

PROBLEMAS ESPECIALES

DE

PLANEACION AGRICOLA

POR P. G. H. BARTER

INDEPENDIEMENTE de la confianza que se tenga en el valor de la planeación económica en general, es preciso admitir que la planeación agrícola no ha tenido hasta ahora un especial éxito. No es posible equiparar —por ejemplo— el rápido crecimiento de la producción industrial de la Unión Soviética con el de su sector agrícola. Por el contrario, como han subrayado Jrushov y otros, la escasez agrícola ha obstaculizado gravemente en diversas ocasiones el crecimiento de la economía. Parece ser que —en general— la situación en China es similar, aunque resulta difícil apreciar en qué medida es consecuencia de las llamadas “desgracias naturales” como inundaciones, sequías, etc., que han tenido lugar en los últimos tres años. Un informe reciente de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, de las Naciones Unidas, subraya que en casi todos los países del Lejano Oriente el desarrollo agrícola se ha retrasado respecto del resto de la economía, con frecuencia en un grado tal que ha llevado a la inflación o ha provocado un gran aumento en las importaciones de alimentos. Sin embargo, se anota en el informe que la proporción de inversión pública destinada a la agricultura en esa zona fue sustancialmente mayor que en otras regiones menos desarrolladas.

Desde luego, ha habido algunos éxitos que pueden justificar un estudio minucioso. Así, Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña tuvieron éxito en la gran elevación de su producto agrícola durante la guerra con métodos realmente pragmáticos de planeación, aunque desde entonces su eficacia ha sido mucho menor al limitar la producción para que corresponda más estrechamente a la demanda. En el Lejano Oriente, Japón y Taiwan constituyen excepciones en medio de un progreso agrícola generalmente lento, mientras que en América Latina, México ha conseguido adelantos mucho mayores en la agricultura que casi todos los demás países. Sin embargo, el hecho de que existan pocos éxitos sobresalientes parece indicar que la planeación, o por lo menos la efectiva instrumentación de los planes de desarrollo, pueden resultar particularmente difíciles en el sector agrícola.

En la actualidad, casi todos los países subdesarrollados han adoptado en mayor o menor grado la planeación, como medio de ayudarse a lograr un crecimiento autosostenido. La mayor parte de esos países es predominantemente agrícola, y este sector de la economía representará todavía durante un buen tiempo una contribución decisiva para su desarrollo. Raras veces puede tener el sector agrícola la prima

como sector de crecimiento primario, pero sería un error fatal subestimar su importancia en ese sentido. Un país desarrollado puede abandonar la producción de muchos bienes de consumo a fin de incrementar la tasa de inversión, pero no puede descuidar demandas alimenticias esenciales sin poner en peligro el desarrollo económico en su conjunto.

Si no se satisfacen las exigencias básicas de alimentos, se afecta la salud y la capacidad de trabajo de la población. Más aún, como los alimentos constituyen la parte mayor del gasto de los consumidores de los países subdesarrollados, la escasez de alimentos y la elevación en el precio de los mismos puede dar lugar a serias presiones inflacionarias. Esto, a su vez, puede hacer necesaria una mayor desviación de las escasas divisas, de la importación de bienes de capital a la de alimentos. Es cierto que, en la actualidad, con frecuencia resulta posible obtener condiciones especiales en las importaciones de alimentos cuando se adquieren de excedentes de otros países; pero esto constituye un recurso ocasional, que seguramente contribuye menos al desarrollo balanceado de la economía que la expansión del sector rural, la cual puede abrir un mercado para los productos de las nuevas industrias urbanas en desarrollo.

En vista de la particular importancia de la agricultura en las economías subdesarrolladas, es sorprendente que los economistas responsables de enriquecer la teoría y metodología de la planeación hayan mostrado relativamente poco interés en este sector. Esto es aún más desafortunado si se considera que la agricultura presenta ciertos aspectos que la diferencian completamente de otros sectores económicos. El prestar una mayor atención a estos aspectos especiales de la agricultura contribuiría a aumentar la efectividad de la planeación.

Las características especiales de la agricultura pueden clasificarse en cuatro grupos, según resulten de los siguientes factores: a) de la naturaleza biológica de la producción agrícola; b) de causas históricas; c) de la pequeña escala y naturaleza dispersa de la mayor parte de la producción agrícola; y d) de las características especiales de la inversión de la agricultura. Algunas de las características que se discuten más adelante pueden caer bajo más de uno de estos rubros; sin embargo, esta clasificación puede ser útil para poner en evidencia algunas de las causas subyacentes de los problemas agrícolas.

