

DOCUMENTACION

EL PLAN INDICATIVO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, más conocida por sus siglas inglesas F. A. O., acaba de presentar un informe sobre la marcha de los trabajos conducentes a la elaboración del Plan Indicativo Mundial.

La finalidad fundamental del Plan es encontrar una solución a los problemas de la escasez de alimentos y el hambre con que, probablemente, se enfrentará el mundo en el curso de los dos próximos decenios. Por lo tanto, el interés de este documento es incuestionable, ya que ha de exponer un proyecto de programa de acción conjunta entre todos los países de nuestro planeta, si se acuerda atacar firmemente las causas de una situación que va en contra de la más elemental conciencia humana. Es por ello por lo que a continuación ofrecemos un resumen del informe de la F. A. O. sobre la marcha de esta investigación económica trascendental.

En los países de ingresos bajos, la solución a largo plazo del problema de escasez de alimentos está tan estrechamente vinculada a la aceleración del desarrollo económico, que el Plan debe orientarse a definir una estrategia que permita elevar al máximo la contribución de la agricultura al desenvolvimiento económico general. Sin embargo, tal estrategia ha de quedar definida dentro de un ámbito mundial; el comercio constituye un estímulo vital para el desarrollo interno, sobre todo en países pequeños de reducido margen de sustitución en sus importaciones. Para que resulte eficaz ha de plasmarse en metas fijadas para los distintos países y ha de especificar las políticas y programas necesarios para alcanzar tales metas.

La elaboración del Plan Mundial se enfoca en dos sentidos simultáneamente: producto por producto, en escala mundial, a fin de evaluar las perspectivas del comercio internacional, y por regiones geográficas, con objeto de examinar las posibilidades de producción dentro del marco del desarrollo económico equilibrado. Los resultados de cada uno de estos enfoques permitirán el mejoramiento progresivo del otro

hasta que por el último puedan fundirse en forma del Plan Indicativo Mundial, que se presentará en su primera versión global en el verano de 1968.

Aunque las repercusiones del Plan revisten importancia capital para los países ingresos altos, sobre todo en lo que respecta al comercio y a la prestación de ayuda, actualmente se hace hincapié en los procedimientos y medios para aumentar la producción en los países en desarrollo, razón por la que se acometen estudios subregionales detallados en estos países. Uno de los aspectos más interesantes de esta labor lo constituye el enfoque en que se conjugan varias disciplinas. Economistas, especialistas en nutrición y en producción, y expertos en instituciones rurales colaboran en pequeños equipos en la tarea de fijar prioridades de acción en distintas esferas y de elaborar una estrategia integrada de desarrollo agrícola que proporcionará las orientaciones a que deben ajustarse todas las actividades prácticas de la F. A. O.

En esta fase inicial es evidentemente imposible prever los resultados definitivos de este empeño de planificación. Es posible, sin embargo, ilustrar algunas de las conclusiones que van empezando a cobrar forma basándose en los resultados provisionales de las proyecciones de productos básicos y los dos primeros estudios regionales que abarcan el Cercano Oriente y Africa oriental. Antes de abordar los problemas concretos que se plantean en estas dos subregiones, examinaremos los problemas de orden general con que se enfrentan los países en desarrollo desde tres puntos de vista: el del hambre y la malnutrición, el de los ingresos que producen las exportaciones y el de la producción agrícola.

El problema del hambre y la malnutrición.

El aumento de la demanda de productos alimenticios se proyectó, separadamente, con respecto a 99 países que comprenden el 98 por 100 de la población mundial, estableciendo distintas hipótesis en punto a crecimiento demográfico y renta. Dado un crecimiento demográfico ligeramente superior al 2,5 por 100 anual y ateniéndose a la hipótesis de la renta alta (4,5 por 100), la demanda de productos alimenticios en los países en desarrollo se incrementaría en el 45 por 100 entre 1965 y 1975, y en más de 110 por 100 entre 1965 y 1985. Aunque los suministros de todos los productos alimenticios aumentarían en armonía con esta proyec-

ción de la demanda, todavía seguiría padeciéndose una escasez general de calorías en una proporción considerable de la población de los países de ingresos bajos en 1975. En 1985 se vencería el problema de la escasez de calorías, pero subsistiría el de la malnutrición, sobre todo la proteínica.

Naturalmente, suponer un índice menor de desarrollo general hace que los problemas en nutrición resalten con mayor fuerza todavía. Ateniéndose al supuesto de la renta baja (1 por 100 anual) la demanda de productos alimenticios se incrementaría en el 85 por 100 entre 1965 y 1985. Sin embargo, aunque los suministros de alimentos se incrementaran en la misma proporción, el número de millones de personas que padecen hambre seguiría siendo en 1985, aproximadamente, el mismo de hoy.

El incremento del volumen de ingestión de calorías depende que se acelere la producción global de alimentos. El mejoramiento del equilibrio proteínico, en cambio, depende de que se acrecienten los suministros de una limitada gama de productos. La demanda potencial de productos pesqueros y pecuarios en los países en desarrollo aumentaría en casi el 5 por 100 anual en el supuesto de la renta alta. Por el contrario, en el curso del pasado decenio, la producción pecuaria fue aumentando en menos del 2 por 100 anual. Es evidente que en los países en desarrollo se impone lanzar programas que abran una brecha en las esferas de la ganadería y la pesca, pero aun así son pocas las esperanzas de que la producción aumente mucho más rápidamente que la población, al menos en el curso de los próximos diez años.

