

# La ayuda en

## ALIMENTOS

# y el desarrollo agrícola

EARL O. HEADY Y JOHN F. TIMMONS

(I Parte)

Básicamente, los norteamericanos son humanitarios respecto a las necesidades de alimentos de las poblaciones hambrientas. Los individuos, los grupos y la sociedad estadounidense, son sinceros en su deseo de que se evite la indigencia y que se eliminen las deficiencias nutricionales en el mundo. Es tan sincero este deseo, que la ayuda en alimentos no se ha dejado por completo en manos del gobierno: a través de diversos grupos no gubernamentales, los individuos han contribuido, donando voluntariamente tiempo y fondos. Aun cuando la ayuda de estas fuentes es pequeña en relación a la voluminosa inversión nacional en la ayuda en alimentos, refleja la conciencia pública que existe respecto a los problemas del género humano. Por otra parte, ha habido muy pocas críticas a la ayuda alimenticia de Estados Unidos, salvo cuando indebidamente entra en conflicto con el complejo político internacional.

Empero, es cierto que los programas norteamericanos de ayuda en alimentos, presentes y pasados, son un subproducto asistemático de problemas agrícolas internos, tanto los no previstos como los que no pudieron resolverse aceptablemente, sin esta salida para los excedentes. Si bien el marco general y la "filosofía" de la ayuda en alimentos están empezando a cambiar, su orientación aún emana de la presión de políticas internas relativas a los problemas internos de capacidad de producción y excedentes, sufridos en el pasado reciente. Se ha utilizado la política de precios y otras relacionadas con ella, fomentando una producción mayor, y después se han buscado por el mundo salidas para la producción excedente, a fin de reducir los costos y aliviar los problemas de mantener inventarios elevados. Este método no ha sido ni el que minimiza el costo para este país, ni el que maximiza el desarrollo de otras naciones. Ha creado, sin embargo, un mercado artificial que

tiene mayor aceptación social que otros métodos, ya que capitaliza las preocupaciones humanitarias de la sociedad. Si la política fuera la de encontrar la organización e inversión óptimas para satisfacer las necesidades internacionales que van emergiendo, primero se establecerían los objetivos de alimentación y desarrollo del mundo y después se probaría a la agricultura de Estados Unidos y a su política, en términos de su función como medios para alcanzar ese fin. Como más adelante señalaremos, la estructura de la política y de la organización agrícolas de Estados Unidos diferirían, en tal caso, considerablemente de lo que son ahora. Si la función-objetivo para la agricultura de Estados Unidos fuera la de maximizar la producción, las actividades que se especificarían, tanto en lo interno como en lo internacional, constituirían un conjunto distinto de aquel que resulta consistente con una función-objetivo establecida al nivel mundial.

No esperamos, obviamente, que ningún país se vuelva tan "internacionalmente humanitario" que supedite por completo su función-objetivo a la del mundo. Pensamos, sin embargo, que Estados Unidos debe empezar a definir a qué grado los problemas mundiales de alimentos tienen prioridad sobre la política interna y viceversa, dando un paso atrás respecto al difundido y erróneo supuesto de que las dos órdenes de cosas se entrelazan perfectamente y que lo que es bueno para uno es precisamente lo mejor para el otro.

No criticamos mayormente los programas norteamericanos de ayuda en alimentos; éstos han tenido elementos positivos y negativos en los países y regiones del mundo. Si sus efectos pudieran sumarse en todo el mundo, sería difícil demostrar que, aunque algunos objetivos importantes no se hayan maximizado, el efecto sumado sobre todos los sectores no es positivo. Empero, si el cuadro de población y alimentos del futuro es tan oscuro como se le suele presentar, y si Estados Unidos es parcialmente serio, al menos, en las intenciones que ha expresado de dar ayuda sostenida y a largo plazo, ya no podremos satisfacerlos con programas que no sean los óptimos. De hecho, lo que ha sucedido en el pasado es simplemente una manifestación de la vieja regla algebraica: el producto de dos factores negativos es positivo. Los factores negativos han sido

NOTA: Documento presentado en la conferencia "Alternativas para eq: librar las necesidades futuras de alimentos en el mundo". Iowa State University, Centro para el Desarrollo Económico y Agrícola, 8 al 10 de noviembre de 1966. Los autores pertenecen a la Iowa State University. Se publica ahora la primera parte del documento, en la que se enjuician las políticas de ayuda en alimentos de Estados Unidos; la última parte, en la que se trata de la perspectiva de tales políticas, desde el punto de vista del desarrollo agrícola y del crecimiento de la población, presentada en el número de verano de Comercio Exterior.

