LA POLITICA GANADERA Y LA RELACION CON EL SISTEMA NACIONAL DE PRODUCCION ANIMAL

Armando Cardozo (*)
Augusto Donoso (**)

INTRODUCCION

Resulta muy difícil concebir un desarrollo ganadero organizado y sistemático sin una política explícitamente determinada, es una relación de causa a efecto. Por ello, existe preocupación en los círculos adscritos a la gandería para establecer y aplicar principios bien orientados en la política ganadera que orienten adecuadamente un desarrollo ganadero bien planificado. Por otra parte, los avances técnicos en el proceso mismo de la planeación exigen el requisto de planteamientos básicos para orientar y conducir estrategias eficientes. Por todo ello, la deteminación de la política y las estrategias para alcanzar los objetivos son una necesidad sentida para la actividad ganadera.

Esto que es importante para la ganadería lo es también importante para el país. El potencial ganadero de los países latinoamericanos, la gran proporción de población vinculada a la producción y comercialización ganaderas la importancia de los productos ganaderos para la población humana, la necesidad de utilización de los ecosistemas difíciles y la optimización de la producción son algunas de las razones más importantes para destacar la función de la ganadería en el contexto económico y social. Sin una orientación formal se resta algo muy importante para el desarrollo de los países latinoamericanos.

La determinación de las políticas generales y sectoriales, junto a todo el proceso de planificación, es tarea que recientemente se ha formalizado en la administración pública latinoamericana. De suyo, desde las sociedades primitiva existieron planes implícitos de desarrollo. Sin embargo, desde 1950, en los países latinoamericanos, se ha fortalecido la tendencia a elaborar planes explícitos de desarrollo derivados de las políticas respectivas.

En efecto, en general lo que en los países se ha conocido como política ganadera han sido declaraciones de altos funcionarios circunstanciales y aisladas, del "que-hacer" para conducir el problema ganadero. Esas declaraciones han sido un esbozo muy primitivo para señalar pautas científicas que orientan a la ganadería en el apoyo del desarrollo económico y social de un país.

Los tecnólogos pecuaristas se han limitado a pensar y actuar dentro del puro plano del sistema nacional de producción animal. Esto es sin relacionar la acción con los otros factores económicos y sociales, cuya compleja interacción es la actividad ganadera.

Sin embargo, en los últimos decenios se observa que los profesionales están más interesados en problemas del crédito, fomento asistencia técnica, o en la transferencia tecnológica. Es decir, están incidiendo ya en algunos problemas económicos y sociales que no pueden soslayar en su quehacer puramente profesional. Pero les falta aún una incidencia más decisiva para participar y orientar los planes de desarrollo ganadero.

La elaboración de los planes de desarrollo, para la ejecución de políticas es un avance significativo en la perfección de la administración del desarrollo. Inicialmente hubo resistencia a la adopción de la planificación por la falsa imagen de la centralización estatal del desarrollo. Posteriormente, los países cualesquiera su orientación ideológica y económica, lo adoptaron como método eficiente de ordenamiento y combinación de recursos para lograr los objetivos de la planificación como instrumento de la ejecución de políticas.

Esta exposición, se entenderá como "política ganadera" la "doctrina u opinión referente al gobierno de la actividad ganadera; o la técnica que se emplea para conducir el asunto ganadero empleando los medios para alcanzar los objetivos de la ganadería". Además, se entenderá que esa política debe tener una inserción armónica y equilibrada en los postulados generales del desarrollo económico y social del país. Para la elaboración de la política ganadera deben darse esas coyunturas y para su ejecución se requiere de la aplicación

(*) Ph. D., Especialista en Desarrollo Ganadero, IICA - CIRA apartado aéreo 14592 Bogotá

(**) Ing. Agr., Director Encargado, IICA-CIRA

de los factores reales y reales sistematizados para alcanzar los objetivos propuestos.

En principio, la determinación de cualquier política sectorial requiere de la labor mancomunada de especialista de varias disciplinas. La combinación de enfoques hace la política, integral y compatible con otros sectores. Hay que considerar que la exposición que se hará aquí, corresponde a una visión de los pecuaristas sobre la política ganadera.

Por gentil invitación de los organizadores se presentará este enfoque en el tiempo medido que debe durar esta exposición. Se pretenderá hacer el análisis del contenido conceptual de la política ganadera y de los elementos que permitan establecerla. Además se hará énfasis en que la política ganadera es un proceso de integración de los factores macroeconómicos y sociales de toda la actividad ganadera. Y, por otra parte, que este conjunto de definiciones y postulados es simplemente una versión magnificada de los principios y objetivos que a la unidad de producción ganadera.

LOS PLANES DE DESARROLLO

La política ganadera es un instrumento y por si misma no tiene una dinámica propia; actúa en función de las intenciones y propósitos para alcanzar los objetivos determinados en los lineamientos doctrinales del país. El traslado de propuestas o planteamientos a la acción y los resultados se consiguen a través de políticas o métodos para lograrlos. La política requiere por lo tanto, enunciados previos.

Los enunciados o planteamientos son las aspiraciones que a una sociedad se formula para lograr el bienestar en acuerdo con sus propios valores culturales. El enunciamiento de esas aspiraciones ha sido implícito hasta hace poco tiempo. Instintivamente se realizaban acciones para lograr bienes que se presentían como contribuyentes al bienestar.

