

## PROBLEMAS AGRICOLAS DE LOS PAISES MENOS INDUSTRIALIZADOS EN EL SUR Y ESTE DE EUROPA

### INTRODUCCION

Este documento se refiere a los diez países miembros de la F.A.O. siguientes:

Chipre, España, Grecia, Israel, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Turquía y Yugoslavia.

La superficie total de estos países es el doble que la de los seis países miembros del Mercado Común, pero mientras los diez tenían en 1960-61 una población de 151 millones, los seis tenían una población de 178 millones. Por kilómetro cuadrado, los diez están más ligeramente poblados (excepto Israel y Malta).

Los índices de crecimiento de población más elevados se registran solamente en Israel: 4 por 100, y en Turquía, el 3 por 100; Polonia y Yugoslavia tienen entre 1 y 1,5 por 100, los otros seis, por debajo del 1 por 100.

La renta nacional *per capita* en este grupo oscila entre 250 dólares en Turquía, a 550 dólares en Chipre—excepto Israel, en donde sobrepasa los 1.500 dólares al año.

A pesar de que estos países no hayan alcanzado el nivel de riqueza de los países del Norte-Oeste de Europa, el producto nacional bruto está creciendo rápidamente—más del 5 por 100 al año en todos ellos y casi en un 10 por 100 en algunos—. El producto nacional bruto *per capita*, excepto el 2 por 100 de Turquía, está aumentado en un 4-8 por 100 al año, de forma que han alcanzado un ritmo de desarrollo que, si se sostiene, les permitirá conseguir hacia 1985 ó 1990 el nivel de vida que actualmente tienen los países del norte-oeste de Europa.

Estas afirmaciones generalizadas ocultan naturalmente grandes divergencias dentro del grupo, diferencias en índices de crecimiento, en su-

ministro de recursos naturales, en nivel de educación, en el grado de planificación central y régimen de propiedad social de los medios de producción. Por falta de espacio no se pueden considerar aquí los problemas de cada país individualmente; nos concentramos en temas de interés común.

Una destacada característica común a todos ellos, es la continua dependencia de la agricultura como principal ocupación y como mayor contribuyente al productor nacional. Del total de la población activa, más del 50 por 100 es agrícola en Grecia, Rumania y Yugoslavia, y 40-50 por 100 en Chipre, Polonia y Portugal, comparado con menos de un 15 por 100 en los países altamente industrializados. De forma similar, la contribución de la agricultura al producto nacional bruto es del 40 por 100 en Turquía y oscila entre el 20 y el 30 por 100 en los demás países, excepto en Israel y Malta, en donde con cifras por debajo del 10 por 100 se asemejan a los países del norte-oeste de Europa.

Sin embargo, esta dependencia está disminuyendo rápidamente a medida que aumenta la industrialización y es indudable que en el plazo de quince-veinte años la industria y el comercio dominarán todas las economías del sur y este de Europa.

Aunque es bueno que la industria crezca más rápidamente que la agricultura, no es bueno que el crecimiento de la producción agrícola sea tan inactivo como lo es actualmente en este grupo. Excepto en Israel, la producción agrícola en estos países crece solamente en un 2-4 por 100 al año y en Turquía prácticamente no crece. Estos índices de crecimiento relativamente bajos, aunque superiores a los índices de crecimiento agrícola registrados en los países industrializados, no hacen frente a las necesidades económicas del grupo. Retardan el desarrollo general, dificultan las mejoras de las rentas agrícolas y contribuyen a las dificultades en la balanza de pagos. El principal objetivo de este documento será el de examinar algunos problemas de la agricultura con vistas a originar una discusión de las políticas que pueden mejorar la contribución de la agricultura a la prosperidad nacional.

## RECURSOS.

### 1. *Potencial humano.*

La cantidad de mano de obra trabajando en la tierra en un determinado país no es necesariamente la cantidad que la agricultura de dicho

país necesita en su grado actual de desarrollo tecnológico. Es lo que queda después de que los sectores—no agrícolas—han tomado del total de mano de obra disponible. Como en la mayoría de estos países la industrialización está todavía en una etapa inicial, este residuo es mayor que el que requiere la agricultura. En otras palabras, existe el paro, más o menos disfrazado y la producción por persona dedicada a la agricultura continúa siendo baja. En términos más sencillos, la productividad de la mano de obra en la agricultura sólo puede ser satisfactoria si cada persona o familia tiene tierra suficiente a cultivar, tierra suficientemente productiva y capital suficiente.

Actualmente, estos países carecen de los elementos básicos para alcanzar un buen nivel de productividad de la mano de obra en la agricultura. En el primer caso existe demasiada gente trabajando en la tierra. Por tanto, por cada miembro de la población rural activa en Grecia, Rumania y Yugoslavia, hay menos de dos hectáreas de tierra cultivada disponible; en Polonia, Portugal y Turquía, entre dos y tres hectáreas, mientras que Francia tiene seis y Dinamarca ocho hectáreas. Además, en estos países menos avanzados, las hectáreas no producen tanto —menos de la mitad que en los países del norte-oeste de Europa—, si se mide por toneladas de cereales por hectárea.

