

VBP = Valor bruto de la producción.

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

/Puede ser

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

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

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

Buena parte de los recursos deberán ser cuantificados por producto y en forma detallada, v.g. tipos de tierras y épocas del año en que se usarán; cantidad de agua de riego y su distribución por meses; jornadas de mano de obra directa, según calificación, época del año, etc., necesidades de los diversos tipos de semillas, fertilizantes y pesticidas; y así sucesivamente. Incluso algunas de las

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

inversiones de capital podrán programarse del mismo modo, por ejemplo, las correspondientes a formación de praderas, existencias pecuarias y plantaciones frutales, disponibilidad de tractores y algunas maquinarias para producciones especializadas, etc. En cambio, otras deberán ser estimadas más agregadamente - para una o varias regiones, tipos de tecnología o de empresas - como ocurre con las inversiones en riego, drenaje, en ciertas construcciones y cercos, en medios de transporte, y en buena parte de las maquinarias. Estos cálculos deben especificar la procedencia nacional o extranjera de los insumos y los bienes de capital - con la colaboración de los equipos de planificación de otras ramas de actividad - así como estimar los gastos en divisas de los últimos. Como puede apreciarse, se han dejado atrás las relaciones producto-capital, insumo-producto, etc. que caracterizaban a ciertos cómputos en las etapas anteriores, para utilizar procedimientos más cercanos al enfoque microempresarial.

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

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

Como en casos anteriores, serán necesarios varios ajustes entre equipos encargados de estudios nacionales y regionales, hasta llegar a definir las metas de empleo, ingresos, inversiones, uso de insumos y estructura empresarial. En una primera fase se trabajará a precios constantes; en una segunda, la consideración de posibles variaciones en los precios relativos de los recursos determinará cambios en el volumen de recursos proyectados y en la cuantía y distribución personal, funcional y regional del ingreso.^{28/} En todas estas tareas se tendrán en cuenta naturalmente la viabilidad política y la capacidad administrativa para llevar adelante los cambios propuestos, considerando fundamentalmente las fuerzas sociales que los apoyarían, la capacidad del Estado para aprobarlos y ponerlos en práctica, etc. (Véase nuevamente la parte III del gráfico 3.)

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

Igualmente, se habrá completado una parte importante de la estrategia del plan: se dispondrá de una imagen (fundada, aunque no completamente segura) de las tendencias que convendrá incentivar en

^{28/} Véase más adelante, en esta sección, La planificación en volumen y valor.

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

En un plano más formal, cabe añadir que esta segunda conciliación significará señalar los cambios que ocurrirán durante la vigencia del plan en lo relativo al esquema insumo-producto correspondiente a la agricultura, separando sus componentes nacionales e importados. Se hará desde una doble perspectiva: en términos físicos (toneladas, hectáreas, jornadas, litros, etc.) y muy desagregados (según regiones, productos y tecnologías, básicamente), y en términos monetarios desagregados según los criterios recién mencionados, tanto en volumen a precios del año base, como en valor a precios reales. (Véanse nuevamente el gráfico 3 y el cuadro 3.)

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

Como ya ha sido reiteradamente señalado en este texto, en los mecanismos instrumentales se señalan las políticas que fijan las reglas del juego para los agentes que participan en el sistema agropecuario; los programas y proyectos, que constituyen una expresión ordenada y sistemática de las actividades que deben llevar a cabo los mencionados agentes; la organización de la administración pública

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

agropecuaria y el financiamiento. Los mecanismos instrumentales deben ser diseñados en función de la estrategia agropecuaria y sujetos a las orientaciones y restricciones que surgen del plan global. Así, por ejemplo, la política de precios y tributación agrícola debe ser coherente con la establecida para el conjunto de la economía (véase nuevamente el cuadro 2). El propósito del conjunto de los mecanismos instrumentales será lograr que las decisiones y los comportamientos individuales o de grupos de empresarios y trabajadores que integran el sistema agropecuario sean compatibles con la estrategia agropecuaria. Esto significará, según los casos y los estilos de desarrollo seguidos por los distintos países, una determinada combinación de medidas tales como: reglamentación de ciertas actividades públicas y privadas; construcción de obras de riego e infraestructura para la comercialización de granos, lácteos, carnes, etc.; programas de investigación y asistencia técnica; prestación estatal de otros servicios; asistencia crediticia; libertad de ciertos precios y fijación de otros niveles que resulten atractivos; intervenciones más directas del Estado en algunas áreas de producción o de apoyo a los empresarios privados en actividades prediales y extraprediales, etc.

Una primera decisión central en esta materia consiste en precisar los campos de acción que se propone regular el Estado, sobre qué variables podrá actuar, cuáles mecanismos instrumentales utilizará y cuál será el carácter y la intensidad de dicha acción. El cuadro 4 presenta una lista, que no pretende ser exhaustiva. En él se reconocen cuatro grandes campos o áreas de acción: las destinadas a alterar el nivel y la calidad de los recursos y las técnicas productivas; las que mantienen estímulos económicos adecuados para los empresarios y trabajadores; las que adaptan la estructura empresarial a las necesidades de la estructura productiva, ocupacional y distributiva, dentro de la normalidad propugnada por los gobernantes, y las que favorecen la movilización de las fuerzas sociales en apoyo de los postulados del plan. Estas cuatro áreas de acción pueden dar origen a cerca de treinta políticas u otros tipos de mecanismos instrumentales.

/Cuadro 4

MECANISMOS INSTRUMENTALES MAS UTILIZABLES EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA

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

Como en muchas clasificaciones, los límites entre algunos de ellos no siempre resultan perfectamente delimitados.^{30/} Las variables sobre las cuales actuarán los diferentes mecanismos instrumentales deben ser escogidas de acuerdo a las características estructurales de cada país y al estilo que se desee imprimir a la política planificada de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Convendrá iniciar la formulación confirmando, ampliando o modificando las medidas indicadas por la estrategia y que fueron consideradas necesarias en materia productiva, ocupacional, de ingresos, etc. Esta revisión se puede hacer inicialmente para cada producto y luego, en forma más agregada por regiones, períodos, tipos de empresas y tecnologías. (Véase la parte III del gráfico 3.)

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

Con los mismos criterios mencionados, pero considerados desde el punto de vista de la organización de las actividades, especialmente en lo relativo a las metas, organismos ejecutores, recursos y financiamiento, podrán irse identificando los diversos programas de apoyo

/que serán

que serán objeto de formulación. En algunos casos estos programas abarcarán un solo campo de acción, por ejemplo, la investigación, la asistencia técnica, etc. En otros, los programas pueden incluir actividades realizadas en varios de dichos campos, como los programas de reforma agraria y colonización, que normalmente presentan proposiciones relativas a comercialización, crédito, etc.

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

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

En forma más o menos simultánea, se irá haciendo una primera estimación de las exigencias que tales acciones y medidas implicarán en materia de organización de la administración pública agropecuaria. Esto se hará considerando en conjunto tanto los mecanismos instrumentales vinculados a cada campo o área de acción 32/ como los vinculados a cada producto o grupo de productos o a cualquier otro objetivo o grupo de objetivos. Si a esto se añaden las necesidades de organización de la administración pública, apoyadas en el diagnóstico y en las decisiones de la estrategia sobre la intervención del Estado, se habrá completado una primera versión de dicha organización. Esta resultará de las acciones que se desea llevar a cabo y de las restricciones impuestas por la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros, por el apoyo político requerido para modificar el marco jurídico, etc.

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

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

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

En lo fundamental, dichas dificultades surgen de la escasez de estudios e informaciones apropiadas sobre el comportamiento financiero de los agentes privados 33/ y de las incertidumbres resultantes de la programación en valor, tanto en lo que se refiere a la estimación de los cambios de los precios relativos como a la apreciación de los posibles efectos de estos cambios.

La programación financiera del sistema agropecuario podrá detallarse para cada uno de sus subsistemas de actividades y, en general, para los agentes públicos y privados; en cada caso se considerarán las fuentes y los usos de fondos. En lo que concierne a los agentes

33/ Por ejemplo, sobre los hábitos de ahorro de las empresas agropecuarias y familias rurales, capacidad de autofinanciamiento de las primeras, gastos y de ingresos estacionales por concepto de ventas, transferencias, ingresos de o a otras ramas de actividad, etc.