Claro que limitándose la acción a los campos de la ganadería y la pesca exclusivamente no se puede encontrar una solución para remediar la escasez de proteínas. En los países cuya renta anual es inferior a los 200 dólares por persona, las proteínas animales representan, por término medio, una sexta parte del volumen total de ingestión de proteínas. El que exista o no una grave escasez global de proteínas depende en gran parte del contenido proteínico de sus alimentos. Por ejemplo, en la zona de sabanas del Africa occidental no existe deficiencia proteínica cuando se satisfacen las necesidades de calorías, toda vez que la alimentación básica está compuesta principalmente por sorgos, mijo y leguminosas; en cambio, en los países vecinos de la zona forestal, donde los ingresos medios por persona son casi dos veces mayores, existe una pronunciada deficiencia de proteínas por basarse la alimentación en raíces feculentas, arroz y maíz. Las proyecciones ponen de manifiesto que aun cuando los ingresos por persona se duplicaran entre 1962 y 1985, el aumento en la

proporción de calorías derivadas de proteínas animales quedaría casi contrarrestado por completo a causa del descenso en la proporción de calorías derivadas de las proteínas vegetales. Por tanto, la alimentación seguiría siendo desequilibrada a menos que se adoptaran medidas especiales para fomentar la producción y el consumo de productos vegetales ricos en proteínas. Se trata de un problema crítico que se plantea en muchos países de renta baja, problema al que, por desgracia, sólo han atendido en escasa medida hasta la fecha los planificadores agrícolas. Los resultados son de sobra evidentes; en la India, por ejemplo, la producción de leguminosas no ha experimentado prácticamente variación alguna en el curso de los pasados doce años y los niveles de consumo por persona han descendido notablemente.

Se impone abordar este problema en dos frentes: investigación básica, en la que los países de renta alta deberán desempeñar un papel principal, y los programas de campo adaptados a las condiciones ecológicas, naturaleza de la alimentación y hábitos de los consumidores en determinadas regiones. Entre las posibles líneas de acción figuran: las políticas selectivas de precios (aplicadas mediante impuestos o mediante subsidios) para fomentar la producción y el consumo de alimentos ricos en proteínas; la investigación para incrementar el rendimiento de productos de alto valor proteínico, como las leguminosas; la producción de variedades de cereales de gran contenido proteínico (en este campo se han obtenido recientemente resultados muy prometedores): el fomento de productos alimenticios elaborados de alto contenido proteínico, como las harinas compuestas, basadas en raíces feculentas y cereales, complementadas con concentrados de proteínas de semillas oleaginosas; el desarrollo de fuentes de proteínas nuevas como aminoácidos sintéticos o proteínas de hidrocarburos que pudieran aprovecharse para piensos en caso de no prestarse para el consumo humano.

El problema de los ingresos que producen las exportaciones.

Tradicionalmente, el comercio de los países de ingresos bajos se ha orientado hacia la exportación de productos primarios a países de renta alta. Por desgracia, no son muy brillantes las perspectivas de expansión de este comercio de productos agrícolas. Se trata de una consideración importante e inquietante, toda vez que a los productos agrícolas en forma bruta y elaborada corresponde más de la mitad de los ingresos de los

países en desarrollo, por concepto de exportación. Se trata de un reflejo de tres factores fundamentales: la creciente competencia por parte de los productos sintéticos en los países industrializados; el consumo por persona de muchos productos tropicales, que se aproxima al punto de saturación en la mayoría de los países desarrollados, y el crecimiento demográfico relativamente lento en todos los países de ingresos altos.

Formulado con mayor precisión: con un índice de aumento del P. N. B. del 5 por 100 anual en los países de renta alta, su demanda neta de importaciones de productos agrícolas, excepto trigo y productos lácteos, sólo aumentaría en un 1,5 por 100 anual entre 1962 y 1975, según nuestras proyecciones y en el supuesto de que los precios sean constantes y subsistan las actuales políticas comerciales. Suponiendo que las políticas se modifiquen para fomentar las exportaciones procedentes de países en desarrollo, no se espera que la tasa de crecimiento pueda exceder el 2,5 por 100 por año en términos de valor (teniendo en cuenta posibles cambios de precios).

Tratándose de productos alimenticios y bebidas no alcohólicas tropicales (café, cacao, té y bananas) las importaciones de los países de renta alta podrían aumentar en el 2,5 por 100 al año si la U. R. S. S. continúa su rápida expansión de importaciones (sobre todo de cacao y bananas). La baja elasticidad precio de la demanda de importación de estos productos significa que un descenso del 10 por 100 en los precios mundiales sólo incrementaría el consumo de los países desarrollados en el 2 ó 3 por 100, y que los ingresos obtenidos por la exportación en los países en desarrollo disminuirían en el 7 o el 8 por 100. Por tanto, el nivel de los precios mundiales de estos productos reviste importancia capital para los ingresos por concepto de exportación de los países en desarrollo.

En el caso del azúcar y los aceites, si continúan las actuales políticas de precios, la producción de los países de renta alta se intensificaría con mayor rapidez que la demanda y se contraerían las importaciones netas de este grupo de países. Por tanto, toda expansión de las exportaciones netas procedentes de los países en desarrollo requeriría algún tipo de acuerdo internacional. Por ejemplo, en el caso del azúcar, una posible medida podría consistir en que los países de renta alta mantuvieran las importaciones en una proporción constante de sus necesidades totales —fijando en su actual nivel la tendencia a la autosuficiencia— y establecieran precios garantizados para sus importaciones.

Por lo que se refiere a las fibras y el caucho, la creciente compe-

tencia de los productos sintéticos y la presión sobre los precios entrañan malas perspectivas para las exportaciones procedentes de los países en desarrollo. En el caso de los productos del algodón y del yute, los países en desarrollo quizá pudieran mejorar su posición en punto a divisas en unos 400 millones de dólares entre 1962 y 1975, reduciendo las importaciones o incrementando las exportaciones (en el supuesto de que los países de renta alta redujeran sus barreras comerciales). Por desgracia, esta ganancia quizá quedara completamente contrarrestada por la intensificación de las importaciones de derivados de madera, pasta y papel en particular. En muchos de los países en desarrollo existen grandes posibilidades de que se establezcan plantaciones de especies de crecimiento rápido para abastecer a las industrias nacionales de pasta y papel, pero la plantación ha de iniciarse inmediatamente si se quiere que tenga un efecto sustancial sobre los efectivos de importación de estos países antes de 1985. En varios países —Chile es un buen ejemplo— las industrias de la pasta y del papel podrían competir plenamente en los mercados mundiales proporcionando así una fuente muy necesaria de divisas. Los mercados de maderas tropicales, sobre todo de especies frondosas para contrachapados y chapas, seguirán seguramente ampliándose.