Por tanto, el agricultor está doblemente castigado; tiene menos tierra y la tierra es menos productiva. En consecuencia, su producción es escasa—menos de 3,5 toneladas de cereal por miembro de la población agrícola activa en todos estos países (excepto Polonia y España, 5-5,5 toneladas)—, comparado con 15 toneladas en Francia y 30 en Dinamarca.

Otro factor que influncia en gran manera la productividad de la mano de obra en la agricultura es la cantidad y calidad del ganado productivo. De nuevo en estos países en parte, aunque no por completo, debido al clima, la industria ganadera sigue subdesarrollada. En ninguno de ellos hay más de dos cabezas de ganado por agricultor, y la producción anual de leche por vaca es de 1.000-2.000 litros (excepto en Israel). El norte y oeste de Europa tiene 8-10 cabezas de ganado por agricultor y una producción media de leche de 3.000-4.000 litros.

Como resultado, la producción anual de leche por agricultor es de 500 a 2.000 litros en estos países (Polonia más de 3.000, Israel 9.000 litros), contra los 36.000 litros de Dinamarca. Es cierto que los países mediterráneos están menos adaptados a la producción lechera que los países del Norte, pero, sin embargo, en la producción de carne el con-

traste continúa: 2.300 kilogramos de carne por agricultor al año en Dinamarca y 100-400 kilogramos en este grupo.

La insuficiencia de capital y crédito que discutiremos más tarde tiene también un papel importante al retardar la expansión de la producción agrícola y ganadera.

Se puede decir que en los países de la Europa Meridional, los agricultores no trabajan exclusivamente en las cosechas o en el ganado, sino que dedican mucho tiempo a los árboles, horticultura y viñedos. Sin embargo, en aquellos países que tienen estadísticas del total del producto agrícola, la situación sigue la misma: un producto bruto de 300 dólares-600 dólares por agricultor, comparado con 1.700 dólares-2.000 dólares en Francia y Dinamarca.

¿Cuáles son las perspectivas para mejorar la baja productividad de la mano de obra agrícola en estos países? Un medio es el de la industrialización, creando nuevos empleos que permitan el traslado del surplus de población agrícola. Otro es conseguir que la tierra sea más productiva, aumentar y mejorar el ganado, aumentar la capacitación del agricultor, de forma que puedan gozar de las ventajas de la expansión de la demanda del consumidor. Cada uno de estos medios merece un examen.

Ya en la mayoría de estos países, la expansión de la industria, comercio y en algunos casos del turismo, están creando nuevos empleos más rápidamente que la mano de obra nacional por su natural expansión, de forma que la mano de obra se le escapa a la agricultura. También la emigración a los países del norte de Europa y Norteamérica. En estos diez países el potencial humano agrícola está disminuyendo a razón de 1,5 por 100 al año, excepto en Chipre, Grecia y Turquía, donde continúa aumentando. Esta tendencia, digna de toda alabanza, si se mantiene, al cabo de diez años, habría reducido en siete de estos países la población agrícola en un 10-15 por 100, y en los otros tres puede acabar con el actual aumento. ¿Pero es esto suficiente? Para alcanzar las proporciones de hombre a tierra y ganado que actualmente tienen los países del norte y oeste de Europa (y estos países indudablemente reducirán aún más su mano de obra), los diez países tendrían que reducir su mano de obra agrícola en 1/3 ó 1/4 de la cantidad actual, lo cual requeriría con el ritmo dos generaciones. Esto plantea la cuestión de cómo acelerar el proceso de industrialización: industrias agrícolas, otros bienes de consumo y, cuando sea apropiado, la fabricación de bienes capitales. Hay que hallar las respuestas aunque se salen del objetivo

de este documento, si se quiere retirar el exceso de mano de obra en la agricultura dentro de un plazo de tiempo razonable.

El otro medio, el de la mejora técnica en la agricultura, trae consigo la consideración del ambiente en el que trabaja el agricultor, su tierra, sus animales, sus herramientas y equipo, su mercado. Naturalmente, en el grado en el que estos factores puedan ser mejorados, mejorará la productividad de la mano de obra sin esperar a su lento traslado a otras ocupaciones. Esto es lo que ocurrió en el norte y oeste de Europa durante el siglo XIX, en donde, antes de que la población agrícola disminuyera demasiado, se "intensificó" la agricultura en el sentido de aumentar la producción agrícola y el ganado. Examinaremos ahora estos tópicos.

## 2. *Uso de la tierra.*

Los diez países de su superficie total tienen una proporción menos apta para la agricultura que la mayoría de los países del norte y oeste de Europa. En algunos, la zona de bosques es considerable, en otros lo es la cantidad de tierra semiárida o desértica. Las precipitaciones son escasas o mal distribuidas a lo largo del año. La mayoría de los suelos son de escasa fertilidad, aunque muchos puedan ser mejorados.

La tierra cultivable es tristemente improductiva. Tomando el trigo como ejemplo, el rendimiento medio por hectárea no alcanza los diez quintales en Chipre y Portugal y sólo 10-15 quintales en Israel, Malta, Rumania, España y Turquía, comparado con los 27 de Francia y los 40 quintales de Dinamarca.

