

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/883

9 de marzo de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

POLITICA AGROPECUARIA SUBREGIONAL EN LOS PAISES
DEL PACTO ANDINO

Documento de información

INDICE

Página

1.	Tendencias del desarrollo agrícola subregional	1
2.	Políticas agrícolas tradicionales	10
3.	Cambios favorables recientes en países andinos	17
4.	Tendencias y perspectivas de la demanda de productos agropecuarios	21
5.	Necesidad de incrementar la producción agrícola	25
6.	El comercio subregional, sus limitaciones y perspectivas	35
	A) Examen cualitativo del comercio subregional agrícola	35
	B) Posibilidades de intercambio para un grupo de productos seleccionados	39
	a) De origen vegetal	39
	b) De origen animal	51
	c) Limitaciones y perspectivas del comercio intra-subregional	54
	C) Incremento de las exportaciones extra-subregionales	58

1. Tendencias del desarrollo agrícola subregional

Los países del Acuerdo de Cartagena presentan, en mayor o menor grado, las mismas características limitantes del desarrollo agropecuario que la CEPAL ha señalado para el sector agrícola de América Latina.^{1/} En efecto, la producción global tiene un ritmo de crecimiento inferior al demográfico, particularmente notorio en el subsector pecuario, lo cual se traduce en deterioro de los niveles de consumo por habitante, lento progreso de las exportaciones agropecuarias e incremento sostenido de ciertas importaciones de alimentos y materias primas; insuficiente tecnificación de las explotaciones en la mayoría de los países y, en consecuencia leve superación de los rendimientos unitarios; estructura inadecuada de la producción por falta de diversificación y, sobre todo, por la excesiva concentración de la propiedad y del ingreso agrícola en pocas personas, frente a grandes masas de población con niveles de vida miserables; aprovechamiento insuficiente de la tierra y de la fuerza de trabajo rural, cuyos dos principales efectos son el creciente desempleo y subempleo en los campos y el éxodo de los campesinos hacia las grandes ciudades; finalmente, falta de una planificación integral y coordinada del desarrollo agropecuario.

Las cifras del cuadro 1 confirman el lento crecimiento del producto agrícola (cultivos, ganadería, silvicultura y pesca), que entre 1960 y 1970, en términos por habitante, solamente mostró un nivel moderadamente favorable en Colombia, de estancamiento en Chile y de ritmo ostensiblemente insuficiente en Bolivia, Ecuador y Perú. En Chile, acorde con su mayor nivel de ingreso por habitante dentro de la subregión, la participación del producto agrícola es visiblemente menor (10.8 % del producto interno total); no obstante también registra insuficiente desarrollo

^{1/} Véase: CEPAL, El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo - El Desarrollo Agrícola de América Latina (E/CN.12/829, 12 de febrero de 1969).

Cuadro 1

GRUPO ANDINO: PRODUCTO BRUTO AGRICOLA; OCUPACION Y
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRICOLA

	1960	1970	Indice (1970/60)	Tasa anual de incremento (1970/60)
<u>Producto agrícola</u>				
(En millones de US dólares de 1960)				
Bolivia	166.0	202.0	121.7	2.0
Colombia	1 683.7	2 406.4	142.9	3.6
Chile	463.4	577.7	129.0	2.6
Ecuador	415.4	544.9	131.2	2.8
Perú	756.8	904.7	119.5	1.8
<u>Grupo Andino</u>	<u>3 485.3</u>	<u>4 655.7</u>	<u>133.6</u>	<u>2.9</u>
<u>Ocupación</u>				
(Miles de personas)				
Bolivia	835.0	878.0	105.1	0.5
Colombia	2 204.2	2 629.9	119.3	1.8
Chile	682.0	738.0	108.2	0.8
Ecuador	776.6	956.0	123.1	2.1
Perú	1 551.5	1 773.9	114.3	1.4
<u>Grupo Andino</u>	<u>6 049.3</u>	<u>6 975.8</u>	<u>115.3</u>	<u>1.4</u>
<u>Productividad</u>				
(Producto por persona ocupada)				
Bolivia	198.8	230.0	115.7	1.5
Colombia	763.9	915.0	119.8	1.8
Chile	679.5	810.0	119.2	1.8
Ecuador	534.9	570.0	106.6	0.7
Perú	487.8	510.0	104.6	0.5
<u>Grupo Andino</u>	<u>576.1</u>	<u>667.4</u>	<u>115.8</u>	<u>1.5</u>

Fuente: CEPAL y estimaciones del ILPES.

/agrícola y

agrícola y fuerte dependencia de importaciones de productos agropecuarios. Colombia y Ecuador muestran una participación más o menos igual (alrededor de 31 %), con importancia relativa mucho mayor de las actividades del sector agrícola, mientras que en Bolivia y Perú, como también en Chile, respectivamente, el aporte relativo de la minería e industria manufacturera es superior al de los otros países de la subregión. Del producto bruto total generado por el sector agrícola de los cinco países, estimado para 1970 en unos 4 656 millones de dólares, cerca de 52 % corresponde a Colombia, 19 % a Perú, 13 % a Chile, 12 % a Ecuador y 4 % a Bolivia.