En lo que respecta a los productos pecuarios y a los cereales (excepto el arroz) el comercio se efectúa en su mayor parte entre los propios países de renta alta, orientándose también de éstos a los países de renta baja. Sin embargo, algunos pocos países en desarrollo exportan carne de vaca en dirección opuesta. Se supone que la demanda rebasará ligeramente la oferta en los países de renta alta, lo que significa que los precios subirán. Por tanto, las perspectivas son buenas para los países en desarrollo que puedan producir un excedente exportable (cumpliendo las necesarias normas de sanidad animal), además de atender a sus necesidades interiores. Algunos países en desarrollo exportan también cereales secundarios a países de ingresos altos. En este caso se supone asimismo que las importaciones brutas aumentarán rápidamente, pero en los mercados mundiales la competencia será más intensa que en el caso de la carne de vaca. Sin embargo, por lo que respecta a la harina de pescado y los mariscos, la corriente de comercio que va de los países de renta baja a los de renta alta se ha ampliado rápidamente, desde 1958 y las perspectivas siguen siendo buenas.

Considerando los países de renta alta en conjunto, se espera un aumento del 1,5 por 100 anual en la demanda neta de importaciones de productos agrícolas. Sin embargo, por lo que respecta a los países de

este grupo que están al extremo inferior de la gama de ingresos, se proyecta un ritmo mucho más rápido de aumento; para el caso de Europa meridional y el Japón es de un 6 por 100 al año. En el supuesto de un P. N. B. alto, unos 30 países que actualmente figuran en el grupo de renta baja alcanzarían o rebasarían el actual nivel de ingresos por persona de Europa meridional en 1985. Con una población de 400 millones de personas, tales países representarían entonces un mercado en rápida expansión de productos agrícolas.

Estos países estarían en posición de importar en condiciones comerciales. Además, si se quiere alcanzar el nivel mínimo nutricional en el curso de los próximos veinte años, tienen que aumentar rápidamente las importaciones agrícolas brutas de todos los países en desarrollo, en condiciones comerciales o de favor. Los cereales constituyen un ejemplo notable. Las importaciones brutas de los países en desarrollo se duplicaron con creces de 1951 a 1965-66. En la hipótesis de que el P. N. B. sea bajo, las proyecciones indican que las importaciones brutas aumentarán de 23 millones de toneladas en 1961-63 a más de 50 en 1975.

Algunos de los países en desarrollo no cuentan con los recursos naturales, o bien no disponen todavía de los medios institucionales para satisfacer las necesidades alimentarias de su población que aumenta rápidamente. Otros, aun cuando posean los recursos y cuenten con los programas adecuados de desarrollo, es probable que sufran déficit temporales a causa de dificultades imprevisibles de naturaleza política o de otro orden. Además, teniendo en cuenta la amplia distribución geográfica de los países en desarrollo, el mal tiempo no puede por menos de afectar la producción en varios de ellos cada año, por lo que las necesidades brutas de importación debidas exclusivamente a este factor aumentarán paralelamente a sus necesidades cada vez mayores.

¿De dónde procederá este gran aumento en las importaciones brutas? El déficit alimentario tendrán que colmarlo los países de ingresos altos, a menos que los países en desarrollo con potencial para producir cantidades que exceden de las necesarias para atender sus propias necesidades puedan planificar e intensificar satisfactoriamente su producción para atender las necesidades de importación de otros países en desarrollo, o, dicho de otra manera, a menos que pueda intensificarse el comercio entre los mismos países en desarrollo. Además, si no puede encontrarse un sistema adecuado para intensificar tal comercio, el desarrollo económico de los países cuya economía depende en gran manera

de las exportaciones agrícolas se retrasará. Faltará el ímpetu para transformar su agricultura tradicional.

La expansión del comercio entre los países en desarrollo supondría un cambio fundamental en la actual estructura del comercio, toda vez que hoy día los cauces comerciales organizados sólo van de los países de renta baja a los de renta alta y viceversa casi exclusivamente. Probablemente se necesitarían acuerdos especiales de compensación, cuyas repercusiones financieras se pondrán más claramente de manifiesto cuando se ultimen las conclusiones del Plan Indicativo Mundial. Un aspecto esencial de éste estriba en acotar y estudiar las zonas deficitarias y las de excedentes potenciales, indicar la magnitud probable del déficit o la magnitud potencial del excedente en 1975 y 1985, producto por producto, si se aplican determinadas políticas y medidas, y dar una idea de lo que costaría obtener tales excedentes. En esta fase preliminar de los trabajos parece probable que varios países en desarrollo puedan incrementar su producción de alimentos, concretamente azúcar, semillas oleaginosas, arroz y cereales secundarios por encima del nivel que podría colocarse en los mercados comerciales dada su actual forma.

Si las políticas de desarrollo se llevan a la práctica satisfactoriamente, los principales mercados en expansión serán los de los propios países en desarrollo de ahora en veinte años. Hacia 1985 la población urbana de los países en desarrollo (exceptuando la China continental) puede llegar a unos 750 millones de personas, mientras toda la población de los países de renta alta (Europa oriental y la U. R. S. S. inclusive) apenas excedería de 1.200 millones. Para alimentarse y vestirse, esta masa urbana de 750 millones de personas dependerá de una economía de mercado que funcione eficientemente. Uno de los cometidos que se plantea el Plan Indicativo Mundial consiste en mostrar cómo puede esta circunstancia servir de palanca para el desenvolvimiento agrícola en los países en desarrollo mismos.

El estudio del comercio de los productos agrícolas hecho por la F. A. O. habrá de complementarse mediante proyecciones de los productos no agrícolas y servicios establecidos por la Secretaría del U.N.C.T.A.D., ajustándose a las mismas hipótesis en punto a población e ingresos y a iguales horizontes cronológicos. Otros organismos —el B. I. R. F., la O. E. C. D., las Comisiones Económicas Regionales de las N. U.— preparan también proyecciones del comercio. Conjugando los resultados de estos distintos estudios, resultará posible obtener una imagen general de las perspectivas del comercio mundial y acotar las zonas en que es

probable que la escasez de ingresos por concepto de exportación imponga las limitaciones más rigurosas al desarrollo económico.

El problema de la producción.