Durante los últimos quince años se han registrado importantes mejoras en los rendimientos por hectárea; un aumento de más del 50 por 100 en Grecia, Israel, Polonia y Yugoslavia y del 20-30 por 100 en Chipre, España y Rumania. Si continúa esta tendencia, por lo menos Grecia, Polonia y Yugoslavia alcanzarían dentro de diez años los niveles de rendimiento del norte y oeste de Europa, Israel depende de la disponibilidad de agua, pero los demás países deben examinar qué medidas se deben tomar para acelerar la mejora en la productividad de la tierra cultivada.

En la mayoría de estos países, los pastos son muy pobres y sostienen pocos animales. El número de ganado por cada 100 hectáreas de pastos es (excepto en Polonia), de la quinta parte a la mitad, del número de

ganado de los países del norte y oeste de Europa, siendo particularmente bajo en Grecia y España. Las tendencias desde la segunda guerra mundial se dividen: en aumento del 20-25 por 100 en el número de ganado en Turquía y Grecia, pero una verdadera disminución en Chipre y España. Además, la productividad de los animales como productores de carne y leche sigue siendo baja y mejora sólo lentamente. Se necesitan mayores esfuerzos en la cuestión genética y, sobre todo, en proporcionar alimento—hierba y pastos.

Volvemos de nuevo al problema de la explotación de la tierra y mejora de la fertilidad del suelo. Discutiremos luego la cuestión del riego y de mejora de semillas, pero encontramos un indicio de esta posición actual insatisfactoria en el escaso uso de fertilizantes, en la mayoría de estos países. Sólo de NPK, Turquía usa menos de un kilogramo por hectárea de tierra cultivable; Portugal, España y Rumania, 30-40 kilogramos, y ninguno, salvo Israel, más de 70 kilogramos, contra los 150-180 kilogramos en los países del norte y oeste de Europa. Naturalmente, desde 1950, muchos de estos países han duplicado o triplicado el uso de fertilizantes, pero todavía les queda mucho por hacer.

Las tierras de bajo rendimiento, en muchos casos requieren casi tanta mano de obra y capital por hectárea que las tierras de elevado rendimiento; por tanto, el medio más efectivo para que el potencial humano y la inversión sean más productivos, es el de concentrarse en aquellas medidas que aumenten los rendimientos. Desde un punto de vista humano, esto tiene especial importancia, porque, como ya hemos visto, una gran cantidad de la población agrícola en estos países continuará durante muchos años ganándose la vida de la agricultura, y como la cantidad de tierra no puede aumentarse materialmente, hay que mejorar la calidad del rendimiento potencial de todas las formas posibles, de manera que esto eleve las ganancias de los productores. Será muy útil concentrar la discusión sobre las medidas técnicas que se han demostrado más efectivas en acelerar la expansión de la producción agrícola y ganadera.

### 3. *Inversión agrícola.*

Estos países poseen una menor cantidad de bienes de capital que los países industrializados: menos plantas industriales, viviendas menos claboradas, menores bienes duraderos de consumo, menos bienes comunes

(escuelas, hospitales, carreteras, etc.). Además, en los países de renta poco elevada, el volumen de la nueva inversión *per capita* es inevitablemente más bajo que en los países más ricos. En resumen, en el grado de desarrollo en que se encuentran dichos países, el capital debe considerarse como el factor más escaso de la producción—mucho más escaso que la mano de obra—y, por tanto, se debe emplear lo más eficientemente posible. Los estudios mediterráneos de la F.A.O. han considerado con particular atención los problemas de inversiones y la mejora de los créditos agrícolas.

En estas circunstancias, toda inversión debe ser cuidadosamente examinada, ya que cada dólar invertido en la agricultura significa un dólar menos para la industria o las infraestructuras, y viceversa. Dentro del sector agrícola, las prioridades de inversión deben depender de la situación particular del país: por ejemplo, en donde la mano de obra sea elevada y la productividad de la tierra sea escasa, la inversión para intensificar el uso de la tierra debe tener prioridad sobre la inversión para mecanización; se debe fomentar ese tamaño de granjas que disminuye casi al mínimo el gasto en edificios y equipo de transporte.

Disponemos sólo de datos limitados sobre el capital dedicado a la agricultura en esos países. La cantidad de ganado, como hemos visto, es, en casi todas partes, insuficiente, y aumenta muy lentamente. La cantidad de maquinaria agrícola, a pesar de que sigue siendo baja, está aumentando rápidamente, durante los últimos doce años se ha multiplicado por 6.9 en Grecia, España y Yugoslavia por 2.5-5 en el resto de los países del grupo (compárese con el aumento multiplicado por seis, partiendo de un nivel inicial mucho más elevado de Francia y Dinamarca). A pesar de esto, estos países (excepto Israel), tienen menos de diez tractores por cada mil hectáreas de tierra cultivable (Francia tiene 45 y Dinamarca 58); todavía gran parte de las labores agrícolas son realizadas por caballos mulos y bueyes, los burros realizan el transporte por carretera, pero en todas partes sus números están empezando a disminuir, aunque sólo en Rumania esta reducción ha sido notable.