/públicos, por

públicos, por lo general no habrá mayores obstáculos 34/ para estimar los gastos y comprobar si ellos pueden ser atendidos con los recursos originalmente asignados en el plan global. Aunque es más difícil hacer lo mismo para los agentes privados, siempre habrá posibilidades de formular hipótesis aproximadas que ayuden a conformar políticas agropecuarias relativamente coherentes en materia de precios, tributación, subsidios y créditos. Sin embargo, estas políticas deben ser todavía menos rígidas y detalladas que las demás, y sus ajustes y precisiones deben corresponder a la planificación anual.

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

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

Una de las primeras conciliaciones deberá cuidar de la debida coherencia interna de cada uno de los mecanismos instrumentales y la de éstos entre sí. (Políticas de precios, de comercialización, de crédito, de tributación, etc.) La política de precios debe, por

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

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

/ejemplo, ser

ejemplo; ser coherente con la de comercialización, con la de tributación, etc. Igualmente, habrá que lograr una armonización con el conjunto de las políticas vinculadas a cada uno de los principales productos en particular, a cada uno de los restantes objetivos, a las actividades de apoyo como la investigación, la capacitación, la asistencia técnica, etc.

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

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

La cuarta conciliación consiste en la armonía que debe existir entre las acciones de distinta índole que el cumplimiento del plan exigirá a la administración pública agropecuaria, y a las posibilidades de que la capacidad operativa de esta última vaya aumentando en la forma prevista.

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

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

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

/En las

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

Lógicamente, en esta cuarta y última etapa, las relaciones cambian de sentido, pues el propósito es sintetizar los trabajos anteriores y producir un plan global consistente. Se trata de saber si el conjunto de las producciones, empleos e ingresos del agro coinciden con lo deseado a nivel global; si el ahorro interno y las actividades de los distintos grupos o ramas productivas alcanzarán a generar la acumulación interna necesaria y si la situación de balance de pagos es compatible con los objetivos que se haya trazado el país en materia de dependencia externa. También habrá que conocer en qué medida los distintos planes han compatibilizado las relaciones entre las diversas ramas de actividad en materia de intercambio de bienes intermedios, de bienes de capital y de distintos servicios como los de educación y capacitación, transporte, etc.. Finalmente, será necesario coordinar los distintos mecanismos instrumentales, incluyendo balances financieros, de ingresos y gastos, tanto para asegurar que los recursos reales podrán ser movilizados oportunamente, como para manejar las presiones inflacionarias a los niveles previstos. (Véase nuevamente el gráfico 1.)

/Para todos

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

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

También podrá ser conveniente utilizar algunos modelos matemáticos globales y de varias ramas de actividad, probablemente los mismos empleados en la primera etapa. Estos dispondrán ahora de mayor información sobre numerosos parámetros, de mejor conocimiento de las asociaciones funcionales entre las variables y de mayor número de variables exógenas definidas a través de decisiones políticas. Utilizar nuevamente el modelo servirá para comprobar la coherencia y eficiencia de las proposiciones del plan global y las correspondientes a las diversas ramas de actividad.

Indudablemente, estas comprobaciones permitirán enriquecer considerablemente el primer proyecto del plan global. También es probable que sea necesario hacer modificaciones en los planes de las diversas ramas de actividad incluyendo la agropecuaria. Si los trabajos de la primera, segunda y tercera etapa se realizaron eficientemente no es probable que estas modificaciones afecten de manera fundamental al "proyecto" de plan agropecuario.

La cuarta etapa finaliza con las decisiones políticas de aprobación del plan nacional. Las modificaciones que se hagan necesarias en esta etapa deberán realizarse con máximo cuidado, por tratarse de un cuerpo programático muy completo y detallado que, por ser el proyecto final del plan de desarrollo de la nación, debe resultar muy operativo.

C. La planificación en volumen y en valor

1. Características diferenciales

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

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

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

En primer término, la planificación en volumen dispone de un apoyo teórico importante, que prácticamente no existe para la otra.^{36/} En efecto, las teorías del desarrollo y del crecimiento - tanto las más generales como aquellas relacionadas en forma más estricta con la agricultura - consideran fundamentalmente los factores que influyen en las tendencias y los equilibrios o desequilibrios físicos del sistema de producción, distribución, acumulación y consumo, prestando una atención secundaria y poco integrada al modelo central, a los cambios en las relaciones de precios de los distintos bienes y

^{36/} Véase A. Babeau y P.H. Derycke, Problèmes de planification, Ed. Sirey, Paris, 1967, p. 324.

servicios de factores productivos. Menor aún es el bagaje teórico de que se dispone para anticipar o programar las modificaciones en los niveles absolutos de los precios.

En segundo lugar, la planificación en valor supone algunas dificultades prácticas. Hay menos información. Son escasas, rudimentarias y poco divulgadas las técnicas instrumentales para incorporar los efectos que tendrán los cambios de precios sobre las metas. Como la planificación en volumen resulta de por sí bastante compleja, es comprensible la tardanza con que normalmente se introduce la planificación en valor,^{37/} a pesar de que constituye un complemento útil de la primera.

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

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

en cuenta, de una manera primaria y cualitativa, algunos de los posibles efectos de las variaciones esperadas en los precios, sin llegar a realizar una verdadera planificación en valor.

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

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

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

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

^{40/} Además, cabe señalar los cambios en la demanda de lana, algodón, madera y otras materias primas agropecuarias usadas en la industria, originados por las modificaciones de sus precios respecto a los de sus sustitutos sintéticos.

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

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

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

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

2. Encadenamiento de la planificación en volumen y en valor

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

La planificación en valor constituye entonces un paso más en el procedimiento, y se apoya en una programación previa en volumen. Como exige considerar explícitamente el efecto de los cambios en los precios, será útil examinar los procedimientos generales para hacerlo y, además, las diferencias que existen entre situaciones en

/que los

que los precios agrícolas se determinan en mercados relativamente libres y aquellas en que el Estado los utiliza como instrumento para alcanzar las metas del plan.

a) Procedimientos para incorporar las variaciones de los precios

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

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

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

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

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

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

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

b) La intervención estatal y las relaciones de precios

Los precios contribuyen a determinar cómo se utilizan los recursos y cómo se distribuye el ingreso entre los propietarios de los mismos. No es necesario en este punto analizar si ambas funciones se cumplen más eficazmente con o sin intervención estatal en los mercados. Lo que importa es que el grado de intervención influirá sobre la posibilidad de estimar anticipadamente los precios.

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

mayor o menor uso de procedimientos formalizados, como el modelo de insumo-producto, las extrapolaciones "controladas" de tendencias pasadas, etc.^{43/}

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

En el caso de que la política agropecuaria pretenda mantener un mayor grado de control de los precios habría que distinguir entre los productos y servicios sujetos a control y los demás. En el caso de estos últimos, se trabajará con previsiones en los términos ya señalados; para los primeros habrá que establecer las metas y la estructura de precios más adecuada a los objetivos del plan.^{45/}

^{43/} Véase A. Babeau y P.H. Dericke, *op. cit.*, pp. 383-423.

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

^{45/} Véase el capítulo cuarto de esta Tercera Parte, Las políticas agropecuarias, III. Las políticas económicas.

Considerando estos antecedentes, habrá que utilizar los mismos procedimientos anteriores. En esta alternativa, la planificación se torna más completa en ciertos aspectos, y en otros tiende a simplificarse. En efecto, las decisiones sobre los precios - que suponen la capacidad de la administración pública para concertar o controlar las variaciones de los mismos - disminuirán el número de etapas necesarias para alcanzar la necesaria conciliación de volumen y valor.