Si resulta más o menos exacta la hipótesis de que la población aumente en el 2,6 por 100 anual en los países en desarrollo, y se logre satisfactoriamente la elevación global del P. N. B. en armonía con nuestras hipótesis manejando valores altos, la demanda de productos alimenticios de tales países se incrementaría en casi el 4 por 100 al año en el curso de los próximos veinte años. Desde 1958-59, la producción alimentaria de estos países sólo se ha intensificado en el 2,5 por 100 al año, siguiendo apenas el ritmo del crecimiento demográfico. Además, la mayor parte de este aumento se consiguió ampliando la superficie de cultivo. Más concretamente, entre 1953-55 y 1962-63 casi dos terceras partes del aumento de producción registrado en los países en desarrollo en lo que respecta a sus doce principales cultivos fue consecuencia de ampliarse dicha superficie. En muchos países, sobre todo en los más poblados, tropieza con limitaciones la ulterior ampliación de la superficie cultivada. Si los países en desarrollo han de alimentarse a sí mismos y el índice de aumento de la producción ha de acercarse al 4 por 100 anual —su coeficiente de proyección de la demanda—, la mayor parte del aumento de producción habrá de ser consecuencia de una elevación del rendimiento. Esto supondría duplicar o triplicar el coeficiente de aumento de la productividad por hectárea. De aquí que la intensificación de la agricultura haya de constituir la piedra angular de la estrategia del Plan Indicativo Mundial para el desarrollo agrícola.

El lento progreso conseguido hasta la fecha en la transformación de la agricultura tradicional no significa que los agricultores no se interesen por aumentar sus beneficios. El régimen de cultivo en las comunidades tradicionales ha ido evolucionando gradualmente en el curso de los años durante un prolongado proceso de tanteo. En muchos casos se ha demostrado que dentro de su particular ambiente, y teniendo en cuenta las actuales cortapisas tecnológicas, difícilmente podría aumentarse la rentabilidad de las prácticas agrícolas tradicionales. Abrir una brecha que permita salir del régimen tradicional y aumentar la producción requiere introducir nuevos factores de producción, nuevos incentivos y proceder a un número de cambios institucionales. Cuando el problema se

aborda desde un solo punto, por ejemplo, procediendo a suministrar agua a los canales primarios, los resultados han sido en general decepcionantes. El beneficio que reporta el agua exclusivamente, aunque llegue a los campos de los cultivadores, es generalmente modesto, como lo demuestra el bajo módulo de 200 kilos por acre a que se ajusta la Comisión India de Planificación. El aprovechamiento eficaz del agua exige la rotación de cultivos, la aplicación de fertilizantes, la introducción de nuevas variedades resistentes al encamado, el empleo de pesticidas y las pulverizaciones para proteger nuevas variedades en ambientes húmedos, etcétera. La aplicación de estas técnicas requiere nuevas facilidades de crédito y medios de comercialización; en algunos casos, la modificación del sistema de tenencia de la tierra puede resultar vital para que le resulte lucrativo al arrendatario aplicar los insumos adicionales. Como inevitablemente los recursos son limitados, los planificadores se encuentran ante el dilema de concentrar la acción en un limitado número de zonas o el extender los factores de producción adicionales de que se disponga por toda la comunidad agrícola. La experiencia ha demostrado que la primera alternativa es la más eficaz para incrementar la producción, toda vez que ofrece al agricultor una verdadera oportunidad de aumentar sus beneficios.

El establecimiento de industrias de elaboración puede desempeñar un importante papel en la aplicación de la estrategia concentrada, asegurando un mercado para el agricultor a precios fijos, estimulando un mejoramiento en la calidad del producto y, en términos más generales, fomentando la normalización de las técnicas agrícolas. Buena ilustración de esto lo proporciona el Plan Lechero de Anan. La fábrica y sus servicios auxiliares dieron a conocer a los productores la nueva tecnología agrícola, mientras que el enlace directo por ferrocarril con Bombay aseguró un mercado para la leche y los productos lácteos cuyo volumen aumenta rápidamente. Podrían citarse ejemplos análogos de todas las partes del mundo en lo que se refiere a las industrias del azúcar y de molturación de semillas.

El estudio sobre Africa oriental indica la probabilidad de que la elaboración de productos agrícolas, con un índice proyectado de desarrollo de un 8 por 100 anual, sea el sector más dinámico de la economía regional. Constituiría esto la ilustración de una tendencia general y, unido a la rápida expansión de la demanda de insumos agrícolas, como fertilizantes y maquinaria, significaría una integración mucho más estrecha el desarrollo de la industria con el de la agricultura. La expansión es-

trechamente coordinada de la agricultura e industrias afines, y el efecto de multiplicador que la mayor actividad en un sector puede ejercer sobre el otro, parece constituir en general el enfoque más esperanzador y satisfactorio para acometer el desarrollo económico global de los países de renta baja. Sólo a través de un desarrollo integral de la agricultura y la industria hay esperanza de proveer empleo a los 20 millones de personas que cada año engrosarán las filas de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo hasta el fin del período del Plan.

Alcance de la planificación.

En cualquier ejercicio de planificación, el problema fundamental consiste en decidir cuál es el grado de detalle, asequible o útil, que se trata de lograr. Cuando los detalles son pocos, la macroplanificación pierde contacto con la realidad de la economía y tiene escasa importancia práctica. Sin embargo, si se intenta presentar una situación con un gran número de detalles, el planificador se enfrenta con problemas que sólo pueden apreciarse y resolverse propiamente en el plano local, como lo indica la limitada historia de la planificación que está llena de ejemplos de ambos tipos de error.

Este problema es difícil de resolver en el plano nacional y, para el Plan Indicativo, que se refiere a la esfera mundial, presenta aún mayores dificultades. La única pauta clara es considerar la forma en que puede lograrse que un cuadro de conjunto ofrezca la mayor utilidad posible para los que más tarde puedan utilizarlo, sin tratar de presentar conjuntamente directivas detalladas respecto a campos en los cuales aquéllos poseen mayor competencia. En el caso del Plan Indicativo, los "consumidores finales" del ejercicio de planificación habrán de ser —hecho que reviste gran importancia— los Estados miembros y las direcciones operantes de la propia F. A. O.