NATURALEZA BIOLÓGICA DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

El más importante de los problemas de la planeación agrícola derivados de su naturaleza biológica es, desde luego, técnico; es el de cómo conservar e incrementar la fertilidad del suelo de modo que la producción agrícola pueda sostenerse indefinidamente. En el Cercano Oriente y en otras regiones existen ejemplos de viejas civilizaciones que desaparecieron, según se cree, principalmente en virtud de que siguieron prácticas agrícolas que erosionaron su suelo, violaron los canales naturales de drenaje o de algún modo hicieron imposible continuar la producción. Se sabe que en la región mediterránea la excesiva deforestación constituyó un factor principal en la disminución de la fertilidad y que en una buena medida provocó que áreas considerables se convirtieran en desiertos.

En consecuencia, el problema fundamental a largo plazo de la planeación agrícola es establecer un equilibrio en el uso de la tierra, entre bosques, pastura y cosecha, que junto con métodos de recolección adecuados conserve o aún mejor o restaure la fertilidad de la tierra —principal recurso renovable de un país. La integración de la producción de cosechas y la explotación agropecuaria en alguna forma de agricultura mixta es también importante.

En ocasiones, los problemas de utilización y conservación de la tierra llegan a ser urgentes y ejercer una fuerte presión. Por ejemplo, cuando la salinidad provoca la pérdida rápida de la tierra irrigada, como en el Pakistán. Sin embargo, la regla general es que se trate de problemas a más largo plazo que sólo pueden resolverse con un grado de planeación cuya adopción a corto plazo es improbable en muchos países del Cercano Oriente.

Aunque éstos son los problemas fundamentales de la planeación agrícola, a los que probablemente tendrá que hacerse frente a largo plazo en todos los países del Cercano Oriente a medida que la presión del crecimiento demográfico sobre los limitados recursos de tierra aumente, otros problemas tienen un interés más inmediato en la presente etapa de la planeación. Dado que la agricultura es un proceso biológico, su producción casi nunca es regular, como lo es la de los automóviles que salen de una línea de producción, sino que se presenta en una serie de brotes que suceden una u ocasionalmente dos veces al año. Aun la producción de ganado obedece a una marcada estacionalidad, de acuerdo con la abundancia de pastos o de los principales granos de que se alimentan los animales. En segundo lugar, no es posible controlar el nivel de la producción agrícola en la misma forma en que se puede controlar la producción de una mina. El clima, la influencia de pestes y enfermedades, etc., afectan grandemente el producto. Sólo es previsible con un margen muy amplio de error.

Desde luego, es posible encontrar —de acuerdo con un plan— formas para elevar o reducir el área o el producto de cualquier cosecha en particular. Esto se aplica especialmente a las cosechas de agricultura comercial y aquellas que ocupan una parte relativamente pequeña de la superficie total de cultivo. Pero aún así, la magnitud del cambio resultante de cualquier medida específica no puede ser estimada previamente en forma muy exacta. En aquellas cosechas básicas como las de cereales, que representan una gran proporción del área sembrada, es más difícil alcanzar un ajuste importante en el nivel del producto, especialmente un ajuste de reducción, aunque en este caso más por razones económicas que biológicas.

Estos dos factores, la estacionalidad de la producción y la variabilidad del producto de un año a otro, imprimen una serie de características especiales tanto a la producción agrícola como a la distribución de aquellos productos agrícolas que tienen implicaciones importantes para la planeación.

Para referirse primeramente al problema de la distribución: si los focos eléctricos se cosecharan una vez al año, o si los zapatos crecieran en los árboles, probablemente se hablaría mucho de lo difícil y costoso que resulta distribuir adecuadamente el aprovisionamiento a lo largo del año. Sin embargo, ese mismo problema —multiplicado cien veces— se da por solucionado en el caso de los cereales y otros muchos productos agrícolas. Es desde luego un problema resuelto pues de lo contrario todos nosotros nos habríamos muerto de hambre hace ya muchos años. Pero en muchos países menos desarrollados se resuelve muy imperfectamente, y de una manera que reduce grandemente el incentivo de los agricultores para aumentar su producción y elevar su productividad.

Las pronunciadas fluctuaciones estacionales de la oferta, unidas al bajo grado de elasticidad de los precios de la mayoría de los productos agrícolas y a los limitados recursos

de los países productores de materias primas, son en gran medida la causa de las amplias fluctuaciones de precios características de los productos agrícolas. Cuando los granos inundan el mercado inmediatamente después de la cosecha, los precios descienden al más bajo nivel del año, y mientras mayor es la cosecha mayor es la declinación. No obstante, es esa precisamente la época en que la mayoría de los agricultores tiene que vender sus productos, debido a que necesitan disponer rápidamente de dinero en efectivo, o bien se encuentran en deuda. Rara es la ocasión en que pueden darse el lujo de esperar a que suban los precios, los cuales inician a partir de entonces un alza que alcanza su nivel máximo normalmente un poco antes de la siguiente cosecha. Mientras más atrasado sea el sistema de distribución del país en cuestión, más amplia tenderá a ser esta variación estacional. Pueden citarse ejemplos de países tan distantes uno del otro como Colombia y Somalia en los que los precios de los comestibles básicos son cinco o seis veces más altos antes de la cosecha que después, si bien hay que admitir que éstos son sin duda casos extremos. Puede argumentarse que estas fluctuaciones de precios constituyen un método de acumulación de capital, ya que los comerciantes que se benefician con ellas invierten sus ganancias en empresas productivas. Tal vez algunos de ellos lo hagan. Pero indudablemente ésta no es una forma de estimular al agricultor a que produzca más.