3. Posibilidades de la planificación en valor en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/equilibrio deberá

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

D. El uso de modelos matemáticos en la formulación

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

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

1. Concepto y características de los modelos matemáticos

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

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

a) Un número de variables que sea suficiente para describir las características relevantes del sistema con la precisión deseada, pero que no quite simplicidad y operatividad al modelo. Es conveniente clasificarlas en variables conocidas o susceptibles de estimaciones razonables (datos) y variables desconocidas (incógnitas); otra clasificación distingue entre variables exógenas y endógenas.^{49/}

b) La definición de las relaciones de causalidad o interdependencia existentes entre las variables a través de ecuaciones apropiadas. Estas ecuaciones expresan cuatro tipos principales de relaciones no excluyentes: i) definicionales (por ejemplo $PB = C + I + X - M$); ii) de equilibrio ($I = I_A + I_{NA}$); iii) tecnológicas

^{47/} S. Chakravarty, La lógica de la planificación de inversiones, Ed. Tecnos, Madrid 1966, p. 30.

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

^{49/} Véase K. A. Fox, Y.K. Lengupta y E. Thorbecke, The Theory of Quantitative Economic Policy, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1966.

o de comportamiento ($\Delta Y_t = \beta I_{t-1}$); iv) finalmente, institucionales ($T_t = H_t + (\beta Y_t)$).^{50/}

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

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

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

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

^{50/} Los símbolos menos usados indican:

I_A = Inversión en actividades agropecuarias.

I_{NA} = Inversión en actividades no agropecuarias.

T = Impuestos indirectos.

H = Componente autónomo de los ingresos del gobierno.

/El segundo

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

En lo que sigue sólo se consideran los modelos decisionales.

2. Clasificación de los modelos de planificación

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

Según el plazo, los modelos pueden ser de corto, mediano y largo alcance. Por lo general los primeros son más detallados y se utilizan para ayudar a tomar decisiones finales de política; contribuyen principalmente a la formulación de planes anuales y otros mecanismos operativos. En el mediano plazo los modelos generalmente incorporan menos variables. Sirven para formulaciones agregadas

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

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

(globales, entre ramas de actividad o dentro de ellas, por grupos de productos o actividades); su utilidad básica es la de examinar rápidamente distintas estrategias y de sistematizar aquella finalmente seleccionada. Los de largo plazo sirven para explorar las grandes alternativas del desarrollo, y se basan en unas pocas variables, como los recursos, productos, el consumo, la población, etc.

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

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

Finalmente, los modelos de simulación y experimentación numérica se resuelven mediante secuencias de cálculos y usan lenguajes a menudo creados especialmente. Tratan de conocer el comportamiento de un sistema experimentando repetidamente sobre modelos del mismo,^{54/}

^{53/} Las semejanzas y diferencias entre estos dos últimos se detallan en O. Varsavsky, op. cit.

^{54/} Los modelos de simulación no serían operables sin los modernos métodos de computación.

sometiendo a prueba tanto algunas de las relaciones funcionales entre las variables como determinados parámetros. Para ello deberán existir modelos teóricos y conocimientos previos que permitan establecer hipótesis plausibles sobre dichas relaciones, lo mismo que fuentes estadísticas para determinar el valor de las variables exógenas y de ciertos parámetros. Estos modelos son bastante flexibles, aceptan distintas formas matemáticas de relación entre las variables, pueden ser diseñados de manera de utilizar al máximo la información disponible (inclusive de índole cualitativa) y ayudan a mejorar el proceso de toma de decisiones evaluando el posible resultado de políticas alternativas. Por lo demás se adaptan al procedimiento general de aproximaciones sucesivas, pues pueden ser continuamente perfeccionados a la luz de la evaluación de sus resultados.

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

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

^{55/} Véase A. Marchal: Metodología de la ciencia económica, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1958.

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

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

3. Modelos de consistencia y de optimización 57/

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

Estos modelos tratan de "mantener una consistencia intertemporal e intersectorial a lo largo del período planificado, satisfaciendo requisitos intermedios predeterminados".^{58/} Por lo general,

^{57/} Un estudio bastante detallado de las características, ventajas y desventajas de ambos tipos de modelos de planificación puede verse en tres artículos de S. Chakravarty y R.S. Eckaus (en especial "An Appraisal of Alternative Planning Models"), así como en uno de L. Lefebvre, en: P.N. Rosenstein-Rodan (Ed.), Capital Formation and Economic Development. Véase también: H.B. Chenery, op. cit., I. Adelman y E. Thorbecke (Ed.) The Theory and design of Economic Development, J. Hopkins Press, U.S.A., 1966; L.M. Goreaux y A.S. Manne, Multi-level Planning: Case Studies in Mexico, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1973; y A.S. Manne "Multi-Sector Models for Development Planning: A Survey", in Journal of Development Economics, Vol. 1, Nº 1, Amsterdam, Marzo 1974.

^{58/} Véase S. Chakravarty y R.S. Eckaus: "Choice Elements in Intertemporal Planning", in P.N. Rosenstein-Rodan, op. cit. P. 69.

los principales aspectos de dicha consistencia se refieren al equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos productivos; entre la oferta y la utilización de los bienes y, finalmente, entre los objetivos y las limitaciones de recursos para el desarrollo de los países.^{59/}

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

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

Este tipo de análisis puede hacerse para la economía en su conjunto y también desagregarse para aquellas ramas de actividad que disponen de información suficiente. En estos casos la necesidad de considerar la producción intermedia hace necesario utilizar también ecuaciones tipo Leontief, que exigen la determinación exógena de las demandas finales de cada actividad ^{60/} y arriesgan proporcionar

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

^{60/} Con excepción de la inversión es la variante dinámica del modelo de Leontief.

soluciones negativas para alguna actividad, lo cual es lógicamente inconsistente.

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

En sus aspectos matemáticos el modelo consiste en resolver un problema de máximos (o mínimos) condicionados. Tratándose de ecuaciones lineales dicho problema no puede ser resuelto mediante ecuaciones diferenciales o en diferencias, sino que exige el uso de las técnicas de programación lineal. De esta manera la estructura del modelo estará dada en este caso por una serie de variables que conforman una función objetivo a maximizar o minimizar, así como distintas restricciones o condiciones que debe cumplir dicho máximo o mínimo, caracterizadas normalmente a través de un conjunto de desigualdades.^{61/}

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

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

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

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

En tercer lugar se mantiene la limitación de las relaciones lineales entre las variables económicas, lo que determina soluciones menos realistas a medida que se trabaja con plazos más prolongados.^{64/}

^{62/} Véase S. Chakravarty y R.S. Eckaus, op. cit., p. 79.

^{63/} Sobre este tema se viene trabajando activamente en los últimos años, véase por ejemplo: P. Nykamp y W.H. Sommermeyer, "Explicating Implicit Social Preference Functions" en Economics of Planning Nº 3, Oslo, 1971; y R. Frisch, Cooperation between Politicians and Econometricians on the Formalization of Political Preferences, University of Oslo, 1972.

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

Además, la programación lineal tiende a ser muy radical en sus soluciones. Por ejemplo, bastan pequeños cambios en la diferencia o en los precios relativos para que de un año a otro se sugiera alterar drásticamente la importancia relativa de los diversos sectores productivos, eliminar un cultivo o una tecnología productiva, etc. Esto puede evitarse estableciendo condiciones, pero si éstas no están bien fundadas, los resultados se alejarán del óptimo.

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

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

^{65/} Sin embargo el Sexto Plan francés tuvo considerable apoyo en un modelo de optimización físico-financiero. Véase R. Courbis y J.P. Pagé: "Techniques de projection macro-économique et choix du plan français", en Revue Economique, Nº 6, Paris, noviembre de 1973.