Esta consideración es singularmente pertinente para la formulación de políticas de producción en los estudios subregionales. El objetivo ha sido hasta ahora el crear un marco para fijar dentro de él metas generales de producción, país por país, y dar una idea de la magnitud de los insumos, de las inversiones, de las políticas de precios y de las medidas institucionales que se requieren para alcanzar tales metas. La finalidad principal del expresado marco es la de ayudar a identificar los problemas de carácter decisivo y las restricciones correspondientes; a continuación,

los problemas más críticos se estudian con mayor detalle y se bosquejan los programas en que se establece el orden de prioridades. Estos se utilizarán para organizar de un modo más eficaz las actividades prácticas que ha de desarrollar la F. A. O. en conjunto. El referido marco puede también presentar una ayuda para los distintos países, que les permita elaborar sus planes dentro de una perspectiva regional y mundial, pero nunca podrá sustituir, en ninguna forma, a la planificación nacional.

Esto podría ilustrarse exponiendo a continuación algunos de los resultados preliminares de dos estudios regionales que están a punto de completarse: el del Cercano Oriente y el del Africa oriental.

El Cercano Oriente.

Casi todos los países del Cercano Oriente se enfrentan con un importante problema común: un déficit de alimentos, que va creciendo con rapidez. Desde mediados del decenio de 1950, la producción de cereales ha aumentado en una proporción inferior al 2 por 100 anual, en tanto que la población va incrementándose a razón del 2,5 por 100 al año. Entre 1954-58 y 1960-64, las importaciones de alimentos y forraje efectuadas por la región aumentaron en 12,5 por 100 al año, frente a las exportaciones netas que se elevaron de menos de 70 a casi 300 millones de dólares. Un nuevo incremento del déficit alimentario resulta inevitable en los próximos veinte años; no obstante, si se adoptan medidas apropiadas, podría limitarse dicho aumento al 3 o al 4 por 100 al año. Las importaciones consistirán principalmente en trigo, cereales secundarios, productos lácteos y carne. También las importaciones de pasta y de papel se han ampliado muy rápidamente. A pesar de los grandes esfuerzos que se hacen para producir tales artículos localmente, es probable que las importaciones aumenten de 180 millones de dólares en 1965, a 500 millones de dólares en 1985.

Aunque los problemas que plantea la producción agrícola tienen casi el mismo carácter en toda la región, la repercusión de la agricultura en la economía general varía mucho de un país a otro. En cuatro países (Afganistán, Sudán, Yemen y la Federación de Arabia del Sur) que representan algo así como el 30 por 100 de la población total de la región, el P. N. B. por habitante es de 100 dólares al año, o menos. En estos países la agricultura aporta una contribución equivalente a más de la mitad del total del producto interno bruto y emplea a un 80 por 100 de

la población; el desarrollo económico general habrá de depender, en medida considerable, del sector agrícola.

En el resto de la región, el P. N. B. por persona varía entre 150 y 400 dólares (excluido Kuwait), y la agricultura representa, por término medio, algo más de la quinta parte total de dicho ingreso. Sin embargo, más del 50 por 100 de la población sigue viviendo de la agricultura. Los países exportadores de petróleo disponen y seguirán disponiendo de un excedente de exportación; el aumento de las importaciones de alimentos no habrá de causarles ningún problema importante. A pesar de ello, tanto el Irán como el Irak poseen abundantes recursos agrícolas; la expansión de la agricultura sería un medio para difundir el desarrollo fuera de la pequeña zona petrolera, de aumentar el nivel de empleo y de estimular el crecimiento general.

Para los países que carecen de petróleo, las perspectivas de exportación son limitadas. No es probable que se amplíe la demanda total de algodón en rama en los países de ingresos elevados; la posibilidad de acrecentar la exportación de artículos de algodón dependerá de las políticas comerciales que adopten tanto dichos países como los de ingresos bajos. Las exportaciones de frutas y hortalizas tendrán que hacer frente a una dura competencia en los mercados de Europa occidental. Además, cabe esperar que la presión de la demanda interna provoque una reducción en los excedentes de exportación de diversos países. Ante las desfavorables perspectivas del intercambio comercial, estos países tendrán que hacer todos los esfuerzos posibles para aumentar su producción agrícola y para elevar los ingresos del sector de servicios (lo que se aplica especialmente al Líbano, Jordania y la R. A. U.). Muchos países —especialmente el Sudán, la R. A. U., Jordania y Siria— tendrán que seguir una severa política de sustitución de importaciones. Aun en tales condiciones, el déficit de la cuenta corriente de su balanza consolidada de pagos aumentaría, de unos 540 millones de dólares en 1962, a unos 1.000 millones de dólares en 1985.

La meta del 3,5 por 100 fijada para el crecimiento de la producción agrícola bruta de la región se basa en una intensificación de la agricultura. Esta medida exigirá un cuantioso incremento de las inversiones y de los materiales de insumo corrientes, incremento que, para ser efectivo, requiere una modificación radical de carácter institucional. En términos más específicos, la producción de piensos concentrados (cereales, subproductos y tortas oleaginosas) deberá llegar en 1985 a un nivel que equivalga al cuádruplo del registrado en 1962, en tanto que la de fertili-

zantes tendrá que aumentar seis veces y media. El número de tractores, que pasó de unos 3.000 en 1950 a 34.000 en 1963, deberá ascender a 250.000, poco más o menos, en 1985. La superficie servida por modernos sistemas de riego deberá aumentar en 40 por 100 durante el período que abarca la planificación, y los gastos que exijan las principales obras de regadío se acercarán a los 2.000 millones de dólares. Como la compra de materiales de insumo debería aumentar en casi un 7 por 100 al año, el valor agregado en lo que a la agricultura respecta se elevaría tan sólo en 3,1 por 100 anual, es decir, a un ritmo equivalente a la mitad de la tasa prevista para el sector no agrícola.