El plan de desarrollo teóricamente debería recoger esas aspiraciones de los componentes de la sociedad y se proponía alcanzar los objetivos que afectaban más críticamente a la mayoría de la población. En esta forma se detectaban los principios que la sociedad debería sostener para alcanzar prioritariamente el logro del bienestar general de la sociedad. Este enunciado que es la doctrina nacional, es decir, el conjunto de principios ordenados prioritariamente, constituye la doctrina para lograr el bienestar de una sociedad (el que-hacer).

Necesariamente esta doctrina es un conjunto de ideas y pensamientos generales. Por proceso analítico se sub-dividen en sectores para buscar en cada sector acciones más concretas con la condición de que haya interrelación intersectorial. El plan de desarrollo, discrimado por sectores constituye el "como hacer" específico de la política general. La política ganadera se sustentará en el Plan de Desarrollo Ganadero para lograr sus propios objetivos (que-hacer) mediante acciones (como-hacer) que guardan estrecha relación con sectores directa o indirectamente influenciados.

LA DOCTRINA NACIONAL

La elaboración de la doctrina nacional consiste en el traslado o transición del análisis de los valores humanos y sociales y las perspectivas para alcanzar el bienestar y los supuestos que realizan el desarrollo humano y social. Sabiendo "quienes son" se puede determinar "a que aspiran". Esto implica conocimientos profundos sobre la naturaleza humana afectada por el ambiente que es propio para cada sociedad. Posiblemente, esto no se ha alcanzado en la mayoría de los países del Continente Sudamericano pero se avanza en ese sentido.

Establecida esa naturaleza y perspectivas de la sociedad se establecen las estrategias para relacionar "que son y a que aspiran". Esto es el concepto muy simple del contenido de la doctrina nacional.

Lo anterior supone que cada miembro de la sociedad podrá manifestar sus inquietudes y aspiraciones, a través de canales representativos, y se elaborarán una suma de ellas, otorgando prioridad necesarias para formular la ejecución. Lamentablemente, esto no es lo que acontece, ni aconteció nunca.

Existen barreras artificiales que han creado situación de conflictos grupales. Determinados grupos han acaparado mayores influencias económicas o políticas y ejercen mayor presión que otros. Han emergido las clases sociales y sus luchas para sobreponerse unas a otras y a someterlas. De este modo, la doctrina nacional elaborada por el Estado conlleva una serie de elementos que no se compatibilizan con las verdaderas aspiraciones de todos los hombres de una sociedad. Al contrario, el monopolio del poder económico, social o político es de pequeños grupos que ejercen su total influencia en detrimento de las mayorías que resultan desprotegidas y avasalladas. Sobre este tema, escribe Mohr (1975); "con cierto tono de reproche se dice a veces que el sector tradicional minifundista no respondió a los estímulos provenientes del mercado mientras que la gran propiedad si

lo hizo mostrando al mismo tiempo un gran dinamismo. A los ojos de los ideólogos (41) del status quo, el desempeño extremadamente desigual de los subsectores, justificaría a posteriori la concentración de los medios de producción en las manos de unos pocos, por ser ellos los más "eficientes".

Por supuesto que se pasa por alto el hecho de que el campesino minifundista apretado en una parcelita de tierra, sin educación y sin "buenas relaciones", está de antemano condenado al estancamiento. Su única "salida" es la emigración a los tugurios de la ciudad o la venta de su fuerza de trabajo a los hacendados de la región y según las condiciones que éstos impongan. Así se cierra el círculo de la "economía dual". Queda patente la profunda interacción que existe entre la evolución de los subsectores que la desaparición paulatina que se va dando del sector "tradicional" es simplemente la contrapartida de la consolidación del sector moderno".

La participación total de hombres e inquietudes en función de la paz y la justicia de una sociedad no se ha logrado y constituye una frustración y el orígen de los conflictos en el mundo actual.

Estas divergencias grupales no son exclusivas de un país sino generalizadas a todos. Además, las fronteras nacionales no impiden el desarrollo de alianzas entre clases dominantes de los distintos países. De este modo se arma una red que ejerce una acción poderosa sobre los hombres y los países más pobres. Así, la doctrina nacional tiene cada vez menores posibilidades de ser entendida en su verdadera dimensión y aplicada para beneficiar a las aspiraciones mayoritarias de la sociedad.

Todo esto significa que en desarrollo hay implicaciones económicas y sociales predominantes y unas decisivas que el simple problema tecnológico de la sola producción que tanto preocupa a los tecnólogos pecuaristas.

CRECIMIENTO HACIA AFUERA Y DEPENDENCIA

La economía agropecuaria, en general ha sido de "crecimiento hacia afuera" como signo y función de dependencia. Es decir, el mayor interés puesto por los productores comerciales ha sido en los precios altos y en los productos de mayor demanda. Esto no tendría objeción si se hubiera satisfecho previamente las necesidades nacionales. Sin embargo, los grandes empresarios procuraron primordialmente un mayor y más rápido enriquecimiento amparados por políticas que permitían satisfacer mercados externos antes que necesidades nacionales. Este es el "modelo agrario exportador" que bien define el Director General del IICA cuando escribe" . . . La economía latinoamericana se insertó desde sus orígenes en un sistema de dependencia externa, cuyos puntos claves en relación con las metrópolis que la controlaban - fueron constituídos por la oferta potencial que el Continente tenía y aún tiene, de mano de obra barata y de productos no manufacturados.