los siguientes: muchos países subdesarrollados han cometido desatinos en cuanto a los medios para incrementar el producto agrícola; han subestimado enteramente la necesidad y las consecuencias de las inversiones y de una organización, apropiadas para la agricultura. Muy a menudo, como la historia lo está demostrando, han realizado inversiones en plantas siderúrgicas y en líneas aéreas internacionales operadas con déficit, mientras que la oferta de alimentos ha ido empeorando en relación con el crecimiento de la población. Estados Unidos, por su parte, cometió diversos desatinos en su política agrícola interna durante los primeros años de la década pasada —que fue cuando se iniciaron los programas de ayuda alimenticia en gran escala a países extranjeros—, al ser incapaz de poner en práctica políticas de minimización de costos y de restricción de producción, para resolver los problemas de bajos ingresos y de distribución inequitativa, tanto de las ganancias como de los sacrificios, que implica un rápido progreso agrícola. Las políticas norteamericanas iniciales causaron un crecimiento explosivo de la producción y el resultado de este error fue un exceso de alimentos, que ha podido compensar el déficit, resultante del error de subinversión agrícola de los países en desarrollo. Aunque, en el pasado, acontecimientos no coordinados llevaron a resultados negativos que se contrarrestaban unos a otros, se debe buscar un camino más seguro para el futuro. Necesitamos que los acontecimientos en los países desarrollados y en desarrollo tengan tanto factores como productos positivos.

Aun así, viendo hacia el pasado, es todavía un hecho afortunado el que por lo menos un país —en este caso Estados Unidos— haya sobreinvertido en su agricultura, en relación con sus necesidades internas. En el resto del mundo, la regla es la contraria: es difícil encontrar, si es que la hay fuera de Estados Unidos, sobreinversión en un desarrollo agrícola razonable, visto éste en su totalidad. Desde luego, lo que se desea es equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial. Si tuviéramos conocimiento empírico de las funciones producción, oferta y demanda de recursos de cada sector, y si conociéramos las funciones demanda y bienestar del sector consumidor en las próximas décadas, podríamos construir un modelo cuantitativo para especificar el desarrollo equilibrado. Ante la ausencia de este conocimiento la posibilidad de error está ciertamente en la dirección de la subinversión en el desarrollo agrícola; la historia de las dos décadas pasadas así lo atestigua.

Este es el contexto en el que juzgamos que los programas norteamericanos de ayuda en alimentos y desarrollo internacional, durante la década pasada, “no han sido tan malos”, pero los creemos totalmente inapropiados para el futuro. Sin embargo, también es útil que reseñemos estos programas y sus elementos negativos y positivos, como punto de partida para la política futura.

#### I. EFECTOS E INTERRELACIONES EN LAS POLÍTICAS DE AYUDA DE ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos tiene dos grandes programas en relación con los problemas mundiales de alimentación y desarrollo agrícola: uno es el de ayuda en alimentos (Ley Pública 480, mencionada en adelante como PL480), que es una política estrechamente relacionada con nuestra propia política agrícola interna. El otro es de asistencia general para el desarrollo, suministrada a través de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, y sus predecesoras. El cometido de este trabajo in-

cluye una evaluación de estos programas en relación con la solución de los problemas de alimentación y población mundiales y una especificación de los cambios necesarios tanto en los programas internacionales como en los internos. Empezamos este análisis con la ayuda en alimentos.

#### *La ayuda en alimentos*

Estados Unidos ha distribuido 19 000 millones de dólares en alimentos en el período que va de la promulgación de la PL480 en 1954 al final de 1966. La determinación de productos disponibles para este programa compete al Departamento de Agricultura. Del desembolso total, cerca de la mitad se ha realizado dentro de lo previsto en el título I, ventas en moneda local que se han transferido como fondos para ayuda general a desarrollo o puesto como parte de los depósitos de Estados Unidos; cerca de una cuarta parte ha sido asistencia directa y donaciones, bajo los títulos II y III, mientras que la otra cuarta parte ha ido a trueques y ventas en dólares a largo plazo bajo los títulos III y IV de la Ley. La PL480 es una ley para “incrementar el consumo de productos agrícolas de Estados Unidos en países extranjeros, para mejorar las relaciones internacionales de Estados Unidos y para otros propósitos”.<sup>1</sup>

La ayuda norteamericana en alimentos ha estado parcialmente orientada hacia aquellos países que, prácticamente, no quitarían los excedentes de las manos. A veces, hemos trabajado intensamente para que algunos países se queden con alguna parte. Clarke y Haswell destacan esto diciendo que “la India ha aceptado algunos alimentos de Estados Unidos —pero casi lo ha hecho como un favor”.<sup>2</sup> En el grado en que, de otro modo tendrían que usar divisas escasas para importar alimentos, los países en desarrollo que participan en el programa de salida de excedentes agrícolas de Estados Unidos obtienen también un incremento de fondos internacionales para el desarrollo. Quizá aquellos que pueden aceptar más ayuda en alimentos no son siempre en los que el incremento indirecto de fondos para el desarrollo reditúa más.