Una de las mayores dificultades que impiden el aumento de la tasa de crecimiento de la agricultura en el próximo decenio radica en el sector de la ganadería. En épocas recientes, la producción pecuaria ha venido aumentando menos del 2 por 100 al año. Aun cuando la tasa media de crecimiento se eleve al 2,7 por 100 anual entre 1962 y 1975, es decir, al mismo nivel que el crecimiento demográfico, y al 3,5 por 100 anual entre 1975 y 1985, para lo cual sería necesario hacer un esfuerzo tremendo, siempre habría un amplio desnivel entre la producción y la demanda. Por tales razones, el equilibrio entre oferta y demanda tendrá que lograrse mediante un reajuste de los precios en un nivel superior. Cabe, en realidad, dudar de si el nivel de producción fijado para los productos pecuarios podrá alcanzarse sin recurrir a la elevación de precios, medida que inevitablemente repercutirá en los grupos que perciben bajos ingresos y en los sectores vulnerables de la población. Los países que no exportan petróleo no pueden recurrir a las importaciones para lograr incrementos apreciables en el aporte de proteínas de origen animal. Tendrán que buscarse otras fuentes de proteínas, tanto en el sector de las hortalizas como en el de la pesca. La Península Arábiga es una zona que ofrece muy buenas perspectivas para el desarrollo pesquero.

El incremento de la producción pecuaria se basa esencialmente en la sustitución del actual sistema de producción extensiva por un tipo intensivo de explotación agropecuaria, con la utilización de grandes cantidades de piensos. Se ha hecho hincapié en el sector de la avicultura, donde las perspectivas de desarrollo parecen singularmente alentadoras; en la mejora de los productos forrajeros y en el empleo de piensos concentrados para engordar el ganado ovino y el ganado vacuno. Estas medidas tendrían que aplicarse conjuntamente con las tendentes a mejorar los servicios agrícolas y los medios de comercialización, pero el problema clave consiste en acrecentar los suministros y las cantidades de piensos.

Entre 1954-58 y 1960-64, la superficie sembrada de cereales aumentó, por término medio, en más de 2 por 100 al año, pero los rendimientos fueron en realidad reduciéndose. La producción apenas logró elevarse en más del 1 por 100 al año. En los dos decenios próximos estas tendencias deberán invertirse. La superficie habrá de aumentar a un ritmo menos rápido que en épocas anteriores, por ejemplo, un 30 por 100 entre 1962 y 1985, pero los rendimientos medios tendrían que elevarse, por lo menos, en un 50 por 100, es decir, a un ritmo del 2 por 100 anual, para lograr así que la producción de cereales se duplique entre los citados años de 1962 y 1985. En esas condiciones, las importaciones netas de cereales efectuadas por la región, que aumentaron 15 por 100 por año entre 1956 y 1962, se elevaría en sólo un 3 por 100 al año entre 1962 y 1985.

El incremento de la producción de los cultivos agrícolas requerirá una modificación de la estructura del aprovechamiento de la tierra, la reducción de la superficie en barbecho y la introducción del cultivo de leguminosas de invierno para la obtención de forraje verde. Para ello se requerirá una apreciable mejora en la intensidad del riego, que es muy baja en toda la región (salvo en la R. A. U.). Prescindiendo del empleo de fertilizantes y de semillas mejoradas, que desempeñarán una función importante, las medidas a corto plazo que se adopten con objeto de acrecentar la producción comprenderán la eliminación de malezas, rehabilitación de tierras, obras de avenamiento y nivelación para mejorar la eficiencia del riego (particularmente en el Irak) y la sustitución de zanjás abiertas por zanjás de desagüe con tubos de barro cocido (especialmente en la R. A. U.). Sin embargo, el principal incremento ha de proceder de un conjunto de medidas en bloque a largo plazo: incorporación de nuevas tierras al cultivo, repoblación forestal, establecimiento de sistemas permanentes de riego y ampliación de la mecanización; esta última medida es esencial para acelerar las distintas etapas de cultivo en los casos en que el tiempo resulta un factor crítico, y para las operaciones de aradura en profundidad. Todas estas medidas tendrán que ser respaldadas por el fortalecimiento de los servicios de extensión y, especialmente, por el mejoramiento de su calidad, por la creación de servicios de comercialización y facilidades de crédito y por la mejora del nivel de la enseñanza y la capacitación agrícola. En algunos países —especialmente en el Irán, el Irak y Siria— la ejecución satisfactoria de los programas de reforma agraria habrá de tener una repercusión crítica.

La cooperación entre los países de la región, especialmente entre los

ricos países productores de petróleo y los países agrícolas vecinos, podría ofrecer buenas perspectivas. Cabe citar como ejemplo el caso de los fertilizantes. Algunos de los países productores de petróleo podrían producir amoníaco a un costo muy bajo, producto que podría exportarse a los demás países de la región y a otros países situados fuera del Lejano Oriente.

Africa oriental.

Se cree que las existencias de alimentos no constituyen un problema en el Africa oriental, salvo en el caso de Somalia. La región es ya un exportador neto de productos alimenticios y puede acrecentar estas exportaciones en proporción muy considerable para 1985. Sólo en Zambia, con su gran industria del cobre, y en menor medida en Rhodesia y Mozambique, existen notables posibilidades de desarrollo que no están vinculadas con la agricultura. En consecuencia, tanto la agricultura como las industrias relacionadas con ella tienen una función clave que desempeñar en las actividades destinadas a estimular el desarrollo económico general de la región.

Alrededor del 84 por 100 de la población se dedica, en una u otra forma, a la agricultura. Los agricultores que cultivan la tierra para su subsistencia —actuando, efectivamente, fuera de una economía de mercado—, constituyen aún la mayoría de la población y representan más de la mitad del P. N. B. del sector agrícola. En años pasados un pequeño grupo de agricultores modernos ha constituido el principal elemento dinámico de la agricultura, con una tasa de crecimiento del 7 por 100 al año, en comparación con el 3 por 100 obtenido en las pequeñas fincas. El problema más importante de la región, en los próximos veinte años, será el de incorporar progresivamente el sector de subsistencia a la economía de mercado, sin perjudicar el crecimiento económico general dificultando el desarrollo del sector moderno.

La palanca principal para lograr este objetivo habrán de ser los cultivos industriales y de exportación que pueden hacerse en las pequeñas explotaciones sin introducir mayores modificaciones en los sistemas de laboreo. Los pequeños ingresos en efectivo que obtendrían de esa manera los agricultores ayudarían a elevar la demanda interna, lo cual, a su vez, estimularía la oferta en todo el país; gracias a este efecto multiplicador,

pueden crearse mercados internos que tengan una base más amplia y mayor solidez.