"Ello generó desde aquellas metrópolis hacia los países latinoamericanos, el despliegue de una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales integradas por sub-metrópolis, regiones, ciudades, porciones de ciudades, etc. hasta llegar a las últimas regiones, ramas y grupos inferiores de cada país. El tamaño o importancia de cada uno de los eslabones de esta cadena decrecieron proporcionalmente con la participación y reparto del excedente económico del ingreso, de la inversión del consumo y del poder".

Lo inverso también es cierto, es decir, que la imposición para comprar determinados productos de afuera es a veces, escalofriante. Se puede leer : El Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, ha dicho con franqueza alarmante que "los alimentos son un arma, uno de nuestros principales instrumentos de negociación". Un informe de la tan controvertida CIA dice: "La carestía mundial de granos, que probablemente se acentuará en el futuro, podrá dar a los Estados Unidos un grado de poder que no han tenido nunca antes y un dominio económico y político superior al de los años inmediatamente siguientes a la segunda guerra mundial". (Dr. Gonzalo Bula Hoyos, Colombiano, Presidente del Consejo de la FAO aparecido en Nueva Frontera 73:9, Marzo 24-31, 1976).

Una política dinámica y un plan de desarrollo bien concebido tenderán a considerar estos obstáculos y lograr que todos los intereses sean atendidos, principalmente los mayoritarios y de los que padecen más infortunios y tienen menos privilegios. La respuesta no es fácil pero es necesario controlarla para alcanzar el objetivo del bienestar generalizado para los miembros de una sociedad. No por simplista es menos verdadera que la aspiración de la doctrina nacional es que represente todos los intereses, con las prioridades juntamente establecidas y que haya consenso de lograrla.

Aparece como uno de los objetivos más inmediatos que en la propia doctrina nacional se introduzca la participación de todos los intereses. Esta participación constituye un objetivo clave para empezar el ordenamiento de los factores que

pueden hacer el desarrollo económico y social para todos los miembros que integran una sociedad. La naturaleza de esa participación tiene una perspectiva integral, es decir, que en su proyección se trate de lograr que la participación organizada por representación genuina logre su justa inferencia en el desarrollo económico y social del país.

De ello devendrían cambios sociales y económicos estructurales para lograr que la participación o democratización del poder de acceso a los recursos en manera equilibrada y justa. Pero, el requisito previo es la organización social y económica que impida la propia destrucción de los logros positivos alcanzados hasta ahora.

Es decir, la doctrina nacional tenderá a conocer la naturaleza humana y social en toda su evolución dinámica a través de diagnósticos cuya precisión debe tener niveles científicos. Estos estados de situación, analizados permanentemente facilitan conocer los avances logrados y las nuevas necesidades para orientar la sociedad a los postulados de bienestar que se pretenden alcanzar. Estos últimos han de ser considerados como los objetivos nacional del bienestar.

Los enunciados de objetivos nacionales de bienestar son genéricos y requieren desgloses para lograr políticas específicas. A eso responden las políticas sectoriales o regionales que no son sino los objetivos nacionales aplicados específicamente. Cada sector o región tiene características y recursos propios para contribuír al logro de los objetivos nacionales. La suma e interacción de los objetivos sectoriales u otros parciales constituyen por otro camino, los objetivos nacionales. Se implica por lo tanto, la armonía y sincronización de objetivos y políticas sectoriales.

Es natural que dentro de ese juego de presiones haya sido fácil un crecimiento hacia afuera. Todo era favorable: precios, estímulos, políticas, etc. Sobre éste mismo tema, sostiene Líboreiro (1977) que las estrategias de desarrollo económico en América Latina se han orientado siempre y casi únicamente para sacar del país productos cuyos valores agregados eran ínfimos. Esto ha significado, para la ganadería, que los productos ganaderos, principalmente carne, haya tenido auge en los mercados externos. Mientras tanto, la ganadería de las áreas de agricultura tradicional se haya destinado a las necesidades nacionales en su mayor parte.

Lo que se sostiene es que el "crecimiento hacia afuera" impide la satisfacción plena de las necesidades nacionales. En otras palabras, exportando alimentos que son necesarios, cuando no indispensables, para la propia población nacional. Es verdad que no hay alicientes para satisfacer las necesidades nacionales. Los precios se fijan por debajo de costos para abastecer la canasta familiar, evitar protestas del público por la demanda de alimentos, a costa de las utilidades de productores grandes y pequeños. Pero, es lógico suponer que no se podría sostener esta situación indefinida cuando existe malnutrición en la propia dieta nacional. Existen medios que el Estado debe usar para hacer más eficiente la producción animal y estimular la mejor nutrición de la población, porque este es un derecho humano fundamental, estrechamente relacionado con el mínimo bienestar físico de las personas.