La ayuda en alimentos, desde luego, puede hacer contribuciones que van más allá del proceso de producción agrícola. Si se usa en conjunto con políticas adecuadas de precios puede, como sugiere Schultz,<sup>3</sup> ser usada para contrarrestar los efectos de variaciones climáticas y presiones inflacionarias, ayudando así a reducir la incertidumbre y proveyendo un medio más favorable para la producción y para el desarrollo.

Puede ayudar a aligerar la incertidumbre del hambre, las enfermedades y la inestabilidad política que son amenazas continuas en países con existencias alimenticias precarias. También puede servir, sobre una base no competitiva, para satisfacer las necesidades de los inválidos, impedidos y desposeídos de los países en desarrollo que están fuera del alcance de los mecanismos del mercado y que constituyen el principal objetivo de la ayuda alimenticia de tipo humanitario. Los alimentos pueden llegar a los estudiantes en la escuela, ayudando a mejorar sus capacidades y a elevar la asistencia escolar, como

<sup>1</sup> *Food for Peace: 1965 Annual Report on Public Law 480*, U. S. Government Printing Office, Washington, 30 de junio de 1966.

<sup>2</sup> Clarke, Calm y Haswell, M. R. *The Economics of Subsistence Agriculture*. St. Martin's Press, Londres, 1966, p. 21.

<sup>3</sup> Schultz, T. W. “Value of U. S. Surpluses to Underdeveloped Countries.” *Journal of Farm Economics*, 45 (1960), pp. 1019-1030.

ilustra el caso de Perú. Estos alimentos no sustituyen por general a los de fuentes locales. En algunos países, una contribución importante puede ser la prevención de la inflación, permitiéndose así un ambiente más favorable para la planeación y el desarrollo. Aunque es difícil evaluar este tipo de contribución, un estudio reciente llevado a cabo en Israel concluye que: "Pero, además hay un efecto deflacionario que detuvo el éxito el crecimiento de los niveles internos de precios en los años en sólo 28%, cuando, de otra manera, hubiera alcanzado al 36½ por ciento."<sup>4</sup>

La asistencia en alimentos puede coadyuvar con la inversión de capital para el desarrollo de dos maneras. En primer lugar, los fondos que se destinarán a la compra de alimentos desde el exterior a tasas de cambio desfavorables, quedan disponibles para inversión dentro del país. En segundo, bajo el título de la PL480, también quedan disponibles para inversión en desarrollo fondos en moneda local. A este respecto, dice el estudio ya citado sobre Israel: "La importación de excedentes agrícolas por un valor de 152 millones de dólares en 1955-60 permitió una inversión adicional de 100 millones, haciendo posible un incremento permanente de cerca del 2 por ciento, o sea 40 millones de dólares, en el producto nacional neto en 1961. Los recursos reales totales fueron incrementados por el programa en el año de máximo impacto (1959) en un 3.6 por ciento, y se atribuye en este año al programa el 11½ por ciento del incremento en los recursos totales entre 1955 y 1960."

Todas éstas son contribuciones en el marco general de asistencia humanitaria y de desarrollo económico. Sin embargo, nos concentraremos ahora en su relación, más inmediata, con el desarrollo agrícola.

Los embarques de alimentos de Estados Unidos han sido considerados como el arma principal del país en el ataque a los problemas mundiales, aún no resueltos, de crecimiento demográfico y escasez de alimentos. A través de embarques bajo la PL480, los excedentes norteamericanos se han reducido hasta niveles razonables y se están elaborando planes para restituir la producción en tierras que se habían dejado ociosas, con objeto de continuar con los programas. ¿Cuáles son los efectos de estos programas en el alivio del problema básico de población y alimentos y cuál es su contribución real a largo plazo?

Nuestra "apreciación neta" de la ayuda en alimentos de Estados Unidos se resume así: sus mayores efectos se dejan sentir a corto plazo y es muy pequeña, si es que en realidad existe, su contribución directa para la solución a largo plazo de los problemas de alimentos y población de los países en desarrollo. Hasta ahora, la ayuda ha sido benéfica sobre todo en el alivio o en la prevención de la miseria de los consumidores. Es en buena parte un programa a corto plazo destinado a los consumidores, cuyo efecto neto ha sido el de proveer la demanda de alimentos en forma acentuada, si se le ve en relación con la oferta de alimentos, en los países en desarrollo.