Capítulo Segundo

DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS Y FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Introducción

Los objetivos y la estrategia proporcionan los elementos rectores del proceso de desarrollo y su determinación y formulación constituyen la base para el diseño de los mecanismos instrumentales de la política planificada. Como se expresara en el capítulo primero de la Segunda Parte de esta obra, en el modelo normativo se señalan las opciones preliminares de los objetivos y la estrategia que orientan la realización de la diagnosis, y es allí donde se les somete a prueba. Posteriormente, mediante los lineamientos generales de política que surgen de la prognosis, estas definiciones preliminares de los objetivos y de la estrategia se enriquecen y adquieren una forma cada vez más definitiva, lo que permite la selección y formulación definitiva del conjunto de mecanismos instrumentales: políticas, programas, proyectos, organización de la administración pública y financiamiento, así como de los indicadores más importantes para el control de la ejecución y para la evaluación. Finalmente, por su mayor estabilidad, los objetivos y la estrategia suministran los criterios para la reformulación de la política planificada. Los objetivos y la estrategia permiten, a su vez, que el sistema de planificación cumpla con las finalidades del desarrollo sin que éstas sean distorsionadas por los instrumentos que se hubiera decidido emplear. De allí la importancia de una adecuada selección de objetivos y de estrategia. En efecto, si éstos estuvieran mal formulados, es decir, si pecaran de vaguedad, irrealismo, inconsistencia, etc., las finalidades que se desea alcanzar en el proceso de desarrollo se convertirían en promesas, y los mecanismos instrumentales seleccionados terminarían sirviendo finalidades impuestas pragmática y sostenidamente a los organismos de ejecución y a los gobernantes por las empresas,

/fuerzas sociales

fuerzas sociales y organizaciones más hábiles o poderosas.^{1/} De allí que los objetivos y la estrategia han de constituir una normatividad consistente, debiendo tener además un alto grado de viabilidad y estar expresados con claridad, a fin de permitir a los gobernantes auto-disciplinar sus decisiones y utilizar el poder de que disponen para imprimir la dirección deseada al proceso de desarrollo agropecuario.

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

En síntesis, los objetivos y la estrategia constituyen la estructura básica de un conjunto de principios de acción o inacción gubernamental deliberada con respecto a las actividades del sistema agropecuario.^{2/} Como tal, orientan y guían el conjunto de medidas y decisiones cotidianas. Sin embargo, esto no significa que puedan ser literalmente traducidos en mecanismos parciales. Esta estructura,

^{1/} Selznick, P. TVA and the Grass Roots, Harper Torchbooks, N.Y. 1966.

^{2/} Esta flexibilidad que los objetivos y la estrategia le dan a la política planificada de desarrollo adquiere especial importancia en el caso del sistema agropecuario. En efecto, por razones que ya han sido mencionadas en este texto, de preferencia en el capítulo primero de la Primera Parte, las actividades productivas agropecuarias están sujetas a diversas contingencias, que si bien no siempre es posible controlarlas, se debe actuar frente a ellas para minimizar sus daños. Esto supone tomar decisiones rápidas por parte de los agentes que participan en el sistema agropecuario, incluyendo a los funcionarios de la administración pública agropecuaria. Dichas decisiones se facilitarán cuando se disponga de esta estructura básica. Ejemplos de esto podrían ser: el caso de siembras alternativas frente a la aparición de una plaga imprevista; ciertas acciones correctivas, en caso de una sequía; el almacenamiento no previsto de excedentes debido a rendimientos excesivamente generosos, etc.

al igual que un esqueleto humano, existe para facilitar y no para dar rigidez a los movimientos del cuerpo en que está inserta. En esta perspectiva, el conjunto de metas que expresan cuantificadamente los objetivos y los lineamientos estratégicos debe considerarse un esfuerzo por prever el peso de las restricciones y la amplitud de las posibilidades presentes en el proceso de desarrollo.

A. LA DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

1. El concepto de objetivo 3/

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

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

- los resultados obtenidos en cuanto a la producción agropecuaria, al empleo, al ingreso y a su distribución, a la ocupación del territorio, etc.;
- las condiciones en que funcione el sistema, o sea, el grado de paz social, empleo pleno, participación en las decisiones, etc.;

3/ Para una discusión general, véase: L.B. Morh "The Concept of Organizational Goal", American Political Science Review, Vol. LXVII, Nº 2, junio, 1973, pp. 470-481.

- las características que van adquiriendo algunas partes del sistema, esto es, las relaciones laborales, la estructura empresarial, la organización espacial de la producción, la complementariedad entre las actividades de apoyo y las productivas, y de éstas con las vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida rural.

La evolución de estos atributos puede ser apreciada mediante el empleo de algunos indicadores, los que, en lo posible, deben ser cuantificables. Generalmente, se acostumbra indentificar o expresar los objetivos valiéndose de estos indicadores. Así, se habla del crecimiento de la producción o del producto agropecuario, del ingreso per cápita, etc. A su vez, las metas expresan valores que puedan alcanzar estos indicadores: 5% de crecimiento anual del ingreso per cápita, 10 millones de toneladas de producción de trigo, 100 mil familias asentadas en zonas de colonización, etc. Sin embargo, el valor de un indicador aisladamente no dice nada en sí mismo, si no va referido a un estado o resultado en un momento dado en el sistema.

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

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

/Para comprender

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

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

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

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

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

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

Los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y, por ende, determinan la normatividad que orientará la política de desarrollo durante el período para el que se fijan. Su elección debe, pues, ser meditada y mantenida con firmeza

^{6/} Es este el sentido de argumentos como: "La finalidad última de una economía libre no es la producción, sino la libertad", véase entre otros, H.C. Wallich, The Cost of Freedom, Collier Books, N.Y., 1962.

de manera que se garantice la necesaria estabilidad de la política de desarrollo. Esta estabilidad tendrá siempre sus costos ya que, al aceptarse las limitaciones o restricciones de todo proceso de desarrollo para aprovechar mejor las posibilidades, se estará expuesto a la crítica interesada por parte de quienes están libres de la responsabilidad de gobernar. Este costo es inevitable, por cuanto la fijación de objetivos en la política de desarrollo no puede dejar de ser una opción normativa, y como tal, está sujeta a la adhesión y a la crítica.

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

2. Metodología de formulación

a) Secuencia general

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

^{7/} Véase, por ejemplo en: A.L. Vandendorpe "On Theory of Non-economic Objectives in open economies", Journal of International Economics Vol. 4, Nº 1, abril 1974, p. 15-24.

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

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

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

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

/Cuando cualquiera

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

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

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

^{8/} Entre algunos de los análisis pertinentes al tema, véanse: E. von Beckerath, "The influence of Economic Theory on Economic Policy", en Science and the Economic Order, Bronners Druckerie, Frankfurt am Main, 1956, pp. 9-39; J. Ladrière, "Déterminisme et responsabilité", L'articulation du sens, Aubier-Montaigne, Paris 1970; G. Gurvicht, Les cadres sociaux de la connaissance, PUFF, Paris, 1966; A.O. Hirschman "Ideologies of Economic Development in Latin America", en A.O. Hirschman, Ed., Latin American Issues N.Y., Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-37; H. Jaguaribe, Desarrollo Económico y Desarrollo Político, EUDEBA, Buenos Aires, 1969; O. Varsasky, Proyectos Nacionales, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971; R. Aron, Progreso y desilusión, Monte Avila, Venezuela, 1969; Iowa State University Center for Agricultural and Economic Adjustment, Goals and Values in Agricultural Policy, Ames, Iowa University Press, 1961; P.M.R. Raup, "Societal Goals in Farm Size", en A. Gordon Ball y E.O. Heady Eds., Size, Structure and Future of Farms, Ames, Iowa State University Press, 1972; A. Hagedus & M. Márkus, "The Role of Values in the Long Range Planning of Distribution and Consumption", Industrialization, Urbanization and Ways of Life, Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences Conference, Budapest, 1971, pp. 161-191.

Cuadro 1

EJEMPLO DE DETERMINACION DE UN OBJETIVO GLOBAL EN
MATERIA DE INGRESO

Aspiración general

Liberación de la miseria.

Definición operativa

Por miseria se entiende la falta de ingreso para obtener los medios adecuados de subsistencia: alimentación, vivienda, vestimenta y energía necesaria para iluminación, calefacción y preparación de alimentos.

Objetivo global

Asegurar que cada individuo en condiciones de trabajar tenga un empleo y con la remuneración obtenida, pueda financiar la subsistencia adecuada de sí mismo y de su familia y, además, cuando por alguna razón no pueda trabajar y no tenga otros medios de subsistencia, reciba un ingreso que lo mantenga liberado de la miseria.