Ultimamente se ha acentuado más el convencimiento de que el afán exportador de carne no es muy halagüeño para Colombia. Los problemas impuestos por los países importadores, la menor demanda del mercado mundial y los altos costos del producto nacional hacen muy dificultosa la perspectiva de la exportación de carne. Se plantea esta coyuntua que le señala a la ganadería la necesidad de procurar el "crecimiento hacia adentro".

La revisión de algunos de los principios de la doctrina indica que el universo que ejerce influencia en la determinación de la política ganadera es amplio, muy amplio. Se justifica encomendar este análisis y fijación de políticas a grupos interdisciplinarios que pudieran captar las relaciones de este sistema. La función de los tecnólogos pecuaristas no se disminuirá, al contrario, dada la trascendencia de la ganadería en el desarrollo, cobra mayor vigor y mejor orientación para contribuir más efectivamente al desarrollo económico y social con mayor vigencia.

OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD GANADERA

El marco dentro del que actúa la actividad ganadera está limitado por las proposiciones de la política general. Su ajuste e inserción comprende el inventario de recursos y la posibilidad de contribuir con ellos a la consecución de los objetivos nacionales. Además la interrelación con doctrinas y políticas de sectores directa o indirectamente relacionados debe ser considerada para una ejecución armónica en la conquista del desarrollo económico y social.

La ganadería, como los otros sectores de la economía, tiene características propias por los recursos que utilizan. La función de la ganadería está dada por los recursos disponibles y lo que pueda lograr con ellos.

Como principio general, se puede sostener que las funciones de la ganadería son:

a. Producción de alimentos de alta calidad y en algunos casos insustituibles.

b. Fuente de capitalización, ahorro e ingresos.

c. Utilización eficiente de ecosistemas difíciles para la agricultura o de mayor rentabilidad que éstas.

a. PRODUCCION DE ALIMENTOS

Es inncesario mencionar la importancia de la leche y carne como alimentos indispensables en la nutrición humana, particularmente en ciertos estados del crecimiento. La particular calidad de los productos alimenticios de origen animal les dá en muchos casos el carácter de insustituibilidad. Siendo las únicas e insuperables fuentes de producción de esta clase de alimentos, la función primaria de la ganadería es producirlas.

Por esta circunstancia, la sociedad debe procurar que la ganadería cumpla con este objetivo y los productores estimulados a que su producción sea del mayor volumen. El estímulo a los productores ha sido siempre débil. Los gobiernos considerando la importancia de los productos ganaderos en la canasta familiar, tratan de limitar sus precios para ser accesibles a todos los estratos. Así el productor ganadero es de los pocos que no puede cifrar sus utilidades en el mejoramiento de precios. Por lo tanto, caben políticas que pueden fomentar al ganadero y de estimularlo a perseverar en su producción a costa de compensaciones especiales. De otro modo, y normalmente ha sucedido, que el ganadero es quién sostiene el abaratamieno de los productos alimenticios de orígen animal.

Esto es particularmente importante para los pequeños ganaderos. Estos no siempre se benefician de los precios de la exportación y son los que más destinan su producción al mercado interno.

El cierre de la exportación de carne para los países latinoamericanos se ha constituído en un cauce obligado para el abastecimiento interno. Se ha convertido este hecho, por coyuntura y no por objetivo social prefijado un reforzamiento al principio de abastecimiento de alimentos de orígen animal para la población humana.

b. LA FUENTE DE CAPITALIZACION, AHORRO E INGRESOS

La superficie destinada específicamente a la ganadería de producción de carne y leche, y la que pasa desapercibida ocupada por las especies menores en áreas agrícolas es de enorme potencial en América Hispana. En ellas, no menos de la mitad de la población humana de los países de la Zona Andina obtiene su fuente de ingreso. Sin embargo, la ganadería no es una inversión atractiva frente al sector manufacturero, financiero, o de construcciones en algunos casos. Como tampoco lo es el sector agropecuario, en general. Liboreiro (1977) al analizar el sub-desarrollo del sector agropecuario concluye que éste es el sector que menos atrae al inversionista. Incluso sostiene Liboreiro nunca se hicieron inversiones extranjeras para establecer una industria permanente sino en la medida que determinados productos agrícolas estratégicos perdían valor durante las guerras o crisis extranjeras. Desde 1917 a 1966 las inversiones privadas extranjeras en el sector agrario colombiano fueron de 2.7 millones de dólares (0.6%) mientras en otros sectores era de 390.7 millones. De estos al 88.9 por ciento estuvo destinado a la manufactura, finanzas y comercio.

Sin embargo, de ello existen grandes concentraciones de tierra aún en áreas donde la agricultura y ganadería tienen poca posibilidad de producción. Es que su valor no se cifra en la propia producción sino en la valoración de la tierra. "La tierra -advertía Gaitán en 1924- es una fuerza social más opresiva no por su concentración opresiva sino intensiva, es decir, por los capitales en ella sin los cuales es al presente imposible su explotación (Bejarano, 1976). Es una "simple alcancía para el capital" (Bejarano, 1976). Así resulta que la ganadería llanera de cría es más productiva mientras más primitiva sea, y que sus rentabilidades son mejores que las de las ganadería de cría en todo el resto del país. Esto demuestra la significación que tiene el precio de la tierra en las ganadería de cría" FEDEGAN (cita de Mohr, 1975).