Las fluctuaciones que registra la oferta de un año a otro obedeciendo a la cuantía de las cosechas, pueden ser tan dañinas como las fluctuaciones estacionales. La conferencia regional de la FAO para el Lejano Oriente celebrada en 1960, fue informada —por ejemplo— de que los precios de los granos se desplomaron en la India tan rápidamente luego de la buena cosecha de 1958, que los ingresos totales que percibieron los agricultores en pago de la mayor producción fueron considerablemente menores que los que recibieron por las escasas cosechas de los dos o tres años precedentes. Después de semejante experiencia, no es probable que sean muchos los campesinos que escuchen a los asesores que pretendan aconsejarlos sobre cómo obtener más altos rendimientos, ni para que compren más fertilizantes para sus siembras de granos.

Cuando tienen lugar fluctuaciones similares en la oferta y precios de algún producto de exportación en los mercados mundiales, pueden trabar la economía entera de un país al provocar grandes variaciones de sus ingresos de exportación. En la actualidad, tanto los economistas como los administradores tienden a prestarle más atención a este problema. Pero las fluctuaciones de precios en el mercado nacional pueden ser igualmente dañinas para el crecimiento de la economía.

Parece claro que si el propósito de un plan es fomentar la producción, y especialmente aumentarla para el mercado, tienen que tomarse algunas medidas para estabilizar los precios. Pocos serán los agricultores que hagan un esfuerzo máximo a menos que confíen en que si producen más obtendrán mayores beneficios. Para ello puede ser necesaria la intervención del gobierno dirigida a estabilizar los precios o incluso a garantizar un determinado precio mínimo para los productos agrícolas, y también el llevar a cabo una labor más difícil: dar efectividad a tales medidas al nivel agrario.

El carácter biológico o estacional de la producción agrícola no sólo origina problemas de distribución, sino que tiene también considerables repercusiones sobre la productividad. Implica el que la mayor demanda de mano de obra se presente en dos o tres períodos culminantes del año, y que en el resto de éste una gran parte de la fuerza de trabajo se halle desempleada o gravemente subempleada. Aún cuando el grado preciso de ese subempleo solamente se ha calibrado en raras ocasiones, se acepta generalmente que es substancial.

CAUSAS HISTÓRICAS

Ahora nos enfrentaremos al segundo grupo de características, al cual hemos designado como históricas debido a que se derivan del hecho de que la agricultura es la más antigua ocupación sedentaria del hombre. Este hecho explica el que en los países menos desarrollados una gran parte de la población se dedique a la agricultura, y también el que la agricultura esté cargada —en medida extraordinaria— de tradiciones, costumbres e instituciones que —no importa cuán apropiadas hayan sido para las condiciones en que se

formaron— resultan hoy obsoletas y constituyen un freno para el desarrollo ulterior.

Hay cierto número de importantes consecuencias que se derivan del alto porcentaje de la población que se dedica a la agricultura en los países menos desarrollados. Una de ellas es la virtual imposibilidad de alcanzar un alto nivel de productividad, excepto tal vez en el sector de la exportación. Es sabido que en Estados Unidos —por ejemplo— una familia de agricultores puede alimentar a 20 familias consagradas a otras actividades. Pero tiene que recordarse que para que tal cosa sea posible, es necesario que existan las 20 familias que realizan otras actividades y a las cuales hay que alimentar. Si en un país subdesarrollado las dos terceras partes de la población laboran en la agricultura, el mercado interno se limita a la otra tercera parte. Ello quiere decir que cada familia de agricultores tiene por mercado interno —en promedio— solamente media familia dedicada a otras actividades, la que seguramente tendrá un nivel de consumo de comestibles mucho más bajo que una familia norteamericana. Una reducción del porcentaje de la población dedicado a la agricultura es esencial para lograr un alto nivel medio de productividad agrícola, y por lo tanto mayores ingresos para la agricultura. Este análisis —conviene repetirlo— no es aplicable al sector de la exportación.