Fuente: L. Beveridge, Full Employment in a Free Society, Part I, George Allen & Unwin Ltd., Second Edition, 1960. Véase Introduction and Summary.

En una segunda etapa, se confeccionan hipótesis que permitan explorar la plausibilidad parcial y de conjunto de algunas soluciones y determinar así los objetivos que simultánea o alternativamente permitan alcanzarlas. Así, en el ejemplo del cuadro 1, las hipótesis exploratorias se orientaron hacia el mejoramiento del nivel de la producción, ocupación, productividad, remuneraciones e incremento de la recaudación fiscal, con el propósito de garantizar el ingreso mínimo familiar y aumentar la inversión y el gasto público en vivienda y salud.

En una tercera etapa, estas hipótesis serán sometidas a prueba, lo que da origen a los lineamientos de estrategia y permite la selección y formulación más precisas de los objetivos que serán propuestos a las instancias de decisión. En el ejemplo del cuadro 1, los pronósticos favorables en materia de incremento de la producción, ocupación y productividad, así como en lo que se respecta a la recaudación fiscal, llevaron a formular el objetivo ingreso en una estrecha vinculación con la posibilidad de obtener empleo y ayuda supletoria en caso de cesantía.

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

En el ejemplo analizado en el cuadro 1, para ilustrar el procedimiento se trabajó con un solo objetivo, pero de tal naturaleza, que su obtención significaba el cambio más fundamental en el funcionamiento de esa sociedad.^{9/} Se ha preferido trabajar con un ejemplo de esta naturaleza, pues aun cuando normalmente son varios los objetivos que se han de determinar, siempre deberá partirse por aquel que se considere más amplio y representativo de la orientación que se desee imprimir al

^{9/} Inglaterra en la década de 1940.

proceso de desarrollo; no obstante, es probable que un objetivo de esta naturaleza no pueda alcanzarse en el período para el cual se formularán los principales mecanismos de la política.

Así, el objetivo de ingreso en los términos planteados en el ejemplo del cuadro 1 podría corresponder, en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, al largo plazo (10-15 años) y, sobre la base del mismo, determinarse para el mediano plazo (4.6 años), objetivos en materia de empleo, producción y productividad. Teniendo en cuenta el objetivo de largo plazo, los de mediano plazo adquirirían un contenido diferente, ya que el esfuerzo en materia de ocupación, producción y productividad debe ser compatible con el logro de un ingreso personal mínimo en los puestos de trabajo de las empresas de las diversas ramas de actividad.

La determinación de objetivos múltiples es una situación que normalmente se enfrenta en la conducción del proceso de desarrollo.^{10/} En buena medida la manera como se selecciona y formula el conjunto

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

$$\begin{aligned} \frac{A'}{A} &= k + e \\ \frac{Pd'}{Pd} - \frac{Px}{Pf} &= m + F \\ \frac{W'}{W} - \frac{Y'}{Y} &= \frac{Pf}{Pf} + m + g \\ \frac{P'}{P} &= n \\ \frac{U}{L} &< g \end{aligned}$$

de objetivos contribuirá a que la correspondiente estrategia e instrumentos sean comunes a todos ellos. Esto significa que cada lineamiento de estrategia considerado individualmente, así como el conjunto de las decisiones de la estrategia contribuirán a la obtención de cada objetivo en particular y al conjunto de los mismos. Por consiguiente, no existirá por ejemplo, una estrategia de empleo, otra de producción, otra de productividad, otra de ingreso, etc., sino una sola, indivisible, coherente y orientada a la obtención de cada uno y del conjunto de los objetivos que la orientan. Los múltiples objetivos de una política planificada de desarrollo se refieren tanto al mediano como al largo plazo del proceso de desarrollo, e incluyen restricciones permanentes, representadas, por ejemplo, por los niveles máximos de desocupación, mínimos de producción, paz social, estabilidad de precios, etc. Así, en el ejemplo de la nota 10, al fijar un nivel determinado en materia de ocupación a largo y mediano plazo ($\frac{U}{L}$), simultáneamente se indica el máximo de desocupación aceptable en cualquier momento intermedio ($\frac{U}{L} < g$). De igual forma están planteadas el resto de las restricciones. Esto permite que durante el control de la ejecución, al detectarse desviaciones en uno de los objetivos, puedan rápidamente ajustarse las relaciones entre las variables pertinentes al conjunto de objetivos.

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

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

a orientar constantemente la política a la solución de los problemas inmediatos y a mantener un divorcio entre la formulación y su ejecución.

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

b) Los objetivos agropecuarios

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

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

La identificación y formulación de los objetivos agropecuarios como ya se analizó en el capítulo anterior, tienen una semejanza formal con las de la estrategia global del desarrollo y están vinculadas a ellas. La semejanza formal deriva de que en ambos casos las aspiraciones y necesidades de la población y las finalidades últimas del desarrollo constituyen un referente más remoto, debiendo centrarse la atención en la estrategia global, para definir los objetivos agropecuarios. Así, en el ejemplo del cuadro 1, se mencionaba como aspiración general la liberación de la miseria, y en la búsqueda por darle satisfacción, se identificó un objetivo global, que era asegurar que cada individuo tuviera acceso al trabajo y a un ingreso mínimo garantizado. En función de éste y los demás objetivos debe formularse la estrategia global y a partir de ésta iniciarse la definición de los objetivos agropecuarios.

Por otra parte, la íntima vinculación entre la estrategia global y los objetivos agropecuarios estriba en que en una primera etapa, la estrategia global orienta la formulación de los objetivos agropecuarios y luego aquélla se apoya en la formulación desagregada de los objetivos realizados por las diferentes ramas de actividad, incluyendo las agropecuarias. La estrategia global va tomando forma a partir de las pruebas parciales y de conjunto a que son sometidas las hipótesis exploratorias con vistas a la selección y formulación definitiva de los objetivos. (Véase el cuadro 2.)^{13/} Los objetivos definitivamente seleccionados y formulados forman parte de uno mayor, el cual, dentro de un conjunto, se considera el más aceptable.^{14/} Igual situación se da con respecto a los lineamientos estratégicos, al menos en lo que toca a la prioridad e importancia relativa de cada rama de actividad.

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

^{14/} Véase, por ejemplo, R. Ryhne, "Technological Forecasting within Alternative Whole Future Projections", Technological Forecasting and Social Change, Vol. 6, No 4, 1974, pp. 133-162.

Cuadro 2

RELACION ENTRE LOS OBJETIVOS Y LA ESTRATEGIA GLOBAL Y LOS
OBJETIVOS AGROPECUARIOS

Plan Nacional de Desarrollo

A. Objetivos

1. Alivio del sector externo
2. Incremento de la ocupación

B. Restricciones

1. Paz social, dada la efervescencia de la situación existente
2. Mantención de la tasa de inversión

C. Algunos lineamientos generales de estrategia

1. Actividad prioritaria: industrial
2. Actividad básica o más importante: agropecuaria
3. Aportes agropecuarios
 - a) Disminución de las importaciones e incremento leve de las exportaciones
 - b) Disminución de los niveles de subocupación de los trabajadores agropecuarios
 - c) Eliminación o atenuación del clima de violencia y agitación en el medio rural
 - d) Mantención de la tasa histórica de inversión y reorientación de la misma
4. Interdependencia
 - a) Entre actividades: intensificación de las relaciones agrícolas con las industriales
 - b) Regional: desconcentración de las actividades en función de la localización de los recursos y la población
 - c) Urbano-rural: atenuación de las diferencias en la accesibilidad a los servicios
5. Lineamientos más específicos de la estrategia para las actividades agropecuarias
 - a) Mejoramiento de los términos del intercambio de los productos agropecuarios. Incentivación del empleo de insumos nacionales
 - b) Cambio en la localización espacial de la producción
 - c) Mayor alcance de los servicios sociales en el medio rural

Plan de Desarrollo Agropecuario

Posibles objetivos y restricciones agropecuarias

1. Incremento de la producción
2. Reducción del desempleo estacional
3. Normalización de la tenencia precaria de la tierra

Algunos lineamientos preliminares de la estrategia agropecuaria

1. Prioridad a los cultivos agroindustriales y a aquellos destinados a sustituir importaciones y estímulo al empleo de bienes de capital de origen nacional
2. Mantención del proceso de transferencia de recursos a otras ramas de actividad y mejoramiento de la eficiencia de los exportadores
3. Mejoramiento del nivel general de precios agrícolas y aumento en el precio de los insumos importados
4. Énfasis en la especialización regional de la producción
5. Estímulo a un aumento de la eficiencia en el uso de la inversión agropecuaria
6. Estímulo a la concentración de la población rural en centros de extensión muy reducida

/Estos lineamientos

Estos lineamientos estratégicos cuyo significado sólo podría ser interpretado en función de los objetivos a que sirven, constituyen el marco y aportan los antecedentes para la identificación de los objetivos agropecuarios y la selección de las hipótesis exploratorias que se usarán para formularlos (véase el cuadro 2).