Por lo tanto, es función de la política ganadera estimular al sector agropecuario, y al sub-sector ganadero en particular, a dinamizar su economía de producción. Sus políticas específicas tributarias, de créditos, de asistencia técnica, etc. favorecerían su valoración en función de lo que producen y no de lo que significa la simple acumulación.

El estímulo de la producción contribuirá con la necesaria cooperación estatal a ser real fuente de ingreso para los que trabajan y viven de la ganadería.

C. UTILIZACION DE ECOSISTEMAS

La ganadería es una actividad pionera en la apertura de fronteras de producción. Primitivamente el hombre vivió de la caza y ésta se redujo en la medida que la agricultura se sentó sobre las mejores tierras de pastoreo. Modernamente,

muchas áreas tradicionalmente ganaderas se están convirtiendo en áreas agrícolas. El piédemonte llanero en muchas áreas está cediendo sus áreas de pastoreo a cultivos agrícolas como el arroz, por ejemplo.

Sin embargo, en condiciones de ganadería extensiva, debe ser favorecida para transformar productos no directamente utilizables por el hombre en alimentos como la carne o eventualmente, la leche. La ganadería tiene una función imprescindible en este proceso de domesticación de la tierra. Y este tipo de ganadería de rumiantes constituye la mayor parte de las poblaciones animales. Las ganaderías de leche, de cerdos o aves, definitivamente intensivas que contribuyen eficazmente al abastecimiento de alimentos se sustentan en una dinámica propia en el que el valor de las tierras tiene menor importancia que la producción misma.

La producción de forrajes groseros es el instrumento tecnológico capaz de generar la prosperidad económica en la ganadería extensiva. En la alimentación óptima se basan los demás factores de la producción ganadera.

Si se aceptaran como verdaderos los anteriores objetivos, la ganadería estaría contribuyendo el abastecimiento de alimento de alto valor nutritivo, al crecimiento económico de regiones ganadera, de la multitud de personas involucradas en la actividad ganaderas y al uso, conservación y mejoramiento de los ecosistemas de recursos naturales renovables del país. Objetivos que explícita o implícitamente se indican en los planes generales de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos.

Esto sería particularmente beneficioso para las áreas de agricultura tradicional. Dentro de todo el contexto del desarrollo, en estas áreas la mejor organización social para la producción y comercialización favorecería crear y vigorizaría la capacidad empresarial de los pequeños productores. Solo así se sumaría estos a la participación en el poder social económico y político y evadir los actuales embates de grandes capitales que los absorven facilmente. En Colombia se trabajó por ello abogando por las empresas comunitarias campesinas. Escriben al respecto el Ex-viceministro Suárez Melo y Sánchez Ramos (1972): "Habría necesidad de crear las condiciones previas para que el poder político y económico se desplazara de la élite tradicional a la población campesina segregada". De otro modo continuará la descomposición del campesinado como informa Machado (1975) que: "en el período intercensal de 1960 a 1970-1971, las explotaciones menores de diez hectáreas disminuyeron tanto en número (65.000) como en superficie (-169. 400 Hectáreas) . . . " Es decir, el preludio de lo que ya se copió a Mohr: "La salida a los tugurios de la ciudad".

Compete a la política ganadera determinar los principios, normas y estrategias para que la ganadería se oriente hacia estos objetivos específicos al logro de los objetivos nacionales. La fijación de principios o doctrinas ganaderas es la fase inicial para establecer las normas y estrategias que constituyen en sí la política ganadera.

Las normas y estrategias actúan sobre el sistema nacional de producción y comercialización ganadera. Es decir, sobre el uso de los recursos naturales para producir y distribuir los bienes ganaderos. En el sistema nacional de producción y comercialización ganadera se involucra la participación específica de la tecnología y de personas que participan en la actividad integral de la ganadería.

El sistema nacional de producción y comercialización ganaderos no es sino la suma e interacción de las unidades de producción y distribución ganaderas. Por lo tanto, en la planificación y determinación de política ganadera la participación de las unidades es considerada como vital. Aquí se asume el criterio que la unidad de producción debe constituir uno de los aspectos claves para el éxito de la planeación descentralizada y participativa.

OBJETIVOS DE LA POLITICA GANADERA

La industria ganadera contribuyó en Colombia al PIB, en rangos de 1962-1972 entre el 8.5 al 11.4 por ciento, aproximadamente; y al producto del sector agropecuario, aproximadamente del 29.6 a 36.1 por ciento. Estas cifras tienen una tendencia a disminuir. En comparación, la contribución de otros sectores tienden al aumento constante, por ejemplo, del sector industrial-manufacturero; otros sectores, como el de la construcción, presentan aumentos mayores aunque menos consistentes. Estos hechos deben hacer reflexionar y hacer dudar sobre la importancia del sector ganadero o por muchos países. Aunque se arguye que el continente sudamericano es prioritariamente ganadero, o pecuario-forestal, en los hechos la actividad ganadera es constantemente menos importante como contribución relativa a la producción nacional. Y en el futuro no parece más halagador si se mantienen los objetivos implícitos de políticas ganaderas como las que siguen rutinariamente los países de Latinoamérica.