Otro punto de especial importancia radica en que lo más probable es que en todos los países del Cercano Oriente, y en realidad virtualmente en todos los países subdesarrollados, el exceso de población agraria se acentúa bastante antes de empezar a aliviarse, pues aunque como es sabido el porcentaje de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura disminuye gradualmente en el curso del desarrollo agrícola, ello no implica sin embargo y de ningún modo que el número absoluto de personas consagradas a la agricultura se reduzca. En términos absolutos, la fuerza de trabajo agrícola continúa creciendo hasta que el número de trabajadores del campo que pueden absorber cada año otras ocupaciones resulta mayor que el incremento natural de la fuerza de trabajo agrícola. Los estudios de la FAO indican que por regla general esto sucede solamente cuando una proporción considerablemente mayor a la mitad de la población labora en otros sectores.

En Japón por ejemplo, el número de personas que dependen de la agricultura ha empezado apenas a declinar ahora, a pesar de que ese país se halla en un estado avanzado del proceso de industrialización. En países tales como la República Árabe Unida, donde la presión demográfica sobre la superficie de terreno disponible es muy grande, el crecimiento constante del número absoluto de la fuerza de trabajo agrícola constituye desde luego un problema sumamente grave, que muy bien puede conducir a una todavía más baja productividad por hombre, a menos que la situación se alivie mediante una ampliación de la superficie cultivable, digamos mediante la irrigación de terrenos desérticos y semidesérticos por las aguas de la Alta Presa de Asuán. Ha sido mucho lo que se ha escrito sobre el subempleo en la agricultura y la posibilidad de transferir mano de obra a otras ocupaciones sin provocar ninguna reducción en el producto agrícola. Este es ciertamente un aspecto esencial de crecimiento económico. Pero la transferencia en cuestión casi nunca puede realizarse sin ajustes substanciales, debido sobre todo a la demanda altamente estacional de la mano de obra agrícola. En los períodos de máxima actividad, es decir, cuando se labra y siembra la tierra o en época de cosecha, puede requerirse la utilización de la totalidad de la fuerza agrícola de trabajo, o incluso necesitarse de trabajadores eventuales traídos de los centros urbanos. Sería por lo tanto imposible —con las técnicas existentes— transferir mano de obra a otras ocupaciones sin que se presentara una declinación de la producción. Probablemente es este mismo factor el que explica muchas veces la pequeñez de la mayoría de los predios agrícolas de los países subdesarrollados, aún en los casos en que abunda la tierra, como sucede en algunos países africanos y latinoamericanos. Con los métodos en uso, una familia de agricultores no podría manejar una superficie cultivable más extensa en aquellas épocas en que las necesidades de mano de obra son mayores, independientemente de qué tan ociosa pudiera estar durante los restantes períodos del año.

Todo lo anterior implica que para liberar permanentemente fuerza de trabajo de la agricultura y canalizarla hacia la industria (o para ampliar las dimensiones de los predios en aquellos lugares donde la tierra es abundante), es necesario algún mejoramiento de las técnicas con objeto de elevar la productividad por hombre durante los períodos crí-

ticos en que se requiere un máximo de mano de obra. Ello no implica necesariamente la mecanización: frecuentemente podría lograrse si se pusieran a disposición de los agricultores mejores herramientas o más fuerza animal de trabajo.

De cualquier modo estos hechos plantean un reto a los planificadores, reto cuyos términos son la gran oferta de mano de obra agrícola y su demanda altamente fluctuante. El problema es encontrar la manera de utilizar el importante recurso potencial que representa la mano de obra agrícola subempleada, especialmente durante la temporada de inactividad. En Europa Occidental —y recientemente en Japón también— la solución se ha buscado en parte en el ámbito de la propia agricultura mediante la diversificación y la mezcla de los cultivos, de manera tal que la demanda de mano de obra puede distribuirse más parejamente a lo largo del año. Esta solución se introducirá probablemente poco a poco en los países subdesarrollados a medida que la demanda de productos agropecuarios y otros de la actividad agrícola mixta aumenten. Tanto en Estados Unidos como en la Unión Soviética se ha puesto acento en la mecanización con objeto de permitir a un número reducido de personas hacer frente al trabajo en los períodos de máxima actividad. En realidad, los soviéticos mecanizaron conscientemente la agricultura como medio para incrementar la afluencia de mano de obra a la industria. Pero esta solución presupone la disponibilidad de empleos fuera de la agricultura, caso que no siempre se presenta. En los más de los países —aunque sólo posteriormente en la URSS— la solución se facilitó por una constante disminución del número de personas dedicadas a la agricultura.

En India y Pakistán, donde el problema es más grave y continúa creciendo en números absolutos la fuerza de trabajo agrícola, se están haciendo esfuerzos para utilizar la mano de obra estacionalmente desempleada en actividades diversas a la agricultura, por ejemplo en trabajos de construcción de caminos o proyectos de irrigación, o estableciendo industrias rurales en pequeña escala, o también en programas de desarrollo comunal elaborados con miras a la utilización de la mano de obra excedente en la realización de proyectos sociales, parcialmente sobre una base voluntaria.