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

En el ejemplo presentado en el cuadro 2, se postula que las deficiencias del desarrollo agropecuario en el pasado, de acuerdo a las definiciones normativas de política del gobierno, resultaron básicamente de la manera como venía materializándose el proceso de modernización, lo que se traducía en una demanda creciente de insumos importados, en el incremento del desempleo estacional, en la concentración del esfuerzo productivo en unas pocas regiones, en la disminución del ingreso medio anual de los trabajadores, en la marginación de las empresas más pequeñas y en conflictos crecientes por causas laborales y de tenencia de la tierra. Un primer conjunto de objetivos y restricciones podría ser identificado a partir de una alteración de la estrategia del modelo histórico, la cual implicaría la incentivación del uso de insumos nacionales, la prohibición de las exportaciones, la ampliación calificada del espacio agropecuario, la participación generalizada de los agentes del sistema agropecuario, etc. Otro conjunto alternativo de objetivos podría surgir al mantener o acentuar el modelo histórico. Dichos objetivos podrían traducirse en un mayor autoabastecimiento de productos agropecuarios, en la

/mantención de

mantención de altos niveles de subocupación en las actividades productivas con la consecuente violencia social, en la minimización de la integración agro-industrial y en la continuación del proceso de concentración productiva en unas pocas regiones.

La opción entre conjuntos de objetivos en esta etapa se realiza utilizando criterios de exclusión y optimización. Los primeros surgen de las limitantes normativas de las autoridades de gobierno 15/ y de los recursos efectivamente disponibles. Los segundos, o sea los criterios de optimización, son necesarios para otorgar coherencia a los objetivos dentro de cada conjunto. Así, por ejemplo, podría preferirse un conjunto que tuviese menos objetivos, que podrían alcanzarse más plenamente, en lugar de otro que tuviera más objetivos, pero de menor viabilidad.

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

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

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

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

El carácter ininterrumpido de las decisiones de política cotidiana y la limitación temporal de los gobiernos hacen necesario determinar con anticipación la secuencia temporal de los objetivos, la que puede precisar sucesivas definiciones provisionales. Lo anterior significa que no siempre será posible la formulación definitiva de un conjunto óptimo de objetivos; por el contrario, podrá ser aconsejable

/llegar a

llegar a optimizar un modelo a través de aproximaciones sucesivas. En este sentido, algunas decisiones estratégicas y su correspondiente ejecución podrían preceder a la formulación definitiva de algunos objetivos. Así, por ejemplo, podría decidirse la apertura de nuevas zonas de colonización o la construcción de algunas obras de riego, sobre la base de previsiones en materia de inversión pública o privada, antes de haberse tomado una decisión definitiva respecto del énfasis relativo que tendrá el incremento de la producción en relación con el de la ocupación y el de la distribución del ingreso. También puede ocurrir que la formulación definitiva de algunos objetivos no pueda realizarse sino en una etapa relativamente avanzada de la ejecución de la política. Tal sería el caso de la redistribución del ingreso, cuando ésta dependiera de los resultados que se pudieran obtener en un subperíodo inicial, gracias a un esfuerzo importante en materia de ahorro e inversión, que garantizara el incremento de la oferta de alimentos y materias primas agropecuarias.

B. LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA

1. El concepto de estrategia ^{16/}

En su sentido estricto y original, la estrategia constituye el conjunto de principios que establecen la organización de las fuerzas antes de iniciar la acción. La estrategia señala la manera cómo se enfrentará

^{16/} La importancia creciente del concepto se refleja entre otras en: C. Matus, Estrategia y Plan, Textos del ILPES, Editorial Universitaria, Santiago, 1972; A. Etzioni, The Active Society, op. cit., especialmente Capítulos 11 y 12; A. Kervyn de Lettenhove: "L'état et la programmation" en A. Gilson Ed. Pour une démocratie efficace, Librairie Universitaire, Louvain, 1965, pp. 161-187; B. Taylor y K. Kawkins Eds. A Handbook of Strategic Planning, Longmans, London, 1972; M.E. Salveson, "The Management of Strategy" Long Range Planning, Vol. 7, Nº 1, London, febrero 1974, pp. 19-27; W.L. Swager, "Strategic Planning" I, II y III en Technological Forecasting and Social Change, Vol. 4, Nos. 1, 2 y 3, New York, 1972; T.J. Cartwright, "Problems, Solutions and Strategies: A Contribution to the Theory and Practice of Planning", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, Nº 3, (cont'd.)

la acción y no sus propósitos u objetivos,^{17/} y puede considerársela como un instrumento o herramienta concebida consciente y racionalmente para movilizar y disciplinar voluntades y recursos, orientándolos hacia la obtención de un objetivo o de un conjunto de objetivos.

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

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

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

^{16/} (cont.) Washington, D.C., mayo 1973, pp. 179-187; Soviet Economic Reform: Progress and Problems, Moscú, 1972 y V.G. Afanasier, Dirección Científica de la Sociedad, Editorial Progreso, Moscú, 1970.

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

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

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

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

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

/iv) Finalmente,

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

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

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

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

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

/En buena

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{20/} B.F. Johnston & P. Kilby, Agricultural Strategies: Rural-Urban Interactions and the Expansion of Income Opportunities, OECD, París, 1973, p. 2. La identidad entre estrategia y política está bastante generalizada, como puede apreciarse, por ejemplo en: The Food Research Institute's Fiftieth Anniversary Conference, Strategies for Agricultural Development in the 1970s. Véase la publicación de los trabajos de esta Conferencia en Food Research Institute Studies in Agricultural Economies, Trade and Development, Vol. XII, Nº 1, y ss., 1973.

^{21/} La diferencia entre la estrategia y los mecanismos instrumentales es formalmente semejante a la establecida por P. Selznick entre organización e institución. Véase Leadership in Administration, Harper & Row, N.Y., 1966, pp. 5-22.

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

2. Metodología para la formulación de la estrategia agropecuaria

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

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

Los principios o reglas de la estrategia global vinculados a las restricciones y al manejo del corto plazo son generalmente imperativos y, a menudo están bajo la autoridad y control de los responsables

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

de la política nacional de desarrollo.^{23/} Este es el caso de materias tales como el monto de la emisión, las distribuciones del crédito y el gasto público, el endeudamiento externo, la política tributaria, etc. En cambio, su tenor puede ser más flexible e indicativo en aspectos vinculados a ciertas orientaciones y trayectorias estratégicas derivadas de los objetivos globales. Este es el caso, entre otros, de los precios de los diversos insumos y productos; de la remuneración del capital, el trabajo y la tierra; de la localización de las actividades, el manejo de las relaciones con las organizaciones de fuerzas sociales, etc. En estos casos, la estrategia global proporciona metas indicativas y relativamente agregadas para cada una de las ramas de actividad y algunas reglas generales cuyo margen de interpretación y aplicación puede ser amplio.