Liboreiro (1977) sostiene que las diferentes estrategias del desarrollo no han incidido directamente en la consolidación de la producción agropecuaria. No siempre se ha considerado el sector agropecuario como un pivote capaz de auto-

generar el desarrollo en los países latinoamericanos. El sector agropecuario, y particularmente el sub-sector ganadero solo ha sido considerado como "Una alcancía para el capital" sin movimiento productivo (Bejarano).

El resultado de las muchas estrategias del desarrollo y decenios de años empleados en ellas no es sino parte de las políticas implícitas generales y que refluyen en la política ganadera. Por ellas no ha existido una dinamización de los recursos naturales nacionales sino su concentración y almacenamiento. La inversión en el sector agropecuario es casi nula como ya se ha indicado. La política implícita ha impedido utilizar los medios de producción nacionales y nunca significativamente, se ha obtenido una inversión para el sector agropecuario.

Estos antecedentes y la perspectiva permiten suponer que el sub-sector ganadero no es de interés metropolitano. Es decir, no es el "crecimiento hacia afuera" que inducirá al crecimiento de la actividad ganadera. La opción, la única opción, está dentro del marco nacional de los países para sostener una industria ganadera que permita dinamizarlo. La selección prioritaria de la producción agropecuaria en acuerdo con los términos señalados, es la producción prioritaria de alimentos. Esta selección obligada, permite adoptar una actitud que debía ser asumida hace mucho tiempo. Esta es una política de enorme trascendencia en el "desarrollo hacia adentro", como empresa de impactos altamente económicos y principalmente sociales con un remodelaje de los conceptos de políticas que favorezcan a la ganadería. En efecto, la ganadería no es atractiva a las inversiones como indica Liboreiro (1977) pero sus resultados favorecen al mejoramiento de la nutrición humana y pueden favorecer la economía de los productos. Si esto fuera satisfecho y se superaran los problemas de costos de producción puede ser una expectativa para la exportación.

La adopción de una política prioritaria de producción de alimentos de mejoramiento de los ingresos y ahorros de los pequeños productores y de conservación, utilización y mejoramiento de los ecosistemas conlleva a la adopción de otras políticas encomiantes con ella. Políticas de créditos subsidiados, precios que permitan la accesibilidad a los recursos de los estratos sociales económicamente más deprimidos, fomento de condiciones que permitan la transferencia de tecnología para participar en economía de escala y capacidad empresarial de pequeños productores con la necesaria promoción y organización social, etc. podrían ser llevadas a la práctica con una adecuada instrumentación. Esta se dá por políticas específicas, algunas de las que se mencionarán a continuación.

POLITICAS ESPECIFICAS

La fijación de políticas generales, como las que se han enunciado, requieren medidas cada vez más pragmáticas que permita alcanzar objetivos concretos. En otras palabras, la política ganadera integra políticas específicas. Estas están orientadas a ordenar los factores del macrosistema económico y social de la ganadería para lograr los objetivos generales. Los factores a su vez tienen su propia doctrina y deben establecer sus políticas específicas. Sin embargo, esta tarea aparentemente es más sencilla de establecerla una vez que deban quedar amparadas por el marco general de la política y los que los encauzan a conceptos determinados y específicos en la política ganadera.

Las políticas específicas pueden referirse a: producción, precios, e ingresos impositiva de créditos, uso y tenencia de la tierra expansión de la frontera ganadera, tecnología, comercialización, desarrollo institucional, seguridad social, producciones específica, etc.

La política de producción, es de prioridad para determinar la capacidad de los recursos (animales, clima, infraestructura, etc.), alcanzar los objetivos de la política y satisfacer la doctrina establecida. Constituye el engranaje principal entre los objetivo, (producción de alimentos, aumento de los ingresos, etc.) y las estrategias para alcanzar (producción de carne barata, mejor distribución de la producción de leche, mejor utilización de los forrajes, áreas de engorde, etc. Con base en estas decisiones el Estado que tendría en mente favorecer a los pequeños y medianos productores en la producción de alimentos y ordenaría sus recursos financieros de inversión en áreas de agricultura tradicional.

Asi mismo, la política impositiva puede ser un instrumento para favorecer los objetivos y prioridades de los items seleccionados de producción. La desgravación parcial, disminución de tasas impositivas en ciertas regiones y a ciertas especies contribuirá naturalmente a estimular su producción en unos casos y destimular en otros no convenientes a la política agropecuaria general.

Relacionada con las anteriores, la política de precios e ingresos completa un paquete de política capaces de facilitar a la industria ganadera decisiones para ejecutar la política ganadera. El fomento de las prioridades a través de precios e ingresos y la estabilidad de ellos, orienta hacia la regionalización para producir los productos prioritarios. La política de ingresos para un sector económicamente deprimido tiene un alcance social de innegable importancia.

La política de créditos. Esta política es la que debería ofrecer mayores incentivos para lograr los objetivos de la política ganadera. Para la industria ganadera esto tiene particular importancia una vez que el sub-sector requiere de ayudas subsidiadas. Los alcances de la producción de alimento constituye de suyo un objetivo social que el Estado está en el deber de proteger. La producción de alimentos impide venderlos a precios altos de lo contrario hay un evidente perjuicio a los consumidores de escasos recursos.