En el grado en que ha sustituido a divisas que se hubieran destinado a alimentos, ha contribuido en algo al desarrollo económico general, ya que así mejora el saldo de la balanza

comercial y permite la importación de insumos industriales. En el grado en que ha ayudado al desarrollo económico general, ha provocado mayores ingresos y mayor demanda de alimentos de la población urbana. Surge la posibilidad de efectos negativos a largo plazo en el complejo población-alimentos, basados en ganancias a corto plazo de los consumidores, puesto que la presencia de los alimentos norteamericanos reduce la presión para que los responsables de la política económica "hagan algo" con vistas al futuro.

La contribución de la ayuda al desarrollo agrícola *per se* ha sido, en el mejor de los casos, nula y, más probablemente, negativa. Podemos, obviamente, encontrar elementos positivos; por ejemplo el uso de fondos de contrapartida para iniciar un proyecto de investigación necesario para establecer una demostración productiva, para proveer a un centro de distribución de semillas, etc., en países aislados. (En el pasado, sin embargo, se establecieron restricciones explícitas para el uso de fondos de contrapartida para propósitos que incrementaran la producción de alimentos en el país receptor.) Los elementos negativos están más dispersos en el mundo y son más difíciles de medir. El efecto neto no puede medirse a través de estudios en unos cuantos países aislados, sino que debe reflejar el resultado agregativo en los mercados mundiales y los efectos indirectos sobre la oferta y el desarrollo de terceros países.

Una pregunta que debe contestarse es si los embarques de alimentos de Estados Unidos han tenido efectos depresivos sobre los precios, dentro de los países ayudados y en el mundo, que haya amortiguado el desarrollo agrícola, en los países receptores y en terceros países. Como indicaremos más adelante, el desarrollo exitoso de la agricultura y de la oferta de alimentos tiene lugar solamente en un medio en el que los precios de los productos son suficientemente altos y la oferta y precios de los insumos (sobre todo aquellos que caracterizan la tecnología agrícola moderna) están a niveles que provean un incentivo económico, dentro de un complejo de conocimientos y de organización comercial de la agricultura. Si la ayuda en alimentos sirve para deprimir los precios al productor en la nación receptora, debe contribuir también al desaliento del desarrollo agrícola. Es obvio que no se ha contado con el ambiente adecuado respecto a precios. Este vacío puede provenir de las deficiencias en la planeación del país, o del efecto de las exportaciones de alimentos de Estados Unidos en el mercado, o de ambos factores. Probablemente esto último sea lo más cierto, puesto que la presencia de alimentos norteamericanos ha permitido que los planificadores y administradores salgan adelante en cuanto a la satisfacción de los consumidores, sin proporcionar el ambiente económico adecuado para un desarrollo agrícola más rápido.

Volviendo al efecto de la ayuda en alimentos sobre los precios, todas las pruebas disponibles y los estudios sobre la reacción de la oferta señalan que los agricultores con oportunidad de producir para el mercado son sensibles al nivel y certidumbre de los precios de los productos y de los insumos. Déseles precios a niveles estimulantes y los campesinos enviarán por avión fresas de sus parcelas particulares en Kiev a Moscú; proporciónese certidumbre sobre las perspectivas de precios y déseles posibilidades de decidir y los campesinos polacos invertirán en huertas e instalaciones; provéaseles de medios de empaque, mercados y precios favorables y los etíopes sacarán del rebaño las reses que han atesorado como riqueza; désele capital y un margen de ganancia a un hindú y

<sup>4</sup> Ginor, Fanny. *Uses of Agricultural Surpluses: Analyses and Assessment of the Economic Effects of the U. S. Public Law 480 Title I Program in Israel*. Banco de Israel, Jerusalén, 1963, p. 1029.

pregonará por las calles de la ciudad vendiendo más de su producto; provéase a los indios de la sierra en Sudamérica de mercados y precios favorables y se les verá en bicicleta, oyendo los radios de transistores que han comprado con sus ganancias; dése apoyo mayor en los precios a los agricultores norteamericanos y volarán sus graneros hacia los demás países. Por idénticas razones, deprimanse los precios y redúzcase la certidumbre sobre las perspectivas a largo plazo y los agricultores no responderán usando los insumos más adecuados. La historia es tan semejante en todo el mundo, que un hombre de Marte seguramente exclamaría: “¡Qué extraña es la política de alimentos del mundo! Pagan mejores precios a los agricultores de los países desarrollados, para que produzcan más y lo envíen a los países en desarrollo; con esto logran bajar los precios y los incentivos en los lugares en que la oferta de alimentos está siempre atrás. Además, si el precio de los insumos es bajo en los primeros y alto en los segundos, ¿no deberían ser estos insumos agrícolas más que alimentos lo que transportaran los barcos de los países desarrollados, como productos gratuitos o baratos para los países con producción agrícola retrasada?”