Otro de los resultados del temprano surgimiento de la agricultura en el desarrollo de la economía radica en el gravoso legado de instituciones que datan de un pasado remoto y que resultan cada vez menos adecuadas a las necesidades del mundo actual. Entre esas instituciones, la forma de tenencia de la tierra tiene especial importancia y los problemas que se relacionan con ella son claramente señalados en el reciente informe del grupo de trabajo FAO-ECAFE (3): “Se ha reconocido desde hace mucho que ciertas formas de tenencia de la tierra pueden desalentar a los agricultores por lo que toca al mejoramiento de sus predios, y debilitar su iniciativa dirigida a incrementar la producción. Los arrendamientos cortos e inseguros, la aparcería, las rentas excesivas, el endeudamiento crónico con los terratenientes y las titulaciones inciertas, combinadas todas con la inseguridad económica que afecta a los pequeños agricultores, constituyen las principales causas”.

A partir de la guerra, se han puesto en marcha en muchos países amplios programas de reforma agraria. Pero cada vez resulta más claro que las reformas agrarias son normalmente insuficientes por sí solas, y que a menos que se acompañen con otras reformas pueden conducir incluso a una declinación del producto. A pesar de lo sano que pueda ser en principio el dar la tierra al campesino, existe el peligro de que una vez que el campesino tenga un nuevo título sobre su tierra encuentre sin embargo extremadamente difícil financiar mejoras, o incluso mantener su producción al mismo nivel, a menos que el gobierno pueda reemplazar el crédito que anteriormente proporcionaban —casi siempre a un muy alto tipo de interés— el terrateniente o el comerciante.

Otro problema institucional es la existencia de sistemas de distribución de los productos agrícolas superados en mucho por el rápido crecimiento de los centros de población. Este rezago aísla a los agricultores del estímulo del rápido crecimiento de la demanda urbana, y les devuelve solamente una pequeña proporción del precio pagado por el consumidor, reduciéndose grandemente de este modo los incentivos que el agricultor tiene para aumentar su producción.

LA DISPERSIÓN Y LA REDUCIDA ESCALA DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

No obstante, las causas subyacentes de la falta de crédito y de la insatisfactoria distribución de los productos agrícola-

las que caracterizan a muchos países subdesarrollados, radica probablemente menos en la antigüedad de la agricultura que en la pequeñez de las unidades de producción y en el escaso poder de negociación de los agricultores.

Hay, sin embargo, un considerable entrelazamiento entre las consecuencias de la antigüedad de la agricultura y las de su reducida escala y su dispersión. Por ejemplo, debido a su antigüedad, la agricultura ha de contribuir al desdoblamiento de otras actividades no sólo con mano de obra sino también con capital. Pero en tanto que la pérdida de mano de obra puede ser bienvenida como el único medio para elevar los ingresos en el campo, así como la productividad, la pérdida de capital es ya cosa muy diferente. Sin embargo, en una economía que ha iniciado recientemente su expansión no hay otra fuente. Deberá considerarse si conviene impulsar la transferencia de capital mediante —por ejemplo— impuestos sobre bienes raíces, como en los inicios de la industrialización en Japón, o mediante aranceles de exportación como en muchos otros países, especialmente durante el período de alza de los precios de los productos agrícolas que siguió a la segunda guerra mundial. Puede ponderarse esta solución contra la alternativa consistente en crear una agricultura próspera que ofrezca un creciente mercado al sector industrial de reciente desarrollo, aunque este enfoque es aplicable principalmente a aquellos países cuyo mercado de exportación de productos agrícolas se halla en expansión.

Parece conveniente subrayar que las transferencias de recursos de la agricultura a otras actividades de ninguna manera tienen lugar oficialmente a través de la tributación. No puede disponerse de estadísticas sobre las magnitudes relativas, pero en muchos países un desplazamiento de recursos probablemente igual, cuando menos — y es posible que en algunos otros bastante mayor— resulte no de la tributación, sino del escaso poder de negociación y la facilidad con que se explotó al agricultor típico. En realidad, cuando los agricultores tienen que pagar a los prestamistas muy altos tipos de interés por sus créditos, tiene lugar un desplazamiento de recursos hacia fuera del sector agrícola. Si el productor se ve obligado a su vez, debido a su escasa capacidad de negociación, a vender a bajo precio inmediatamente después de la cosecha recibiendo en fin de cuentas una muy pequeña proporción de lo pagado por el consumidor, se está también ante una transferencia efectiva de los recursos de la agricultura a otros sectores.