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

En materia de concertación, la conducción tiende a ser cada vez más intensa y decisiva con el avance del proceso de modernización agropecuaria, lo que se traduce en el incremento de la interdependencia entre las diversas actividades del sistema agropecuario, las regiones y las relaciones urbano-rurales. Según la modalidad del sistema y del proceso de planificación adoptado, la oficina nacional de planificación agropecuaria se hace presente normalmente en calidad de árbitro, según la importancia relativa de las decisiones y asuntos de que se trate, logrando con ello la coherencia buscada. En ciertos casos, algunas orientaciones estratégicas no estarán expresadas en mecanismos formales de política, sino que se irán derivando de una suerte de jurisprudencia generada en los consejos de concertación. Este es el

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

caso en muchos países de la región de materias tan vitales como la distribución de actividades del uso de algunos recursos como el agua y la energía, la localización espacial de las actividades productivas y de servicios, el uso rural o urbano de las tierras en las zonas metropolitanas, etc. En cambio, diversos países ya cuentan con experiencia de concertación estratégica formalizada entre actividades de estabilización, manejo del presupuesto e inversión pública, distribución crediticia, etc.

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

Finalmente, cabe mencionar la influencia de la definición global, en las relaciones internacionales y en las organizaciones y fuerzas sociales. La primera es particularmente importante en los países de la región en lo que respecta a la integración, ya sea con respecto a la que se da en otros países o a los esquemas en los que el propio país participa. Estos hechos determinan el establecimiento de convenios

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

preferenciales y la participación en acuerdos multinacionales entre países productores y con los compradores de productos o abastecedores de insumos, o pueden determinar posibilidades de mercados y cuotas relativamente seguras (productos e insumos) como también delimitar el margen de sustitución de importaciones. Así, el desahucio o participación en uno de estos acuerdos puede condicionar la competencia relativa que contemple la estrategia agropecuaria en materia de productos de exportación, intensidad del cambio tecnológico, etc. Estas definiciones políticas que regulan las relaciones internacionales globales tienden a tomarse con creciente antelación e incorporan consideraciones fundamentales más o menos permanentes en aspectos técnicos, económicos y sociales. Sin embargo, es posible que deban incorporarse modificaciones en la estrategia agropecuaria, derivadas de decisiones unilaterales de terceros países, en aspectos tales como prohibición de importaciones, establecimiento de cuotas, etc.

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

/que se

que se aplicará a quienes se trate de controlar o reorientar (especuladores de tierra o de finanzas, monopolios, etc.); y el impulso que se dará a la promoción directa de organizaciones y acciones colectivas.

b) El contenido de la estrategia agropecuaria

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

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

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

Como herramienta de ordenación y movilización de fuerzas, la estrategia parte de los antecedentes arrojados por la diagnosis acerca de la utilización de los recursos, de las posibilidades que se prevén para un futuro próximo o más lejano, de las limitaciones de los esfuerzos requeridos para superarlas, de los nuevos horizontes que abren las innovaciones tecnológicas y las inversiones en curso o en proceso de maduración, del clima de cooperación o de hostilidad con que es recibido el nuevo gobierno, de las iniciativas regionales o de las organizaciones de las fuerzas sociales, de las potencialidades no aprovechadas o deficiencias encontradas en el uso de la infraestructura existente para las actividades de apoyo al proceso productivo (investigación, asistencia técnica, crédito, abastecimiento de insumos, etc.), así como de aquellas

/que estén

que estén vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida rural, etc. Esta realidad en movimiento, captada en parte importante a través de indicadores cuantificables, pero muy especialmente mediante apreciaciones cualitativas que reflejen con la mayor fidelidad el conjunto de intereses complementarios y en pugna, es la que deberá ser orientada hacia los objetivos acordados.

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

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

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

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

Esta delimitación tiene una importancia decisiva en el proceso de planificación, pues de ella derivan, en primer término, las relaciones jerárquicas, funcionales y de asesoría entre sistema de planificación y las autoridades, los organismos públicos y los agentes

/privados. Sirve,

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

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

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

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

- la distribución, entre agentes públicos y privados, de la responsabilidad en la gestión y ejecución de las actividades productivas, de apoyo y mejoramiento de las condiciones de vida rural. Especial importancia tendrán en esta decisión las características actuales de estos agentes y las que se les desean imprimir. Por ejemplo, la presencia de grandes sociedades que actúan multisectorialmente en campos tales como las agro-industrias, la comercialización, etc., puede exigir una acción concertada con oficinas de planificación de otras ramas de actividad. En cambio, otras actividades similares, realizadas por cooperativas de empresarios agropecuarios, pueden quedar en el ámbito exclusivo o prioritario del sistema agropecuario;

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

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

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

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

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

ii) Actividades productivas a nivel predial

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

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

- La tecnología. Esta constituye una primera prueba de la viabilidad de las alternativas productivas preseleccionadas y un esfuerzo suplementario para dar coherencia a los objetivos. Este aspecto está fundamentalmente vinculado al empleo de recursos y factores, los que definirán la productividad relativa del conjunto de las actividades productoras, como también de las más importantes producciones, recursos y factores. Aquí también habrá que ir procediendo a través de desagregaciones con creciente nivel de detalle. Por consiguiente, habrá que

/analizar las

analizar las posibilidades de un crecimiento basado: i) en la incorporación de nuevas tierras, ya sea a través de la colonización, del riego, del drenaje o del uso de tierras ociosas; ii) en el incremento de los rendimientos; iii) en el cambio en la estructura productiva, al aumentar la importancia relativa del uso del suelo de producciones más intensivas a expensas de aquéllas extensivas; iv) finalmente, en la mejor combinación de cada una de éstas.

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

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

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

Tres serán normalmente los criterios que irán contribuyendo a identificar la estrategia espacial: la localización de los recursos y factores, la localización de los mercados y las decisiones con respecto a la desconcentración y descentralización de actividades. Según el grado de desarrollo y características del país, las rigideces podrán ser mayores en uno u otro de estos aspectos. Así, por ejemplo, una rigidez puede tener su origen en la existencia de un gran mercado metropolitano que represente un elevado porcentaje de la producción comercializable, (por ejemplo 40% o más), en cuyo caso la desconcentración

/y descentralización

y descentralización implicaría una especialización regional de la producción. Por el contrario, una más equitativa distribución de los mercados, dada por la existencia de un número apreciable de centros urbanos, facilitaría una desconcentración y descentralización, basada en la diversificación productiva regional, en la medida que lo permitieran los recursos y factores.

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

Por una parte, habría que pronunciarse con respecto a la participación que pudieran asignárseles a los agentes públicos y privados. Aun cuando en este texto, se ha partido del supuesto de que la norma general imperante hasta ahora en América Latina es que las actividades productivas han estado y tal vez continuarían estando mayoritariamente a cargo de agentes privados, cabría considerar la participación de agentes públicos en ciertas actividades productivas relativamente especializadas. También cabría considerar situaciones especiales derivadas de reformas de la estructura empresarial que podrían, por ejemplo, exigir que el estado se asocie transitoriamente en la gestión de las nuevas empresas productivas que se constituyan.

Con respecto a los agentes privados, corresponderá analizar el grado de concentración o de desconcentración que será conveniente estimular o desalentar por parte de los empresarios, la especialización o diversificación de las empresas, la generalización o concentración de la modernización, etc. Estos criterios, sumados a los que se derivan de la orientación productiva según regiones, a las exigencias específicas de ciertos productos, a los cambios tecnológicos, etc., llevarán a decisiones más específicas con respecto a los tipos de empresarios, a las explotaciones y a las formas de producción. Así, por ejemplo, podría plantearse una mayor accesibilidad a la función empresarial de parte de los trabajadores, sin modificación del tamaño de las explotaciones, reduciendo la proporción de asalariados en la

/población activa

población activa total; en otros casos, decidirse por resolver el problema de la tenencia precaria a través de una accesibilidad a la propiedad de la tierra, mediante un incremento de las pequeñas explotaciones con la mantención o aumento de la proporción de trabajadores asalariados.