No existen estudios cuantitativos que reflejen el resultado global respecto a los países donantes, receptores y terceros de la ayuda norteamericana, que es el nivel necesario de medición si queremos conocer su efecto neto. Schultz<sup>5</sup> sugirió desde 1960 que los alimentos pueden deprimir los precios de los países receptores al grado de detener el desarrollo agrícola. En un estudio semiempírico hecho en cuatro países, Witt y Eicher<sup>6</sup> señalan que las experiencias respecto al efecto de la ayuda alimenticia en el desarrollo agrícola son equívocas: las importaciones adicionales de alimentos permitieron, en algunos países, la expansión de otros sectores sin una expansión paralela del sector agrícola; en otros, los efectos de la PL480 han sido neutralizados, de modo que el desarrollo simultáneo de la agricultura local no ha sido desalentado. Beringer<sup>7</sup> y Falcon<sup>8</sup> presentan pruebas empíricas e interpretan las cifras en forma que sugiere que los excedentes depositados en una nación tienen o pueden tener efectos negativos en la reacción de la oferta local. Khathate arguye que, en la agricultura de subsistencia, en que el producto no fluye al mercado, los excedentes extranjeros no pueden tener efectos importantes en la oferta, a través de la depresión de los precios y de los ahorros familiares.<sup>9</sup> El análisis teórico de Fisher sobre el efecto de los excedentes en la oferta agrícola de los países receptores sugiere que, para poder hacer una apreciación final, es necesario el conocimiento cuantitativo. Sus afirmaciones sugieren también que los efectos sobre la agricultura de subsistencia con recursos fijos y fuera del mercado, serían nulos, pero la agricultura de mercado sería afectada en un grado que determinarían las elasticidades de la oferta para este sector.<sup>10</sup> El estudio exhaustivo de

Ginor para Israel señala que los precios de los cereales en el mercado fueron claramente deprimidos por efecto de las importaciones realizadas al amparo de la PL480.<sup>11</sup> Los precios más bajos de los cereales tuvieron, evidentemente, dos efectos sobre la producción interna: el primero fue el de disminuir la redituabilidad de la producción de cereales, el segundo fue la elevación de la redituabilidad y la escala de la producción ganadera, ya que el precio real del ganado subió en relación al precio de los forrajes. Es posible, desde luego, tener políticas de precios favorables al bienestar de los consumidores sin deprimir los precios al productor ni sus incentivos de ganancia. Se pueden usar políticas internas para aislar al agricultor de los efectos negativos que sobre los precios tengan los excedentes introducidos en sus mercados; por ejemplo, a base de precios relativos mayores para los productores que para los consumidores, compensando el público las diferencias en el sector de distribución. Si no hay subsidios a la distribución, se puede relacionar los que se den a los productores con el rendimiento marginal de los productos y el costo marginal de los insumos. Aunque el uso de estos dos mecanismos ha sido urgente en los países subdesarrollados, su aplicación fructífera se ha dado en Estados Unidos y en Gran Bretaña, en donde la presión sobre la producción de alimentos y el desarrollo agrícola es mucho menor.

Uno de los aspectos más criticados del programa norteamericano de ayuda en alimentos es su efecto en el comercio exterior y en el desarrollo agrícola de terceros países. Un estudio concluye que “desde 1954, las exportaciones de trigo bajo la PL480 han significado un aumento neto en el comercio mundial de trigo... cualquier pérdida de mercado por parte de otros exportadores ha sido una pérdida en su participación en un comercio mundial mayor. Esta es, en cierto sentido prueba de que solamente parte de ese incremento hubiera ocurrido a través de transacciones comerciales usuales. La transacciones comerciales adicionales se hubieran hecho probablemente a expensas de las importaciones de capital y de desarrollo a largo plazo”.<sup>12</sup>

En resumen, los diversos estudios hechos en los países receptores, señalan que la balanza comercial, el bienestar de los consumidores y el desarrollo no agrícola se pueden mejorar a través de la ayuda en alimentos, mientras que el desarrollo agrícola puede ver afectado en forma perjudicial, o bien no verse afectado en ningún sentido, si es que se usan políticas internas compensadoras. En ningún caso encontramos que el desarrollo económico general se maximice o se optimice a través de la ayuda en alimentos. Es intuitivamente evidente que se lograría cuando menos lo mismo si el dinero que se destina a generar almacenar y transportar excedentes se destinara directamente a ayuda a otros países. En ninguna parte encontramos evidencia definitiva, ni siquiera un indicio razonable, de que los envíos de alimentos para ayuda en los casos de hambre realmente promuevan o catalicen el desarrollo agrícola de los países receptores. También es intuitivamente evidente que la ayuda en alimentos no es el instrumento más adecuado o más eficiente para promover el desarrollo agrícola, aunque pueda beneficiar a los consumidores con dietas deficientes en los países receptores. La ayuda en alimentos puede usarse como instrumento de presión: “Suministraremos a ustedes alimentos, pero reti-

<sup>5</sup> Schultz, *ibid.*

<sup>6</sup> Witt, L. W. y Eicher, Corl. *The Effects of United States Agricultural Surplus Disposal Program on Recipient Countries*. Interregional Publication No 2. East Lansing, 1964, p. 72.