La evidencia demuestra que se está sustituyendo la fuerza animal por la mecánica, y nos preguntamos el porqué. Es cierto que los sistemas agrícolas menos avanzados tienen períodos de máxima de gran demanda de mano de obra o incluso de escasez, que la mecanización puede remediar. Es cierto que el cultivo mecánico es más exacto y de mejor calidad. También se puede afirmar que los tractores, al sustituir a los animales de tiro, ceden pienso para animales de carne y lecheros y que

la producción de leche aumente cuando las vacas no tienen que trabajar; sin embargo, un considerable grado de mecanización sólo podría tener justificación cuando la mano de obra empiece a escasear. ¿Cuál es la situación en estos países? Por cada 100 hectáreas de tierra cultivable hay entre 50 y 65 trabajadores en Grecia, Rumania y Yugoslavia, por ejemplo. Hasta que el potencial humano de la agricultura haya disminuido a 30 por cada 100 hectáreas cultivables (en el norte y oeste es de 10-15 por cada 100 hectáreas). Es de discutir la cuestión de que la mecanización merezca una elevada prioridad y excepto en Israel, Chipre y España esta disminución a 30 trabajadores necesitará mucho tiempo. En la U.R.S.S. no disminuyó a 30 por cada 100 hectáreas hasta hace unos cuatro años. Asimismo, una multiplicación de la maquinaria agrícola presupone una cierta capacitación de los trabajadores que utilizan la maquinaria, así como una multiplicación del número de mecánicos para repararlas.

Varía ampliamente el grado de otras inversiones agrícolas. Los trabajadores de regadío, abandonados en algunos países, en otros han sobrepasado el punto de justificación económica. Los establos para animales y los silos para grano y maquinaria están insuficientemente elaborados, son caros en algunos países, mientras que en otros no han sido renovados desde hace más de 100 años. En algunos países se han creado plantas de embalaje y elaboración de los productos para exportación, pero a menudo siguen siendo rudimentarias para los productos del mercado nacional. Se podría conceder una mayor prioridad para crear o mejorar los medios que unen la granja al mercado, ya que esto estimularía el consumo y al mismo tiempo mejoraría los beneficios del agricultor.

También merecen prioridad las inversiones no agrícolas que benefician directamente a la agricultura; caminos rurales, electricidad y agua para las viviendas agrícolas, mejores escuelas y hospitales para las zonas rurales, institutos agrícolas regionales para la aplicación de las técnicas mejoradas a las condiciones locales, centros de capacitación y asesoramiento. Aunque en todo este grupo de países ya se ha realizado mucho en este aspecto, se debe discutir si estas facilidades no merecerían una mayor prioridad que la que han tenido hasta el presente.

También merece discusión la forma de movilizar un mayor número de fondos de inversión. En los países en donde los nuevos fondos provienen enteramente de fuentes públicas, este problema se reduce a la división por medio de la acción gubernamental de una mayor o menor



cantidad de gastos de consumo con fines de inversión. En los países en donde los fondos no sólo provienen de fuentes públicas, sino también de fuentes privadas existe una variedad de medidas para estimular una mayor inversión en la agricultura. Un grupo de medidas podría consistir en incentivos para los agricultores individualmente para que mejorasen su tierra y aumentasen su ganado. Otro grupo podría ser el de promover inversiones cooperativas a escala local financiadas por medio de las recaudaciones sobre los productos vendidos al Gobierno, como se ha realizado con éxito en Polonia. Otro grupo podría ser descrito como "hágalo usted mismo" o proyectos de desarrollo comunitarios en donde la gente del pueblo trabaja conjuntamente con un mínimo de financiación exterior y de ayuda para aumentar una escuela o construir una planta de embalaje o también mejorar puntos de interés local. En países como los diez que constituyen este grupo pueden existir además otros métodos que merezcan ser ensayados.

#### LA ELECCION DE POLITICAS.

##### 1. *Pueblo y ambiente.*

Debemos siempre recordar que los planes y programas, las políticas y acción administrativa, tienden siempre al beneficio del pueblo para proporcionarles unas vidas más completas y felices. Esto no es una cuestión abstracta, es intensamente práctica. La elaboración de un plan económico, la cita de estadística, al efectuar comparaciones internacionales, todo esto sólo encuentra una justificación en la medida en la que crea un pueblo y un ambiente mejor. Los valores humanos son los primeros.

Considerando el elemento humano en la agricultura de estos países, se ha demostrado que no faltará población rural en muchos años. Es la calidad, no la cantidad de mano de obra lo que presenta un problema; en algunos países la educación general inadecuada, y en todos ellos, es la insuficiencia de conocimientos generales sobre las mejores prácticas agrícolas. De acuerdo con esto, es necesario conceder una mayor prioridad de la que se ha concedido hasta ahora a la capacitación y educación agrícola y a la expansión de los servicios de extensión. Esta capacitación y educación no quiere decir que sean estudios graduados o incluso cursillos de diploma, sino más bien el conocimiento de los cambios que se pueden introducir inmediatamente dentro del marco de la agricultura exis-

tente. En algunos países los servicios de extensión han sido aumentados con éxito y poco coste mediante la disminución de personal del Ministerio de Agricultura.

La explotación de alta calidad constituye quizá el punto más débil en la agricultura de estos países menos avanzados, y esto parece cierto sea cualquiera la forma de organización agrícola.