La Política de uso y tenencia de la tierra y de expansión de la frontera ganadera. Orienta en la utilización y mayor eficiencia del recurso tierra y agua, la situación de minifundización de los pequeños productores requiere examinar el mejor uso de la tierra su incorporación posible en la economía de escala, y su necesaria nucleización: el estímulo para otorgar los recursos tierra indispensable, para capitalizar y estimular el ahorro interno. Es innecesario destacar la importancia y efecto de esta política cuando más del 90 por ciento de las tierras está en poder de muy pocos terratenientes.

La política tecnológica. Es la que más concierne a los participantes de este Encuentro Nacional, y por ello en la que más se puede contribuir. La tendencia más generalizada en los países en desarrollo es de crear y adoptar tecnologías que sirven principalmente para aquellos productores que no tienen posibilidades de contar con su propia investigación. Esto es particularmente dirigido a los productores de escasos recursos. Además, que la tecnología está adecuada a los recursos existentes sin que esto signifique, de modo alguno eliminar la posibilidad de que con los recursos disponibles se pueda alcanzar niveles eficientes de producción y productividad.

Uno de los problemas sobre el que se tiene mayor vivencia por lo urgente e imprescindible es el de contar con una política de comercialización. Muchas veces causa preocupación si la pura acción tecnológica tiene mayor impacto que la de comercialización. Las limitaciones de la distribución de los productos afecta posiblemente con diferente intensidad en áreas donde hay tecnología avanzada y tecnología primitiva. Además si a través de una función lineal se analizara el impacto de tareas tecnológicas posiblemente no tienen significación frente al impacto de la comercialización. La composición del precio de la leche, por ejemplo, obedece en más de un 40 por ciento al tipo de comercialización. El incremento de 5 por ciento de proteínas en un forraje produce menos impacto en ese mismo precio y en la producción económica total.

El conjunto de políticas hasta ahora mencionadas no tendría el impacto en la función de la ganadería si no se coordinan e integran. La política institucional. Cuantos organismos, cuantas funciones, cuantos distritos están duplicados y multiplicados en los mismos servicios opuestamente, cuantas funciones no se cumplen en el subsector. Hace falta un ordenamiento de esas funciones y de esos organismos en todo el espacio físico para realizar una labor que sea realmente eficiente. La participación social es fundamental en esta sub-política. La política ganadera es una suma e interacción de todos los sectores que participan en función de los objetivos nacionales y sociales.

Convendría también hacer una indicación sobre la política social dentro del sub-sector. Es cierto que esta política forma parte de la política laboral en su mayor expresión nacional. Pero las condiciones estrictamente populares a que van dirigidas las políticas hasta ahora mencionadas requieren un tratamiento especial. Estas están relacionadas con las condiciones sociales y humanas de los participantes en el sub-sector y las necesidades de seguridad de las personas en toda su magnitud y extensión.

SISTEMA NACIONAL DE PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Los objetivos nacionales y sus políticas son el cabo extremo de la cuerda que se origina en la unidad de producción. La unidad de producción, cualquiera sea su tamaño, es un microsistema donde accionan e interaccionan una serie armónica y sincronizada de factores. Los factores económicos y sociales están enmarcados en el ámbito de las actividades de la familia campesina, la mínima y la estructura de la empresa ganadera comercial, la máxima.

En estas funcionan los recursos combinados, eficientemente o no, para producir bienes, como objetivos de la unidad de producción. Los recursos pueden variar como varían también la combinación de ellos para caracterizar cada una de las unidades de producción. Todas ellas requieren de recursos físicos para implementarse con los humanos, tecnológicos, financieros, de comercialización, etc. Su arreglo y combinación está determinado en gran forma por las leyes y normas dictadas por el estado a través de las políticas. Es decir, los objetivos y políticas nacionales alcanzan a las unidades de producción para que su logro se ejecute desde este nivel elemental y fundamental.

Lo que teóricamente se puede concebir como lógico no siempre es real, hay distorsiones que impiden que los objeti-

vos se alcancen y las políticas se cumplan por el otro extremo, las políticas impiden o menoscaban el crecimiento económico o el progreso social. Por ejemplo, los esfuerzos estatales para aumentar la producción no se dan en áreas de latifundio, luego no se consigue la inversión; la inversión no se favorece porque no hay suficiente rentabilidad, puede haber posibilidad de inversión y de conseguir rentabilidad satisfactoria pero no hay canales de comercialización. Es decir, se requiere que los objetivos y la política tengan aside - ros sustanciales en la unidad de producción y su problemática para integrarse.

Los problemas anteriores deberían tener una "cámara de compensación" donde se ventilen los intereses nacionales y privados. De suyo, esto existe en la planeación proceso en el que, otra vez, se exige la participación social de los grupos productores y la presentación de los intereses sociales. En la sincronización y armonización de estas fuerzas puede sobrevenir el equilibrio para apoyar el desarrollo ganadero. Aunque en la realidad, existen grupos que ejercen mayor presión para que determinadas políticas les favorezcan, no deja de ser un principio para establecer la planeación y las políticas para la ganadería.