Los productos de exportación que posiblemente aportarían la mayor contribución al desarrollo, con arreglo a los procedimientos indicados, son el café, el té y la carne. Las perspectivas que existen para el café y el té en los mercados mundiales son escasas. Sin embargo, la gran importancia que tienen dichos artículos por lo que a los ingresos de los pequeños agricultores se refiere, ha dado lugar a que se establezcan grandes plantaciones nuevas que, cuando lleguen a la etapa de madurez, harán que la producción se eleve considerablemente. Si esta producción logra venderse, representará un incremento apreciable en el percentual que corresponde a la región en los mercados mundiales.

La carne, en cambio, parece ofrecer excelentes perspectivas. La región posee una enorme población pecuaria, cuya explotación actual es reducida, pero cuyo valor potencial es apreciable. Rara vez se sacrifica o se vende el ganado vacuno, ya que el hecho de poseerlo es un símbolo de riqueza y de categoría social. Para incrementar la explotación de los rebaños existentes y para poder destinar a la exportación una proporción más alta de la producción, no sólo se requiere un cambio radical en la actitud social frente al ganado, sino ciertas modificaciones institucionales en dos niveles. El primero de ellos es el establecimiento de una red eficaz de comercialización. La disponibilidad de un mercado local en el cual puede venderse el ganado a buen precio influirá de modo inmediato en los propietarios de los rebaños. Al propio tiempo, si hay que fomentar con éxito las exportaciones, será indispensable cumplir con los requisitos sanitarios impuestos por los países exportadores. Para ello se requeriría la adopción de ciertas medidas internacionales.

Un estudio preliminar sobre las posibilidades de producción ha hecho ver que las exportaciones de carne podrían elevarse, de las 60.000 toneladas que sumaban en 1962, a más de 400.000 toneladas en 1985. No se tratará de un resultado mediocre, ya que se prevé que el consumo nacional por persona en toda la región habrá de duplicarse durante ese período. En términos de divisas, este sector de exportación será el que registre el crecimiento más rápido ya que sus ingresos por tal concepto pasarán, de unos 40 millones de dólares en 1962, a casi 200 millones en 1985.

Se cree que los cultivos industriales desempeñarán una función casi tan importante como la de los cultivos de exportación. La creación de industrias de elaboración de productos agrícolas, en escala relativamente pequeña parece ofrecer muy buenas perspectivas para el desarrollo de la

región. La elaboración sencilla de ciertos productos de exportación (principalmente determinados productos alimenticios como la carne, el azúcar, etcétera) permitiría disponer de un artículo exportable de un valor más elevado. La elaboración de productos destinados al consumo interno (madera, tejidos, cueros y pieles) puede traducirse en ahorros muy grandes en el renglón de las importaciones. Los productos textiles proporcionan el ejemplo más sorprendente en este caso. Gran parte de la región es apta para el cultivo del algodón y ya figura como un importante exportador de algodón en rama, mientras que las importaciones de tejidos efectuadas en 1962, por un valor de 150 millones de dólares, equivalían a más del 11 por 100 del total de las importaciones efectuadas por la región. El algodón, lo mismo que los cueros y las pieles, son productos agropecuarios que pueden ser manipulados por los pequeños agricultores y que pueden desempeñar una función comparable a la de los cultivos de exportación en el proceso de monetización de la región.

Como se desprende de este examen, toda la estrategia indicada para la región se basa en la elevación de la productividad del pequeño agricultor africano. No será factible abarcar todo el sector de los pequeños agricultores, contando con los recursos de que probablemente se podrá disponer, en términos de elementos de insumo, crédito y asistencia técnica. Se prevé, pues, que la acción respectiva se concentrará en determinadas zonas en las que podrá disponerse de servicios organizados en bloque —elementos de insumos subvencionados, servicios de extensión, crédito, instalaciones para la comercialización, etc. Se cree que sería posible lograr que la proporción de agricultores “progresistas” (los que han recibido asistencia técnica y están aplicando mejores métodos de cultivos), dentro del total de la población agrícola, se eleve de un 6 por 100 en 1962 a un 16 por 100 en 1975, y a un 20 por 100 en 1985. Esto significaría un incremento considerable en el valor de los elementos de insumo comprados por este sector, de más del 10 por 100 al año; el consumo de fertilizantes, por sí sólo, pasaría de 7.000 toneladas en 1962 a más de 330.000 toneladas en 1985.

La cooperación regional en lo que respecta a industrias y servicios ya ha sido examinada inicialmente por la Comisión Económica para África y por la Conferencia de Lusaka, celebrada en 1965. Desde el punto de vista de la agricultura, la importancia de la cooperación estriba en la esfera de la elaboración y del intercambio de productos agrícolas

elaborados. Para atender al mercado regional, podrían crearse industrias de elaboración de una magnitud mucho mayor y en una escala más eficiente que las que se requieren para atender únicamente a los mercados internos. Esta medida exigiría el concertar algún acuerdo relativo a la especialización entre los países, la protección del mercado regional, en ciertos casos, y un control adecuado en los puertos. Las actividades en los países de la región tienen un carácter lo suficientemente complementario como para que las perspectivas de expansión del comercio regional en este campo sean extremadamente satisfactorias. La carne, los tejidos y el azúcar deberían figurar entre los principales productos agrícolas que son objeto de comercio.

Pocas dudas hay de que los países de la región tendrán que depender mucho de la ayuda exterior para lograr estas metas de desarrollo. Con la excepción de Zambia, la brecha que existe en el comercio de la región esta llamada a ensancharse. Suponiendo que se hagan grandes esfuerzos para sustituir las importaciones, las estimaciones formuladas indican que el déficit global del comercio de los países de la región aumentará de 120 millones de dólares en 1962 a casi 500 millones de dólares en 1985. Los ingresos por concepto de servicios contribuirán un tanto a cerrar la brecha del sector del cambio exterior, los ingresos por concepto de turismo (especialmente en Kenia, Uganda y Zambia) podrían incrementarse hasta llegar al quíntuplo de su nivel actual, aportando unos 200 millones de dólares o su equivalente en moneda extranjera hasta finales de 1985; los servicios mercantiles prestados a los países vecinos crearían una corriente de pagos, cada vez mayor, con destino a Mozambique.