En un país de agricultura a nivel familiar, la presencia de un técnico de extensión compensa parcialmente la falta de práctica en la explotación. En un país de latifundios, el problema es distinto, pero igualmente difícil, ya que el explotar de forma eficiente una gran extensión es probablemente más duro que explotar una granja. El tamaño óptimo a menudo depende más de la calidad de la explotación disponible (dentro de las distintas secciones) que de los llamados factores técnicos. Se puede iniciar una discusión sobre cómo se puede mejorar más rápidamente una explotación tanto de latifundios como de minifundios.

Además de conocimientos técnicos y de explotación, todos los agricultores necesitan incentivos apropiados. El incentivo monetario tiene un papel muy importante, pero esto no justifica los precios elevados. Un Gobierno que eleva los precios de los productos agrícolas, digamos en un 20 por 100, sin hacer nada más, concede meramente a los agricultores una mayor proporción de un fruto nacional que no ha aumentado su tamaño. La comunidad no es más rica. Un Gobierno que obtiene un aumento del 20 por 100 en la producción agrícola ha aumentado el tamaño del fruto nacional y todos se benefician de ello.

La política de precios es un método para influenciar la orientación de la agricultura, y puede estimular un uso más intensivo de la tierra, lo cual es muy necesario, v. g.: fomentando los productos ganaderos y hortícolas. Esta oportunidad quizá no haya sido en todas partes suficientemente explotada para citar un ejemplo entre los muchos, el precio del trigo/Kg. en los últimos años ha sido bastante más elevado que el precio por kilo de la leche en Yugoslavia, España y Portugal.

Los incentivos no monetarios también pueden ser importantes, especialmente los que corresponden al campo de las relaciones sociales. Pocos agricultores trabajan contentos para un propietario impersonal, tanto si es el dueño ausente como si es el comité colectivo agrícola. Están mejor solos o en un grupo lo suficientemente pequeño para que no haya perdido su carácter personal. Un trabajo duro y exacto se hace mejor cuando su resultado directo es una mejora personal o familiar.

El nivel de vida no sólo depende del nivel de renta, sino también del

ambiente. Uno de los aspectos más asombrosos de los recientes desarrollos en el norte y oeste de Europa ha sido el de la rápida "urbanización" del campo. La extensión a los distritos rurales de la industria y de comunidades que allí residen, la completa red de carreteras y abastecimiento de aguas y electricidad, el resurgimiento del turismo en zonas alejadas, los vehículos y automóviles adquiridos por los agricultores. Esta fase está muy por encima de este grupo de países y, mientras tanto, sus Gobiernos no pueden permitirse el proporcionar una infraestructura adecuada a todas las gentes. Hay que buscar la economía. En algunos de estos países la política consiste en construir escuelas y hospitales, así como centros de capacitación no en los pueblos, sino en las ciudades de mercado, e invertir en carreteras y servicios de transporte que hagan las ciudades más accesibles a los campesinos que deseen una excursión semanal a la ciudad para visitar el salón de belleza y el cine.

Un factor ambiental muy importante en algunos de los países lo constituye la estructura agraria, que significa el tamaño de las explotaciones agrícolas y sus formas de explotación. En el estado actual del desarrollo económico se puede decir que esas estructuras no son apropiadas, lo que impide un mejor uso de la mano de obra disponible (en muchos casos excesiva) y que impide la intensificación del uso de la tierra. Los latifundios no constituyen forzosamente una desventaja, siempre que la tierra se cultive intensamente, el ganado productivo sea numeroso, haya una inversión adecuada, pero no innecesaria, y tenga una buena explotación. Con demasiada frecuencia estas condiciones no existen. Asimismo, no hay ningún inconveniente en que existan pequeñas granjas, que generalmente están cultivadas de forma más intensiva, siempre que los agricultores a pequeña escala cooperen para aquellos asuntos en los que sea necesaria la colectividad, como la adquisición de semillas, piensos y abonos, pulverizadores, secadores de grano, silos, clasificación y embalaje de productos para mercado, etcétera. Desgraciadamente, dicha cooperación no está suficientemente extendida en las regiones donde existen minifundios.

En alguno de estos países otro interesante desarrollo lo constituye el aumento de la renta familiar derivado de fuentes no agrícolas: bien algunos miembros de la familia se dedican por completo a trabajos no agrícolas aunque todavía vivan en el campo o bien tienen un empleo parcial en la industria. Esto representa una gran oportunidad de aumentar la renta familiar, durante el período que transcurre desde que los progra-

mas para elevar las rentas agrícolas empiezan a tener efecto, y la posibilidad de un sueldo suplementario será mayor a medida que se extienda el desarrollo industrial por todo el país.

## 2. *Progreso Técnico.*

En todos los países, y siempre, se han dado válidos argumentos para que se aumenten los fondos concedidos a la investigación y a la mejora de las técnicas operatorias agrícolas y a la maquinaria agrícola. En la práctica hay que seleccionar qué es lo que más urgencia requiere en ese determinado momento. Del análisis de este documento se deduce que lo que más necesitan estos países es una intensificación de la producción, esto es obtener mayor número de alimentos con la misma cantidad de tierra o una lenta disminución de la mano de obra agrícola.

En los países mediterráneos se han iniciado programas para conservar las tierras dedicadas a la agricultura, especialmente a fin de controlar la erosión del suelo por viento y agua, pero hay que discutir la prioridad que tiene el fortalecer y extender dichos programas. Los proyectos de regadío y drenaje, grandes y pequeños, de los que ya hemos hablado y de los que diversos Gobiernos en este grupo han realizado ambiciosos esquemas, están más que justificados siempre que los productos, después de haber pagado el coste del regadío, se puedan vender con beneficio.