<sup>7</sup> Beringer, Christoph. “Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies”. *Quarterly Journal of Economics*, 76, pp. 317-323.

<sup>8</sup> Falcon, Walter P. “Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies”. *Quarterly Journal of Economics*, 76, pp. 323-326.

<sup>9</sup> Khathate, Deena R. “Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies”. *Quarterly Journal of Economics*, 76, pp. 186-196.

<sup>10</sup> Fisher, F. M. “A Theoretical Analysis of the Impact of Food Surplus Disposal on Agricultural Production in Recipient Countries.” *Journal of Farm Economics*, 45, pp. 863-875.

<sup>11</sup> Ginor, F., *ibid.*, 206-256.

<sup>12</sup> Purvis, Malcolm. “Effects of P. L. 480 Wheat Sales”. *Journal of Farm Economics*, 45 (1963), p. 861.

remos la ayuda si no mejoran su agricultura o bajan su tasa natalidad." Aun entonces, es un instrumento negativo y no el óptimo.

La presión puede hacerse igualmente a través de inversiones más productivas: "Les proveeremos de fondos por un valor igual, para mejorar su agricultura a través del uso de insumos tecnológicos más modernos, si ustedes crean los mecanismos para lograrlo y controlan su tasa de natalidad." La ayuda en alimentos podría tener un efecto positivo en el desarrollo agrícola si se destinara a los agricultores de subsistencia que, hambrientos, son físicamente débiles y que podrían entonces trabajar y cosechar para el mercado; no tiene estas perspectivas para los agricultores que producen un excedente para el mercado. Su destino típico son las ciudades, más bien que los productores de subsistencia que están tras las montañas, fuera del alcance de los caminos y de los servicios de transporte y almacenamiento.

Es desorientador presentar la ayuda en alimentos, proveniente de excedentes pasados o de capacidad excedente utilizable en el futuro, como un medio eficiente o adecuado para promover el desarrollo agrícola de los países receptores. Los alimentos, aunque necesarios para los consumidores hambrientos, no sirven, como los fertilizantes, la semilla y los insecticidas, para obtener mayores rendimientos por hectárea o como medios para incorporar tierras al cultivo. El mismo dinero invertido en cultivar, manejar y transportar alimentos puede hacer más, proveyendo los insumos modernos o las instalaciones para producirlos y los conocimientos que son los que realmente llevan al desarrollo agrícola. La ayuda en alimentos es el menos eficiente de los muchos medios que, con un desembolso público dado, pueden proponerse para el desarrollo agrícola *per se*.

Si Estados Unidos es, al menos, parcialmente sincero en cuanto a ayudar a otros países a desarrollar su agricultura y enfrentar sus problemas a largo plazo en cuanto a población y alimentos, no debería basar sus programas en alimentos gratuitos provenientes de su capacidad excedente. En lugar de esto, deberían invertir en el complejo de medidas de política que se menciona más adelante.

#### AYUDA GENERAL PARA EL DESARROLLO

Examinaremos ahora las ayudas para el desarrollo, de carácter más general, financiadas por Estados Unidos.

A través de la AID y sus predecesoras, y a través de la participación en organismos internacionales y regionales, el gobierno de Estados Unidos ha canalizado alrededor de 20 000 millones de dólares en ayuda para el desarrollo en general, en naciones no europeas. Es difícil determinar la proporción de estos fondos que se ha dedicado al desarrollo agrícola, aunque su monto es mucho menor que el de la inversión en la ayuda en alimentos. Es aún más difícil apreciar el efecto de estos esfuerzos en las interrelaciones entre la producción agrícola y el crecimiento de la población en los países a los que se ha ayudado.

De todos modos, hay tres aspectos de los programas de ayuda para el desarrollo en general, que llegan a ser cruciales para el desarrollo agrícola. Estos son: 1) la combinación de ayudas

a la agricultura; 2) las consecuencias de esta ayuda en la oferta y la demanda, y 3) la distribución intersectorial de la ayuda, dentro de los países.