El sistema nacional es la suma e interacción de grupos como los indicados y de intereses regionales que requieren integración. La regionalización, entendida como proceso económico, ha sido enfocada como la combinación de estos intereses. La regionalización es una fase básica para el ordenamiento de los factores en función de los objetivos nacionales. Es parte del análisis de situaciones concretas para oponer soluciones concretas. La regionalización está basada en la conservación, utilización y mejoramiento de los recursos naturales que permiten su permanencia. Las posibilidades de alcanzar los objetivos nacionales está determinada por los recursos existentes o potencialmente obtenibles. En base a los recursos, los propios objetivos pueden ser modificados. Un "crecimiento hacia adentro" podría implicar un "consumo en acuerdo con lo que se produzca" en vez de "producir lo que se consuma" que pone en riesgo la estabilidad del ecosistema alentando consumos suntuarios.

Por lo tanto, el sistema nacional impone una serie de condiciones aleatorias que no puede desconocer la determinación de objetivos y políticas nacionales. El sistema nacional de producción y distribución ganadero debe contribuir a la fijación de objetivos y políticas ganaderas nacionales. Esta sincronización y armonización, en alguna forma, se ha intentado lograr en Colombia a través de los Seminarios Nacionales de Programación, establecidos por la Unidad de Programación Ganadera. Pero, todos reconocemos que este instrumento debe ser perfeccionadó para lograr la compatibilización que se busca.

El sistema nacional de producción y distribución de bienes ganaderos comprende todas las tareas y labores necesarias para producir los bienes ganaderos y distribuirlos. Esta función compete a los tecnólogos pecuaristas y a los de extensión ganadera y otros especialistas relacionados. Es importante comprender que los objetivos y políticas nacionales pueden ser calibrados adecuadamente por el trabajo que ellos ejercen. Sin embargo, parecería que hay carencia de nexos entre esta primordial labor ejercida y la toma de conciencia de esta función en la fijación de objetivos, políticas y planeación ganadera. Esto parece primordial porque de ello dependería que los objetivos se alcancen y las políticas se cumplan a través de la planeación sectorial.

Esta integración del sistema nacional de producción y distribución y de los objetivos y política ganadera nacionales no ha sido perfeccionado aún. De más destacar su importancia y los resultados halagadores y beneficiosos que se pueden lograr. De ello, la experiencia de Francia es un ejemplo elocuente.

La Unidad de Programación Ganadera (UPG) dependiente de la oficina de Programación del Sector Agropecuario (OPSA) en el Ministerio de Agricultura ha dado los primeros pasos para lograr esbozos en la planificación ganadera. Su estructura, organización y funciones han sido analizadas por Vega Luna (1976) y de este análisis se observa que, pese a sus deficiencias, tiene una ubicación precisa para contribuir al desarrollo ganadero. Sus conexiones y productos institucionales, debidamente establecidos, contribuirían a que los principales institutos descentralizados de Colombia pudieran ejercer una acción decisiva de la ganadería directamente influenciada (aproximadamente un 30 por ciento de la población bovina) por el sector a través de INCORA, CAJA AGRARIA, ICA, para que pueda seguir los lineamientos de la política ganadera. Posiblemente, la participación campesina sería la única adición sustancial que podría sugerirse para agregar los elementos más importantes para su cabal desenvolvimiento.

Finalmente se desea que estos comentarios hayan contribuido al éxito de este I Encuentro Nacional de Zootecnistas, pero lamentablemente el tiempo ha obligado a dejar algunas ideas poco explícitas y otras por fuera. Se espera que haya servido como un primer estímulo a la inquietud por dar en el futuro mayor envergadura en reuniones como la presente.

Además ojala hubiere concitado el interés de los zootecnistas, para interesarse en la política ganadera como un tema del que deriva el desarrollo ganadero de Colombia y la suerte de los profesionales de las disciplinas de la zootecnia y por sobre todo de millones de campesinos marginados cuya mejor y, en casos única fuente de ingresos.

BIBLIOGRAFIA

BEJARANO, J.A. Orígenes del problema agrario. En la agricultura colombiana en el siglo XX, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, Biblioteca Básica Colombiana, 1976. pp. 17-82.

LIBOREIRO, E.S. Análisis de estrategias para el desarrollo rural en Latino América. Bogotá IICA-CIRA, 1977, 75 p.

MACHADO, A. Tendencias en el desarrollo del sector agropecuario de Colombia. In Reunión sobre coordinación de las Unidades de Planificación de los organismos del sector agrícola en Colombia, Bogotá, Abril 21-25, 1975. Memorias. Bogotá, IICA, Serie de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 73, 1975. Doc. III-/ 8 p.

MATTER, K. Inversiones extranjeras en la economía colombiana. Bogotá, Edic. Hom Nuevo, 1977, 408 p.

MOHR, H.J. Estrategia de desarrollo para América Latina. Bogotá, Edit. América Latina, 1975 330 p.

SUAREZ MELO y SANCHEZ RAMOS, C. Las empresas comunitarias campesinas en Colombia. Bogotá, IICA-CIRA, Mimeografiado No. 148, 1972. 56 p. y anex.

VEGA LUNA, M. Diagnóstico institucional de la Unidad de Programación Ganadera (Ministerio de Agricultura de Colombia). Bogotá, IICA-CIRA, 1976. 53 p.