En vista de la urgente necesidad de mejoras en el bajo nivel actual de producción de cosechas, se debe conceder prioridad a tres programas: Semillas, abonos y protección de la planta. Todos son necesarios para aumentar los rendimientos por hectáreas, muchos Gobiernos han discutido que un dólar gastado en un programa tal proporciona un beneficio mucho mayor que un dólar gastado en proteger el precio del trigo o maíz. El objetivo de mejorar las semillas, de producción de abonos y fabricación de pesticidas tiene que tener más importancia que hasta ahora, así como el objetivo de obtener técnicos de extensión que popularicen su uso. Con una acción enérgica y algo de ayuda financiera en estos aspectos, no hay razón alguna por la que estos diez países no podrán doblar sus rendimientos en los próximos veinte años y, en algunos casos, en un período más corto.

El ganado necesita una gran expansión, en parte porque contribuye a la renta de una población rural numerosa en exceso, y en parte porque la demanda de productos ganaderos aumentará rápidamente. Italia, que

recientemente ha pasado por esta mista etapa de industrialización que este grupo de países espera emprender, se ha visto obligada a aumentar sus importaciones de carne y otros productos por no haber aumentado el suministro doméstico. Hay que atacar el problema simultáneamente en los tres frentes: crianza, nutrición y salud. En algunos casos, las razas locales se han mejorado a fin de obtener un mayor rendimiento; en otros, razas del oeste de Europa se han aclimatado y adaptado. Las sociedades de crianza de animales han realizado un servicio útil en algunos países y podrían ser todavía más fomentadas. Está aumentado la inseminación artificial, pero hay que extenderla aún más. La alimentación adecuada de los animales está impedida por la escasez de piensos: la solución está en elevar el rendimiento de cosechas y pastos mediante un uso intensivo de la tierra. Se obtendrá un mejor estado sanitario de los animales cuando los agricultores sepan cómo cuidar su ganado y se vigoricen los servicios veterinarios. Antes de que esto ocurra, sería imprudente introducir métodos de producción animal consistentes en la concentración de un gran número de animales en espacios reducidos. Sin embargo, la producción de aves de corral y huevos en masa ha alcanzado con gran éxito en la mayoría de estos países.

También merece prioridad la mejora de los almacenes y silos, así como la comercialización de los productos. Una gran proporción de la producción agrícola en varios de estos países se estropea o se destruye totalmente antes de alcanzar el mercado y, aparte de las pérdidas, el poseer unos silos mejores y plantas de embalaje más adecuadas en las zonas rurales mejoraría las ganancias de los agricultores.

En sus programas de desarrollo técnico casi todos estos países han recibido ayuda multilateral y bilateral. La F. A. O., durante varios años, ha llevado a cabo su Proyecto de Desarrollo Mediterráneo basado en la premisa de que un desarrollo agrícola y forestal intensivo facilitaría el desarrollo industrial y de otros sectores, y ha movilizado nuevas fuentes de fondos de inversión para los trabajos en cuestión. Han tenido lugar dos reuniones de expertos en financiación y crédito del desarrollo agrícola, la segunda se celebró en Roma en febrero de 1966.

La F. A. O., en su programa regular, intenta estimular la colaboración entre los centros de investigación, a fin de que ésta sea más efectiva y para utilizar de forma más completa los hombres y equipos científicos disponibles. Sería útil examinar las posibilidades de extender dicha colaboración a los centros y universidades científicas de otros países que no pertenez-

can al grupo, combinando sus recursos por medio de acuerdos voluntarios "gemelos".

El establecimiento del Centro Internacional de Estudios Agronómicos Mediterráneos, bajo la dirección de la O. E. C. D. y el Consejo de Europa, ha contribuido valiosamente a acelerar los programas de mejora. Este Centro y sus dos Institutos de Montpellier y Bari tienen inscritos unos 100 estudiantes post-graduados. Merece ser discutida la posibilidad de aumentar estos esfuerzos mediante la creación de un centro que organizara cursos de especialización a varios niveles y sobre diferentes temas, según las necesidades existentes.

Varios países tienen uno o varios proyectos del Fondo Especial, así como numerosos expertos de la E. P. T. A. Hacia la mitad del año 1966 diecinueve proyectos del Fondo Especial de la F. A. O. estaban terminados o en marcha y otros nueve estaban en consideración. De éstos, 12 trataban de los recursos de agua, indicando la importancia de este problema para la región. En 1966 se han aprobado más de 20 expertos de E. P. T. A. hombre/años y más de 30 hombre/año de becarios. Alrededor de la cuarta parte de ellos tratan de la cuestión del ganado; muy pocos, de la del agua, y ninguno, de la de abonos. Los proyectos del Programa Mundial de Alimentación no son todavía muy numerosos en estos países, excepto en Turquía. Muchos de estos países también se benefician por medio de la O. E. C. D. y por los programas bilaterales patrocinados por los Gobiernos europeos y norteamericanos. Todas estas actividades de asistencia que proviene de distintos orígenes se ha construido a fragmentos y, a veces, al azar. Sería interesante considerar cómo se podrían concentrar sobre las necesidades que merecen prioridad en cada país.