#### *La combinación de ayudas a la agricultura*

Nuestra ayuda económica a la agricultura de los países en desarrollo adopta las formas de dinero en efectivo, entrenamiento, asistencia técnica y alimentos, formulándose condiciones que deben ser satisfechas antes de que otras formas de ayuda se pongan en práctica, o bien combinaciones de diversas formas. La extensión, naturaleza y distribución en el tiempo de la ayuda en estas formas diversas es importante para el equilibrio entre la producción y las necesidades de alimentos en cada país en particular.

En nuestra ayuda inicial a los países europeos, bajo el Plan Marshall, la forma principal fue la de dinero en efectivo. La agricultura europea creció rápidamente con esto: en el transcurso de una década, las exportaciones europeas de alimentos competían con los productos agrícolas norteamericanos dentro y fuera de Estados Unidos; los jamones daneses, el queso noruego, las aceitunas españolas y el pescado italiano se exhibían en las tiendas en cualquier parte de Estados Unidos. El éxito en estos primeros esfuerzos de ayuda en Europa tuvo dos consecuencias desafortunadas, que son ahora obstáculos para los nuevos esfuerzos de ayuda y que consisten en: 1) restricciones sobre aquellas formas de ayuda cuyo resultado es que los productos agrícolas extranjeros compitan con nuestros propios productos y 2) el que se dependa sobre todo de la ayuda en efectivo.

Obviamente, si las consecuencias principales de la ayuda se miden en términos de productividad agrícola mejorada en los países que se intenta apoyar, la competencia con algunos productos agrícolas norteamericanos es de esperarse. La carne de Argentina, el algodón de Sudán, el arroz y el azúcar de Filipinas y la harina de pescado de Perú compiten con los productos norteamericanos en el mercado mundial y dentro de Estados Unidos. Esta competencia es tanto una consecuencia de las ventajas comparativas de estas naciones como una señal de éxito de los esfuerzos norteamericanos por ayudarlos. Consecuentemente, tales restricciones deben desaparecer de los programas norteamericanos de asistencia.

En relación con la gran dependencia de la ayuda en dinero, no parecen haberse apreciado enteramente las diferencias entre Europa en los años cuarenta y África, Asia y América Latina en los sesenta. En los años cuarenta, los países de Europa occidental habían sufrido la destrucción o el daño serio de sus instalaciones físicas. Sin embargo, estos países poseían altos niveles de alfabetismo, tecnología y habilidad administrativa; una clase media fuerte y tasas medianas o bajas de natalidad y de mortalidad. Tenían también instituciones efectivas tras de sus sistemas de producción y distribución, que proveían incentivos y capacidad para una productividad agrícola creciente. El elemento más importante que faltaba eran las instalaciones físicas para suministrar la maquinaria, fertilizantes, insecticidas, herbicidas, drenaje, existencias de semillas y servicios de habitación, transporte y procesamiento necesarios para la productividad agrícola. Estados Unidos suministró, en dinero y en especie, estos bienes de capital y la productividad potencial de los países europeos occidentales se convirtió en una realidad y en un caso de éxito de la ayuda de Estados

Unidos. Empero, cuando se trató de copiar el procedimiento en América Latina a través de la Alianza para el Progreso, en Africa y en Asia sudoriental, las consecuencias fueron bastante distintas y desalentadoras. Además del equipo físico, hacen falta otros elementos esenciales: el alfabetismo y la capacidad administrativa son deficientes, los incentivos para incrementar la productividad no existen, debido a defectos en la estructura agraria; las tasas de natalidad y mortalidad son altas, y dan lugar a tasas de crecimiento de la población cercanas al tres por ciento. Esta es la razón más importante por la que el programa de inversión de 100 000 millones de dólares en diez años, armado en Punta del Este, se está quedando corto respecto a sus objetivos.

La combinación de ayudas en los países africanos, asiáticos y latinoamericanos sigue siendo menos que óptima. La transferencia, adaptación y generación de conocimientos necesarios para que los países latinoamericanos incrementen su productividad agrícola sigue siendo urgente. Igualmente urgente es el entrenamiento de científicos jóvenes que planeen y lleven a cabo el desarrollo agrícola; para proporcionar incentivos para que los agricultores respondan a los incrementos en la productividad, es necesaria la renovación de las estructuras agrarias, que incluyen desde minifundios hasta latifundios y que van acompañadas de incertidumbre sobre los derechos a la tierra y al agua y de problemas de propiedad, tenencia, crédito, mercadeo, régimen fiscal y condiciones de trabajo; la forma y monto de la ayuda en dinero puede ser determinada por la potencialidad productiva. Muy probablemente se requerirá que en el futuro inmediato se importen insumos: semillas, fertilizantes, pesticidas y similares. Se requieren inversiones en drenaje, irrigación, conformación de terreno y servicios de transporte, almacenaje y distribución, así como en infraestructura, tanto a largo plazo como tan pronto como puedan ponerse en práctica tales mejoras.