Es este un aspecto que no se ha discutido con amplitud, y el cual parecen ignorar algunos economistas cuando se lamentan de que la agricultura evade en gran medida el pago de impuestos. Es verdad que los recursos extraídos de la agricultura por los medios extraoficiales aludidos pueden ser movilizados dándoles un uso productivo. Sin embargo, probablemente una gran parte de ellos se utilice en gastos superfluos, en inversiones improductivas, o en el financiamiento de empresas mercantiles. Parecería por tanto más útil movilizarlos sistemáticamente a través de la tributación.

Pero si la tributación se aumenta sin tomar medidas para reducir la explotación del campesino y la transferencia extraoficial de recursos de la agricultura, ésta puede llegar a ser una actividad tan poco rentable que se estanque.

Aún en los países económicamente adelantados la explotación agrícola típica es una empresa familiar, o una en la que se emplean solamente unos cuantos trabajadores asalariados. La pequeña escala de los cultivos se da aún más pronunciadamente en los países subdesarrollados, en los que sin embargo hay también desde luego ejemplos de plantaciones en gran escala, como por ejemplo las huleras y las de té. Pero esos ejemplos no son típicos. Incluso donde la propiedad de la tierra se halla relativamente en pocas manos, los predios están divididos normalmente en pequeñas tenencias cultivadas por agricultores que adoptan muchas de las principales decisiones.

Así, en la agricultura —para citar el informe del grupo de expertos FAO-ECAFE— (4) “el logro de metas de producción nacional depende de las decisiones adoptadas por un gran número de individuos: los propios agricultores. En otros sectores, y principalmente en la industria, las decisiones fundamentales de la producción las adoptará el gobierno o un número relativamente reducido de empresarios que usualmente tienden a las innovaciones y para cuyas necesidades financieras y económicas están razonablemente bien adaptados los servicios existentes. Por lo mismo, los planificadores de la agricultura deben prestar atención en un grado especial al estudio de medidas de inducción, de los incentivos, de la organización y del asesoramiento necesarios para

lograr la cooperación de los productores, si es que las metas de producción nacional han de alcanzarse”.

La exigencia de ofrecer incentivos o bien de reducir los motivos de desaliento es crucial en la planeación agrícola, y además un punto que no siempre se toma debidamente en cuenta. Aún en aquellos países donde las explotaciones rurales han sido agrupadas compulsivamente en unidades mayores bajo una administración unificada —como sucede en la URSS— fundamentalmente como un medio para concentrar y coordinar los centros de decisión, ha resultado extremadamente difícil ejercer cohesión sobre el sector campesino en masa para que siga cualquier dirección que —no importa cuán necesaria fuese para los planes nacionales— pareciera no ofrecer beneficios reales a los productores agrícolas. El incremento del producto alcanzado luego de las reformas introducidas a raíz de la llegada al poder del Primer Ministro Jrushov fue el resultado en gran parte de los mayores incentivos ofrecidos a los agricultores bajo la forma de precios más altos, especialmente para los productos pecuarios, y de un mayor grado de autonomía para decidir sus propios asuntos. De ningún modo puede suponerse que toda la producción adicional se haya derivado de la apertura al cultivo de nuevas zonas en Siberia.

No es sólo la naturaleza dispersa de la producción agrícola lo que hace virtualmente imposible forzar a los campesinos. Estos tienen también una gran capacidad de resistencia pasiva en virtud del tipo de subsistencia de la actividad agrícola. Una huelga de trabajadores industriales rara vez puede prolongarse mucho. Los empresarios por su parte encuentran difícil sostenerse largo tiempo en oposición contra una política gubernamental vigorosamente aplicada. Los agricultores, sin embargo, pueden pasar año tras año cultivando tan poco como sea posible por encima del estricto mínimo necesario para sostener a sus familias, si consideran probable que no les sea provechoso hacer un esfuerzo o un gasto mayor para producir más. Sólo puede lograrse un progreso adecuado obteniendo su cooperación.

Pero si bien es cierto que la realización de los planes agrícolas depende de que se consiga la cooperación de los agricultores, debe reconocerse por otro lado que ésta no se obtiene fácilmente. Los campesinos son generalmente conservadores y muy recelosos respecto de las intenciones del gobierno. En algunos países, como por ejemplo en India, se está intentando superar este recelo haciendo participar en la elaboración de los planes o cuando menos consultando a los habitantes de las poblaciones rurales sobre las cuestiones del desarrollo agrícola. Uno de los métodos ha sido aplicar estos principios a través de programas de desenvolvimiento comunal. Otro, cuyo éxito en Japón y Formosa es notable, ha sido constituir —con apoyo gubernamental— cooperativas o asociaciones agrícolas que actualmente gozan de amplia autonomía, y organizan numerosas actividades por sí mismas. Estas actividades van desde el ofrecimiento de crédito, la compra de fertilizantes y otros implementos para la producción y la venta de los productos agrícolas, hasta —en algunos casos— el empleo de personal encargado de asesorar a los agricultores. Alcanzar este grado de autoayuda exige sin embargo largo tiempo y demanda asimismo un cierto nivel de educación.