#### *Integración de la Agricultura en la Economía.*

*El mercado agrícola.*—Los agricultores sostienen a sus familiares, pero obtienen su renta produciendo alimentos para otras gentes para las ciudades de mercado o para exportación. En una fase temprana de desarrollo industrial, cuando, por ejemplo, la mitad de la población es agrícola y a una familia no agrícola, pero cuando se alcanza una fase más avanzada —la de los países del norte-oeste de Europa—, cuando sólo 1/10 parte de la población activa es agrícola, se alimenta a sí misma y a nueve familias no agrícolas, obteniendo, naturalmente, más ganancias que en el primer caso.

Rumania, Yugoslavia, Grecia y Turquía todavía pertenecen a la pri-

mera categoría, con más de la mitad de su población trabajando en la agricultura, mientras que en Polonia, Chipre, España y Portugal la proporción es de 30-45 por 100. En estos países el mercado nacional sigue siendo bastante limitado, pero se extenderá tan pronto como el número y poder adquisitivo de los sectores no agrícolas de la economía aumente. Cuando más rápido sea el crecimiento industrial, existirán mejores oportunidades de mercado para los agricultores.

La otra salida, la exportación, ha sido efectuada por los diez países (en algunos casos exportando productos de los que luego carecen en su propia dieta alimenticia): las exportaciones ascienden a un 10-20 por 100 del valor de la producción agrícola (excepto en Chipre, que es del 45 por 100). Tanto si son cereales, carne y productos lecheros de los países orientales, como si se trata de fruta, hortalizas, tabaco, algodón y vino de los países mediterráneos, todos los mercados de exportación están en gran competencia y las perspectivas a largo plazo no ofrecen campo para una gran expansión. Además, incluso un aumento del 50 por 100 en exportaciones sólo traería consigo un aumento del 5-10 por 100 en la producción agrícola de estos países.

En varios países existe la posibilidad de sustituir las importaciones. Las importaciones constituyen los 2/3 del suministro alimenticio de Malta, 25-40 por 100 del de Chipre, Israel y Portugal, y menos del 15 por 100 en los demás países. A pesar de que sólo una parte de estas importaciones consiste en bienes que podrían ser producidos localmente a coste razonable, varios de los Gobiernos en cuestión han iniciado programas que fomenten la explotación de las oportunidades disponibles. Un avance en esta dirección permitiría emplear las divisas en la importación de materias primas y maquinarias, acelerando así la industrialización. Sin embargo, naturalmente, tanto la promoción de las exportaciones como la sustitución de las importaciones, tienen sus límites, de forma que la mayor expansión debe tener lugar en los mercados nacionales de cada país.

*Precio de los alimentos y renta agrícola.*—En la mayoría de estos diez países, el precio de los principales productos agrícolas, por lo menos, están controlados o fuertemente influenciados por la acción oficial, pero los Gobiernos han descubierto que es siempre difícil formular una política de precios agrícolas que equilibre de forma efectiva los intereses antagónicos inherentes a ella. Un aumento único de precio se puede emplear para estimular la expansión de la producción de un determinado producto, un aumento de carácter más general puede elevar el

nivel de las rentas agrícolas; pero esto implica transferir las rentas de los sectores no agrícolas, lo cual tiene poco objeto en aquellos países, tales como los del grupo, en donde una gran parte de la población todavía trabaja en la agricultura.

En cualquier caso, la política que intenta sostener o mejorar la renta agrícola protegiendo los precios, tiene graves desventajas, particularmente en esta fase de crecimiento económico. Al aumentar el coste de los alimentos, se elevan los salarios industriales, se dificultan las exportaciones, aumentan las importaciones y retarda el desarrollo industrial. Excepto en lo que se refiere a sus exportaciones, estos países tienen unos precios agrícolas bastante elevados (respecto a los precios de los productos manufacturados) para la mayoría, aunque no para todos los productos agrícolas —Yugoslavia constituye una importante excepción desde las “reformas” de 1965—, a pesar de que no es demasiado fácil determinar cuáles son los “precios elevados”, debido especialmente a que las tarifas de cambio están controladas artificialmente. Por ejemplo, en la mayoría de los países los precios del trigo, maíz, carne y leche son iguales o superiores a los precios existentes dentro del Mercado Común y muy por encima de los de Dinamarca y Norteamérica, por ejemplo. En muchos casos esta situación puede perjudicar la expansión industrial, más de lo que se cree generalmente.

¿Qué medidas hay que tomar para mejorar la situación? Mientras la productividad de la mano de obra agrícola continúe siendo tan baja, una importante reducción de precios podría perjudicar la renta agrícola, ya bastante baja, a menos y sólo si viniera acompañada de una reducción de los costes de producción. Pero los costes de producción sólo pueden disminuir cuando las técnicas agrícolas sean más eficientes, se obtengan rendimientos más elevados, ganado más productivo, etc., etc. A largo plazo, esto ofrece la mejor perspectiva para mejorar la relación entre los precios alimenticios y los precios de los otros sectores.