### *Ayudas para incrementar oferta y demanda*

Persiste la tendencia a considerar la ayuda como un insumo homogéneo, pero tanto la tecnología como el capital necesario para usar la tecnología tienen efectos heterogéneos sobre la oferta y la demanda de alimentos. Esta heterogeneidad nace de la clase, efecto en el tiempo, costo y motivación para adaptar los dos tipos de tecnología: estimulante de demanda y estimulante de oferta. Dado el impulso de los seres humanos de vivir y liberarse de las enfermedades y de la miseria, existe una motivación abrumadora para adoptar primero aquella tecnología que prolongue la vida e incremente la demanda de alimentos.

Las tecnologías que prolongan la duración de la vida, incrementando así la demanda de alimentos, pueden ponerse en práctica rápidamente y con relativamente poco capital. Incluyen medidas sanitarias, antibióticos, aditivos nutricionales, vacunaciones, control de insectos, purificación de agua y medidas relacionadas. Las tecnologías que incrementan la oferta de alimentos son más caras e implican mayor tiempo de maduración. Esto es particularmente cierto para la irrigación, drenaje, conformación de terreno, caminos de penetración, consolidación de terreno y mejoras semejantes. La tecnología estimulante de demanda tiene su mayor efecto en el incremento de las necesidades de alimentos, aumentando la esperanza de vida al nacer más bien que a las edades mayores, ya que es relativamente fácil disminuir la mortalidad infantil. Por lo tanto, los mayores incrementos inmediatos en la población se dan en los grupos de edad que no son productivos.

Empero, la tecnología también puede hacer disminuir la demanda, a través de la limitación en los nacimientos. Está ocurriendo una revolución tecnológica y cultural que consiste en el desarrollo y aceptación de métodos de control de natalidad. En forma semejante a la tecnología estimulante de demanda, la técnica de control de natalidad tiene el mayor impacto en los grupos de edades más jóvenes. Empero, los incrementos de población debidos a la mortalidad infantil decreciente pueden ser neutralizados por tasas de natalidad decrecientes. Aún más, la técnica de control de natalidad requiere relativamente poca inversión *per capita* y actúa rápidamente si se le compara con tecnologías estimulantes de la oferta.

Los esfuerzos de ayuda de Estados Unidos deben cubrir ambos frentes: ayudas que afectan tanto a la demanda como a la oferta de alimentos. Las consecuencias en los dos sentidos deben tenerse en cuenta, en teoría y en la práctica, para mejorar las provisiones de alimentos *per capita* de los países a los que se proporciona la ayuda.

### *Distribución intersectorial de la ayuda*

Cuando se trata de mejorar las disponibilidades *per capita* de alimentos a través de la producción y/o el intercambio, la distribución de los recursos humanos y del capital entre el sector agrícola y los demás sectores es crucial. El caso de China, que se concentró rápidamente en la industria a expensas de la agricultura en los cincuenta y tuvo que dar marcha atrás en los sesenta, después de volverse dependiente de la oferta mundial de trigo, consumiendo así sus divisas escasas, es un ejemplo de mala distribución entre sectores. La mayor parte de la población de los países en desarrollo vive y trabaja en el sector agrícola. Dadas las composiciones relativas de edades, el potencial de crecimiento de la población es mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas. La contribución *per capita* del sector agrícola al producto nacional bruto es generalmente menor que la de los demás sectores.

Aún más, el sector agrícola frecuentemente engloba a una parte no monetaria de la economía dual tradicional y genera poca demanda de los productos de otros sectores. Las oportunidades limitadas de trabajo en las áreas urbanas y la poca movilidad restringen por lo general la migración a corto plazo de las áreas rurales a las urbanas. Por estas razones, el sector agrícola es un sector importante, y con frecuencia el más importante, en la fase de "despegue" del desarrollo. Es el sector fundamental en la producción de alimentos para hacer frente a las demandas emergentes del rápido crecimiento de población y de las crecientes aspiraciones de una mejor alimentación.

Consecuentemente, el sector agrícola debe tener una alta prioridad en los programas de ayuda de Estados Unidos, incluyendo asistencia en dinero, entrenamiento y asistencia técnica. A este respecto, es interesante notar que durante los últimos diez años, la proporción de estudiantes extranjeros que asistían a instituciones norteamericanas de educación superior y que estaban estudiando agricultura ha sido sólo de alrededor del 3.5 por ciento.<sup>13</sup> Esto se da aun cuando la mayoría de los estudiantes extranjeros provienen de países menos desarrollados y la mayor parte de la gente en los países en desarrollo dedica a la agricultura.

<sup>13</sup> *Open Doors. Annual Report on Enrollments, Institute of Internal Education.* Nueva York, 1966.