No cabe duda de que es sumamente difícil introducir métodos de cultivo mejorados y nuevas normas de producción agrícola. Hacerlo requiere un complicado servicio de difusión u otra organización. Muchas otras de las medidas de desenvolvimiento agrícola, como la puesta en práctica de una reforma agraria o la adecuada provisión de crédito agrícola, o la irrigación, exigen también una vasta organización local que no es fácil formar en un país subdesarrollado. Así pues, es éste otro problema especial de la agricultura: la dificultad incomparablemente mayor que en cualquier otra rama de la actividad económica que implica el mantener contacto con los productores a través de un personal en contacto directo con los problemas y los hombres del campo.

La naturaleza dispersa de la producción aumenta considerablemente el costo y las dificultades inherentes a la concentración de los productos agrícolas para el mercado interno. Además, la distribución de fertilizantes, pesticidas, material mejorado de cultivo y otros elementos que contribuyen al mejoramiento de la producción, puede requerir instalaciones especiales. Por otra parte, es mucho más arduo reunir en un millón de unidades agrícolas la información estadística y de otro tipo necesaria para la planificación, que hacerlo en 100 minas o en unas cuantas acerías gigantes. Y una vez obtenida esa información, es probable que sea menos precisa y que no pueda confrontarse, excepto por lo que atañe a su congruencia interna.

Todas éstas son dificultades reales que, si bien no se presentan exclusivamente en la agricultura son cuando menos mucho más importantes en este sector que en otros. Un plan agrícola eficaz tiene que ser elaborado con vistas a funcionar dentro de los límites impuestos por estas condiciones físicas e institucionales, o bien establecer los medios para superarlas.

INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA

Se ha subrayado más arriba el hecho de que la reducida escala de la producción agrícola tal como opera en la mayoría de los países subdesarrollados, o el bajo nivel de ingresos de los agricultores, implican el que éstos dispongan de una parte muy reducida de sus propios recursos para invertirlo, y el que los obstáculos para la organización del crédito agrícola sean mayores. Convendría mencionar brevemente otras dos características de la inversión en la agricultura.

Cuando uno piensa en la inversión en la agricultura tal como se lleva a cabo en los países más avanzados, la imagen inmediata que surge en la mente es la inversión en maquinaria, en construcciones para los agricultores y en aumentar la riqueza ganadera; sin embargo, esta imagen no corresponde sino muy limitadamente a lo que sucede en la agricultura de los países subdesarrollados, en los cuales la mayor parte de cualquier inversión se destina al mejoramiento de la tierra por medio de irrigación, drenaje, formación de terraplenes, y así sucesivamente. En los países más desarrollados también se llevan a cabo este tipo de inversiones desde luego, pero no son tan predominantes en virtud de que también son comunes muchas otras formas de inversión.

En los países subdesarrollados una gran parte de la inversión destinada a mejorar las tierras puede ser —y usualmente es— aportada bajo la forma de mano de obra no retribuida del agricultor y su familia. Es verdad que los grandes programas de irrigación exigen fuertes inversiones monetarias que normalmente sufraga el sector público, pero aún en este caso, una gran parte de la inversión final, sin la cual el resto resulta inútil, corresponde a los canales de alimentación para cada una de las parcelas en lo individual, y representa una vez más la aportación del trabajo familiar.

El campesino puede, por su propio esfuerzo, incrementar apreciablemente su capacidad productiva, en grado mucho más alto que los productores de otros sectores importantes de la economía. Y, en vista de la abundancia de mano de obra agrícola y de la escasez de recursos para financiar la inversión que caracteriza la situación de la mayor parte de los países subdesarrollados, es evidentemente de gran importancia para la planeación agrícola el buscar los medios para fomentar este tipo de inversión de carácter no monetario, principalmente ofreciendo al campesino un ambiente más favorable por medio de una mayor estabilidad de precios, condiciones más favorables de tenencia de la tierra, etc.

Una segunda característica de la inversión en la agricultura también de considerable importancia para la planificación, consiste en que la inversión necesaria para elevar la productividad agrícola es en los países subdesarrollados —y en un grado probablemente mayor que en cualquier otro sector importante de la economía— inversión a corto plazo para operaciones de explotación y no inversiones en capital fijo. Esta observación es particularmente aplicable a las compras de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas y forrajes para el ganado, las cuales son considerablemente mayores a medida que la agricultura se orienta más hacia el mercado. En virtud del rápido ciclo de esos gastos —que es de menos de un año— los métodos acostumbrados de contabilidad nacional pueden no registrar los cambios ocurridos en su uso. Como no figuran en el coeficiente capital-producto, pueden subestimarse las verdaderas necesidades de capital de la agricultura. Evidentemente es de considerable importancia que los planeadores no se dejen engañar por el coeficiente capital-producto aparentemente bajo de la agricultura, desestimando de ese modo sus peculiares exigencias de crédito a corto plazo.