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

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

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

La primera está representada por aquellas actividades que, constituyendo procesos naturales continuos, tienen márgenes muy estrechos con respecto a la fecha en que pueden ser iniciados y a su duración. Este hecho origina a su vez una mayor rigidez en todas las actividades complementarias o de apoyo. Por ejemplo, un determinado desarrollo de las existencias ganaderas dependerá de que se vaya ampliando la superficie con praderas en los términos previstos; esta última, a su vez, estará condicionada por la disponibilidad de semillas y fertilizantes, los cuales, para ciertas regiones, podrán depender de la disponibilidad de una tecnología suficientemente probada. De esta

/forma, la

forma, la temporalidad de un número muy diverso de acciones está determinada por la del o los procesos naturales correspondientes. Si bien es cierto que estos hechos facilitan la identificación de las variables de las cuales depende la temporalidad del conjunto de actividades, el comportamiento errático de algunas de ellas puede dar origen a un encadenamiento de modificaciones, para las que la trayectoria deberá considerar salidas alternativas.

La temporalidad de los procesos naturales condiciona el plazo y el ritmo de obtención de los resultados que se persiguen, lo que se traduce en la formulación de objetivos a largo y mediano plazo y en la posibilidad de tener que estar enfrentando situaciones imprevistas durante todo el período para el cual se ha planificado el desarrollo agropecuario. Así, por ejemplo, la interrupción o abandono de un programa de desarrollo ganadero, además de tener un costo muy alto desde el punto de vista financiero, tendrá consecuencias productivas por un prolongado período.

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

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

/La trayectoria

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

iii) Actividades de apoyo

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

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

Las tecnologías específicas. Si bien algunas de estas definiciones tienen un carácter más general, como es el caso de importar o producir maquinaria, semillas, fertilizantes, pesticidas, etc., muchas otras deben estar referidas a cada actividad de apoyo en particular. Así, con respecto al crédito, hay decisiones con respecto al plazo, tasas de interés, modalidad de otorgamiento, etc.

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

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

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

/otras producciones,

otras producciones, sean éstas agrícolas o pecuarias. De manera similar, la expansión de los servicios de apoyo, lejos de continuar concentrándose, dará lugar a nuevos centros, al superarse el radio atendible desde una localización.

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

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

En cuanto a los agentes privados, corresponde determinar aspectos tales como la importancia relativa que, para la realización de las actividades de apoyo, tienen las organizaciones de productores (cooperativas), sociedades anónimas correspondientes a varias ramas de

/actividad a

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

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

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

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

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

/En otros

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

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

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

iv) Actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural.

Como normalmente estas actividades son realizadas por organismos que están fuera del sistema agropecuario, existe la tendencia a excluir su consideración en el diseño de la política planificada de desarrollo agropecuario. En este texto, se ha venido propugnando la necesidad de que el sistema de planificación agropecuaria asuma las siguientes responsabilidades:

- analizar y proponer fórmulas para manejar las múltiples interdependencias entre el desarrollo agropecuario y el rural;

/- garantizar

- garantizar la eficiencia con que determinados agentes cumplen las tareas que por suplicia o necesidad les corresponden en estas actividades; y

- cooperar con los organismos regionales o con las oficinas de planificación de otras ramas de actividad, que son responsable de la identificación de actividades en materia de salud, educación, vivienda, etc.

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

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

/En situaciones

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

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

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

Entre las opciones generales sobre las que normalmente habría que pronunciarse, cabe mencionar las relativas a estimular o desalentar la residencia predial de los trabajadores y empresarios agropecuarios, a la concentración espacial de actividades productivas, de servicio y de apoyo, a la descentralización de las decisiones entre el gobierno nacional, los estatales o provinciales y los gobiernos locales. En lo que respecta a las redes de servicio, pueden señalarse

/opciones tales

opciones tales como concentrar en pocos puntos el suministro de prestaciones y facilitar la accesibilidad a los mismos, o bien desconcentrar espacialmente estas prestaciones, multiplicando ciertas unidades menores.

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

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

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

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

v) Actividades de conducción y regulación. Un gran irrealismo ha caracterizado la determinación de las tareas que deben ser emprendidas en los sistemas de planificación. En unos casos, éstas han sido determinadas a partir de un modelo de referencia apriorístico, en el

/cual no

cual no se han considerado previamente las características del sistema agropecuario y de la correspondiente política planificada. En otros casos, se han considerado sólo algunas de las actividades, generalmente las de diagnóstico y las de formulación, y se han omitido o subestimado las de control de la ejecución y las de evaluación y reformulación; o bien se han establecido éstas sin considerar el significado de las responsabilidades permanentes con que carga el sistema de planificación en aspectos de asesoría, ya sea a los responsables de la toma de decisiones como a los ejecutivos de los organismos de ejecución; o bien porque se han subestimado las exigencias de la gestión, organización, obtención y distribución de recursos para el funcionamiento del propio sistema.^{25/}

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

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

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

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

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

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

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

La participación en el proceso de conducción y regulación.

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

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

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

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

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

c) Integración de las decisiones estratégicas

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

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

/para las

para las distintas regiones, etc. Las mismas preguntas deberán formularse respecto de la totalidad de las actividades.

Por su complejidad, la formulación de la estrategia se inicia desde la preparación de la diagnosis bajo la orientación de los objetivos preliminares y de las hipótesis contenidas en el modelo normativo, y se continúa luego, ininterrumpidamente, a través de la búsqueda de alternativas de desarrollo agropecuario. En esta forma se van especificando los objetivos, replanteando, excluyendo e incorporando opciones y convirtiendo las hipótesis en pruebas y supuestos.

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

La opción entre las alternativas de desarrollo que se vienen analizando así como la formulación detallada de los objetivos y la estrategia seleccionada se lleva a cabo a través de ciertos criterios que pueden ser agrupados según se refieran a: i) orientaciones en cuanto a prioridades y exclusiones con respecto a productos, regiones,

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

categorías de beneficiarios, etc.;^{27/} ii) la organización del sistema agropecuario, o sea la complementariedad y autonomía que caracterizará a sus diferentes subsistemas de actividades; iii) la trayectoria, o sea el ordenamiento temporal de las acciones; y iv) la selección de los instrumentos básicos, incluyendo la determinación de las principales finalidades que cumplirá cada uno de ellos, la intensidad con que deben ser usados y las vinculaciones entre los mismos. En el cuadro 3 se presenta, como ejemplo, una ilustración simplificada de la aplicación de estos principios a la elaboración de una alternativa de desarrollo de actividades productivas prediales.

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

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

Cuadro 3

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PREDIALES: ALGUNOS PRINCIPIOS ESTRATEGICOS

Estructura productiva

Orientación

Sustitución de importaciones y prioridad a cultivos intensivos que ocupen mano de obra y que generen un elevado ingreso por há.

Organización del subsistema de actividades productivas

Rotación entre cultivos anuales y ganadería en el plano regional y en las empresas. Especialización de ciertas regiones en plantaciones.

Trayectoria

1. Subperíodos 74-77

La sustitución de importaciones primará sobre el criterio de intensidad en el uso de la mano de obra y éste sobre la generación de altos ingresos.

2. Subperíodo 78-83

La intensidad en el uso de mano de obra primará sobre la sustitución de importaciones y ésta sobre la generación de un elevado ingreso.

3. Subperíodo 83-90

La generación de altos ingresos primará sobre el uso intensivo de mano de obra. Se habrá culminado la sustitución de importaciones.

Instrumentos a/

1. Precios productos
2. Precios insumos
3. Crédito e inversión pública
4. Inversión y crédito privado
5. Tierra
6. Riego

Ganadería Cultivos anuales Plantaciones

=	↑	=
↓	↓	=
↑	↑	↓
↑		
↑	=	=
↑	=	=
no	↑	=

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

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

Estas diferencias de precisión y de equilibrio interno explican que las definiciones conferidas en la estrategia pueden ir variando en número y ajustándose cada vez más para adaptarse al cambio que se desea producir durante el período de ejecución de la política. Así, de haberse optado por la alternativa recién mencionada, la intensidad de las tensiones prediales y extraprediales, producidas por no haberse podido superar las restricciones financieras que condicionaban el uso de los instrumentos originales (control de los monopolios, fijación de precios mínimos al productor, etc.), podría haber significado, por ejemplo, tener que entregar las actividades extraprediales a las cooperativas de productores.

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

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