Además del desnivel básico en el sector del cambio exterior, la movilización de recursos financieros internos para las actividades de desarrollo es probable que dé lugar a una situación de considerable tirantez en los ahorros privados y en los fondos públicos. En el caso de que se aplique con éxito una política de sustitución de las importaciones, se eliminaría con ello una de las principales fuentes de ingresos públicos; en cambio, ciertas inversiones vitales en obras de infraestructura y el establecimiento de instituciones de crédito, junto con los apreciables gastos de funcionamiento que exigirían estas dos actividades si se quiere que sean eficaces, crearán exigencias cada vez más cuantiosas para la financiación a cargo del Gobierno. Parece inevitable que los Gobiernos

tengan que recurrir a las fuentes exteriores tanto de capital como de mano de obra especializada para que estos programas se ejecuten en una escala efectiva.

La ulterior evolución del plan.

Tal como lo indica este breve análisis, hay cierta posibilidad para la cooperación internacional tanto dentro del Cercano Oriente como dentro del Africa oriental. Sin embargo, el nexo de carácter complementario que existe entre los países situados al norte de Africa oriental —con posibles excedentes de alimentos exportables— y algunos de los países más industrializados del Cercano Oriente, tal vez ofrezca mejores perspectivas que la relación entre el sector septentrional y el sector meridional de Africa oriental. Este carácter complementario entre los países de las diferentes subregiones sólo podrá tomarse debidamente en cuenta mediante una revisión de cada uno de los estudios subregionales, antes de integrarlos en el Plan Indicativo Mundial.

La relación que existe entre las diferentes partes del trabajo puede observarse con mayor claridad gracias al enfoque mundial —proyecciones de los productos— y al enfoque por zonas —estudios subregionales. Para definir en estos estudios una política de producción en lo que concierne a los productos de exportación, ha sido necesario formarse inicialmente una idea de las perspectivas del mercado mundial; este elemento fue proporcionado para los resultados preliminares de las proyecciones de los productos básicos estas proyecciones tendrán que revisarse teniendo en cuenta los estudios subregionales, que son más detallados. Las hipótesis sobre crecimiento económico pueden modificarse, pero lo más importante es la evaluación de los posibles déficit y excedentes de productos básicos en los distintos países. A su vez, estas proyecciones revisadas de los productos básicos en los distintos países. A su vez, estas proyecciones revisadas de los productos básicos proporcionarán un marco mundial para identificar y, de ser posible, resolver las discrepancias que existen entre las metas de importación y exportación fijadas en los diversos estudios subregionales.

Debe señalarse que la única forma de construir un instrumento de tanta magnitud como un Plan Indicativo Mundial es mediante un prolongado proceso de revisión y de mejora. En la esfera de sus repercusiones quedan comprendidos los intereses de tantos grupos que no cabe esperar

la posibilidad de trazar un cuadro equilibrado desde el primer momento. Un aspecto esencial del plan consiste en proporcionar un marco cuantitativo para que la F. A. O. y los Estados miembros puedan discutir en forma continua las prioridades para los programas y los proyectos; el personal regional de la F. A. O. está llamado a desempeñar un papel vital en este diálogo. También ofrece el plan una estructura para cotejar las políticas nacionales. Dicha labor podrá ser efectuada en ciertas reuniones subregionales como, por ejemplo, el próximo período de sesiones de la Conferencia de Planificación para el Cercano Oriente, que habrá de celebrarse en El Cairo a finales de noviembre. Este trabajo también se hará en escala mundial en el seno del Comité de Problemas de Productos Básicos, el cual, en su reunión de la primavera, examinará especialmente las cuestiones que en relación con el comercio se desprenden de las proyecciones de los productos básicos.

Como el problema es el de acrecentar la producción de alimentos de los países en desarrollo, se ha hecho hincapié en la formulación de una estrategia para el desarrollo agrícola de esos países, si bien las consecuencias del plan para los países desarrollados no son menos importantes, especialmente en los campos del comercio y de la ayuda. El estudio ha demostrado hasta ahora la necesidad de que las importaciones de alimentos se incrementen con rapidez en todo el mundo. Los principales problemas que surgen a este respecto consisten en determinar de dónde procederán tales importaciones —si de los países desarrollados o de los países en desarrollo— y en qué condiciones se efectuarán —como transacciones comerciales o en condiciones de favor. La ayuda alimentaria que proporcionen los países desarrollados es una solución evidente. ofrece como ventaja principal la de proporcionar una fuente flexible de suministros; existe la posibilidad de aumentar rápidamente la producción de cereales, soja y, en cierta medida, leche en polvo para hacer frente a las crecientes necesidades. Sin embargo, pese a la ventaja que ofrece como margen de seguridad, esta solución lleva consigo graves peligros; puede muy bien dar lugar a que se reduzcan los incentivos para ampliar la producción tanto en los países beneficiarios como en los demás países en desarrollo que tengan una capacidad potencial de exportación. Por lo demás, el margen de seguridad no es inagotable. La Secretaría de la O. C. D. E. está realizando, como contribución al plan de la F. A. O., un estudio detallado sobre la producción potencial de alimentos y sobre el costo de su movilización en los principales países exportadores. La ayuda alimentaria debe, pues, considerarse tan sólo como un instru-

mento temporal para aliviar el hambre y la desnutrición mientras que se va utilizando progresivamente la capacidad potencial para acrecentar la producción de los países en desarrollo.

La única solución a largo término para el problema que plantean los alimentos consiste en transformar la agricultura tradicional. Para ello se requerirá un considerable incremento en la adquisición de elementos de insumo, inversiones cuantiosas en las industrias relacionadas con la agricultura y en obras de infraestructura y un esfuerzo más amplio para promover la capacitación y la investigación. En el Plan se pondrá de relieve la magnitud de estas necesidades; el equilibrio óptimo que habrá de lograrse con el tiempo entre la ayuda alimentaria y la ayuda en forma de elementos de insumo y equipo; el equilibrio que ha de existir entre los países desarrollados y los países en desarrollo en su carácter de abastecedores, y las instituciones que se requieren para incrementar el intercambio comercial entre los países en desarrollo.