CONCLUSIONES

Para resumir brevemente: La planificación en el sector agrícola presenta una serie de problemas específicos, par-

ticularmente en los países subdesarrollados, y a menos que se comprendan claramente y se prevean debidamente en las políticas y medidas tendientes a la planificación de los planes, no es probable que se alcancen los objetivos perseguidos. Esta posibilidad es tanto más grave por cuanto una producción agrícola menor que la requerida puede obstaculizar seriamente el crecimiento de toda la economía, especialmente en esos países subdesarrollados en los que la alimentación es el renglón principal del gasto de los consumidores, y en los que, por lo tanto, un alza de los precios de los comestibles provoca graves presiones inflacionarias. Entre los problemas más importantes que se presentan en la planificación agrícola pueden mencionarse:

1.—La necesidad de establecer formas de uso de la tierra, de cultivo y de explotación agropecuaria que conserven o mejoren el suelo e incrementen los recursos de agua.

2.—Las grandes fluctuaciones estacionales del producto, y las que éste presenta año con año. Estas, unidas a la escasa elasticidad de precio de los más de los productos agrícolas, son en gran parte los factores que determinan la gran inestabilidad de los precios agrícolas. Mientras que generalmente se toma en cuenta la importancia que tiene la estabilidad de precios a nivel del consumidor, el grave efecto desanimador que tiene la inestabilidad de precios sobre la producción para el mercado a nivel del productor agrícola parece ponderarse con menos frecuencia en los países subdesarrollados.

3.—El porcentaje dominante de la población de los países menos desarrollados que depende de la agricultura. Aun con métodos mejorados de cultivo, difícilmente podría alcanzarse un más alto nivel medio de productividad por hombre en la agricultura —excepción hecha del sector de exportación— hasta que el crecimiento de la población urbana ofrezca un mercado de dimensiones adecuadas. Más aún: el hecho de que la población agraria siga incrementándose hasta una etapa avanzada del crecimiento económico aun cuando decline como porcentaje de la población total, aumenta la presión demográfica sobre la tierra disponible, tiende a reducir la superficie de los predios agrícolas y aumenta, por lo tanto, los obstáculos para la elevación de la productividad por hombre.

4.—Los máximos estacionales de la demanda de mano de obra tienden también a reducir la productividad agrícola y hacen más difícil transferir fuerza de trabajo a otras ocupaciones. Ello implica además los problemas gemelos que plantean la búsqueda de sistemas de cultivo con necesidades de mano de obra más estables y de formas para utilizar provechosamente la mano de obra agrícola subempleada durante los períodos de menor actividad.

5.—La necesidad que se presenta en las primeras etapas del desarrollo económico, de hallar la forma de transferir capital de la agricultura —puesto que no existe ninguna otra fuente importante de recursos— para financiar la inversión en otros sectores sin frenar al mismo tiempo el crecimiento de la producción agrícola o hacerla una actividad tan poco provechosa que no pueda proporcionar un mercado en expansión para los productos de las industrias nacionales.

6.—La alta proporción de capital en giro que requiere la agricultura, especialmente los países subdesarrollados, en virtud de la cual se tiene la impresión de que el coeficiente capital-producto es muy bajo en la agricultura, apreciación que puede conducir a subestimar las necesidades de inversión en este sector.

7.—La herencia inusualmente voluminosa de instituciones obsoletas que soporta la agricultura en su condición de la más antigua de las ocupaciones sedentarias del hombre, que frecuentemente bloquean un desarrollo racional mientras no desaparecen. Esto es particularmente aplicable a las condiciones de tenencia de la tierra, del crédito y de la distribución.

8.—La producción dispersa y en pequeña escala de la agricultura. Como el curso de esa producción está condicionado por las decisiones independientes de miles de productores diseminados en vastos territorios a los que no es posible forzar efectivamente, resulta esencial conseguir su cooperación si es que los planes han de ponerse en práctica eficazmente.

9.—Además, la naturaleza dispersa de la producción agrícola hace mucho más difícil que en otras actividades económicas importantes obtener estadísticas en que pueda confiarse, difundir informaciones sobre métodos mejorados o aplicar medidas —por ejemplo de Reforma Agraria, de crédito o de estabilización de precios— destinadas a aumentar los incentivos para incrementar la producción.