A corto plazo, el elevar el estado insatisfactorio de las rentas agrícolas no tiene demasiado objeto hasta que no haya aumentado el tamaño del fruto nacional. Sin embargo, se podrían tomar algunas medidas. Unas, que ya se practican con éxito en algunos países, consisten en conceder un subsidio a los consumos; hacer que los agricultores dispongan de semillas selectas, abonos pesticidas, ganado de calidad a menos del precio de coste, o permitir a los agricultores que estos gastos los deduzcan de sus impuestos. Esto tiene la doble ventaja de reducir los gastos del agricultor y de estimular la producción, pese a que su



efecto en la renta agrícola no se hará sentir demasiado en los países en los que el agricultor gasta todavía bastante poco en estos artículos. Las otras medidas, con frecuencia adoptadas, consisten en eximir a los agricultores de diversos impuestos y concederles algunos beneficios sociales como pensiones familiares, seguros de trabajo y pensiones de vejez. En los países en donde la población agrícola es todavía grande, estas medidas últimas resultan costosas a los Gobiernos y, por tanto, sólo se pueden adoptar de forma limitada. Será importante aprender más de las experiencias adquiridas sobre medios de mejorar las rentas agrícolas.

#### 4. *Prioridades.*

En las páginas anteriores se han formulado diversas políticas como base de discusión. La mayoría de ellas se discuten actualmente en algunos de los países en cuestión, cuyos Gobiernos se han percatado de la importancia de promover correctamente el desarrollo agrícola. Actualmente, estos países tienen un factor común: sus problemas agrícolas, a pesar de su diferente situación geográfica y sus distintas formas de organización económica. Todos tienen un surplus de población agrícola, en algunos casos excesivo, tanto si están organizados en latifundios como en minifundios. Todos tienen escaso uso de tierras, con ganado insuficiente y con frecuencia poco productivo. Todos tienen infraestructuras inadecuadas, al carecer de sistemas de comercialización, escuelas y otros bienes públicos.

Naturalmente, los programas de mejoras cuestan dinero, la mayoría de los fondos gubernamentales tienen que servir también a otros sectores. El problema es el de determinar prioridades: que es lo que necesita una acción más urgente.

Considerando primero las prioridades dentro del sector agrícola, este documento se ha concentrado sobre todo en las medidas que mejoran la productividad de la tierra, más cosechas y mejores, ganado más numeroso y de rendimiento más elevado. No es posible darle más tierra al agricultor, pero sí es posible permitirle que produzca más de la tierra existente. A este respecto hay que considerar los diversos programas mencionados anteriormente. La segunda prioridad se debe conceder a la llamada "inversión intelectual" entre los agricultores, especialmente a los servicios de extensión y a la capacitación agrícola en grado elemental. La experiencia ha demostrado los importantes resultados obtenidos

a este respecto, y en casi todos estos países se requiere más personal que enseñe a los agricultores las técnicas modernas.

Desalienta con frecuencia el observar que cuando se dispone de los fondos gubernamentales para programas de mejora técnica, para asesoramiento y capacitación, y se extienden a todo un país, el efecto en un pueblo particular es muy pequeño. De aquí que se argumente en favor de la concentración de esfuerzos en zonas determinadas o "cabezas de lanza" en donde se pueden reunir suficientemente los recursos que cambien las costumbres, mentalidades y oportunidades de los habitantes de la zona. Aunque un favoritismo tal hacia una determinada zona puede parecer socialmente injusto y puede crear dificultades políticas, ofrece la oportunidad de transformar y modernizar una comunidad o grupo de comunidades, de cuyos éxitos se pueden inspirar otras partes del país.

Volviendo, por último, a las prioridades entre agricultura e industria, ya hemos sostenido en este documento que la única solución a largo plazo del problema de las rentas agrícolas de estos países consiste en la creación, mediante la industrialización de un mayor número de puestos de trabajo en los sectores no agrícolas. Hay que acelerar este cambio de la agricultura a otros sectores. Incluso cuando en estos países se haya intensificado el uso de la tierra hasta el punto de que la producción por hectáreas alcance el nivel del Norte y Oeste de Europa, las rentas agrícolas serán todavía insatisfactorias, a no ser que al mismo tiempo haya disminuido el número de campesinos de los 40, 50 y más de 60 por cada 100 hectáreas a menos de 20, como ocurre en los países industriales. Citando las afirmaciones de la F.A.O. después de la primera inspección de la región de Antalya, en Turquía: "El desarrollo de la región, sobre todo en términos de empleo, depende en gran manera del desarrollo de los sectores no agrícolas, tales como la industria, servicios públicos y turismo." Es de particular importancia la promoción de industrias basadas en la elaboración de cosechas y productos animales, forestales y pesqueros, así como de las industrias relacionadas con la agricultura para el suministro de abonos, pesticidas, plantas de mezcla de piensos, etc.

Esto no es abandonar la agricultura dando prioridad absoluta a la industria. Hay que esforzarse simultáneamente en los dos frentes, sobre todo, por una parte, en aumentar la eficiencia de la agricultura dentro del marco actual intensificando el uso de la tierra y, por otra parte,

creando el mayor número posible de puestos de trabajo en los sectores no agrícolas. Por estos medios se puede asegurar un empleo económico equilibrado, y el ya rápido crecimiento de la prosperidad en estos países se puede acelerar de forma notable.

(F.A.O.)