Como es obvio, el demorado y desequilibrado desarrollo de la producción agrícola es responsable, entre otros factores limitantes, del bajísimo nivel de ingresos de la población campesina. En los países del Pacto Andino, considerados conjuntamente, dos tercios de ella apenas alcanza el nivel correspondiente a sólo 100 dólares por habitante, con las desastrosas consecuencias económico-sociales que penosamente están afrontando estas masas postergadas de la población.

Igualmente la fuerza de trabajo del sector agropecuario de los cinco países, únicamente habría aumentado en unos 926 000 trabajadores ocupados entre 1960 y 1970, o sea, a una tasa acumulativa anual de sólo 1,4 %, correspondiendo los índices más bajos de crecimiento a Bolivia y Chile. Por consiguiente, se advierte una clara tendencia hacia el aumento de la desocupación abierta de dicho sector agropecuario cuya población se estima en 25 millones de habitantes. El desempleo y subempleo rurales, sobre todo de carácter estacional, gravita fuertemente en todos los países de la subregión y es particularmente grave en las zonas agrícolas de monocultivos y en aquellas donde las explotaciones de cultivos y rebaños no están integradas y debidamente complementadas.

En el mismo período señalado anteriormente, la productividad agrícola general sólo alcanzó al 1.5 % anual; Ecuador y Perú registraron cifras ínfimas de mejoramiento. Si bien hay algunas diferencias de país a país, en términos globales los rendimientos unitarios subregionales han sido muy pequeños, y en ocasiones nulos, como sucede con el subsector pecuario de numerosas zonas, estancado en sus rendimientos de carne y leche por animal y por unidad de superficie. La verdad es que los aumentos absolutos

de la producción se han logrado fundamentalmente mediante la expansión de la superficie cultivada y bien poco como consecuencia del adelanto tecnológico. En los altiplanos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú el campesino y pequeño productor siguen apegados a los sistemas tradicionales de cultivo y crianza de animales de los tiempos coloniales y la mayoría de los latifundistas de la subregión se muestran reacios a tecnificar sus explotaciones agrícolas y ganaderas. Es muy grande el potencial agropecuario que se está desperdiciando por falta de tecnificación.

La no redistribución de la tierra y los actuales sistemas de tenencia, preferentemente los de minifundio y latifundio, constituyen el obstáculo más serio que se opone a la modernización de la agricultura subregional andina, preferentemente en las zonas donde predomina la denominada agricultura de subsistencia, carente de las infraestructuras que requieren el transporte y la comercialización, tanto de los productos agrícolas como de los insumos correspondientes. No hay duda de que los problemas de mercadeo agrícola son numerosos en toda la subregión y constituyen verdaderos puntos de estrangulamiento que repercuten tanto en la oferta como en la demanda de los productos.

Como se ha dicho repetidamente, estos problemas agropecuarios sólo tienen solución a través de una profunda reforma agraria que también contemple (además de la distribución de la tierra y el ingreso, la tecnificación de la producción, la ampliación del crédito y asistencia técnica y el mejoramiento de la comercialización, etc.), la planificación integral del sector en función de las relaciones intersectoriales y por consiguiente dentro del contexto de la economía general de la subregión.

Para los países del Grupo Andino, en 1969, la composición porcentual de la producción agropecuaria fue, según la FAO, como sigue:

<u>Subsectores</u>	<u>Bolivia</u>	<u>Colombia</u>	<u>Chile</u>	<u>Ecuador</u>	<u>Perú</u>	<u>Subregión</u>
Cultivos	68	62	55	79	63	66
Ganadería	32	38	45	21	37	34
Total	100	100	100	100	100	100

Se puede observar que en Bolivia, Colombia y Perú la producción agrícola vegetal prácticamente duplica a la producción pecuaria; en Chile la relación se acerca bastante a la unidad, en tanto que en Ecuador es de 3 a 1. En Chile han adquirido gran importancia el ganado menor y la avicultura.

Para justipreciar la importancia relativa que tienen los productos y grupos de productos, en el cuadro 2 se han detallado los componentes de los subsectores cultivos y ganadería. Al considerar la subregión como un todo, se concluye que dentro de los cultivos son los cereales y las frutas los que tienen el mayor peso relativo dentro del total, aportando cada uno de estos grupos alrededor de una quinta parte de la producción. Respecto de los cereales, el maíz es el cultivo de mayor importancia, seguido del trigo y el arroz. El banano predomina en el grupo de las frutas. Siguen en importancia subregional las raíces feculentas y el café; de las primeras, la papa es el principal tubérculo, seguido por la mandioca. Después están las hortalizas y los sacaríferos, luego las fibras y por último otros cultivos de menor aporte subregional.

Dentro de los productos ganaderos, las carnes alcanzan una posición relativa bastante alta (57 %) en el total subregional. La leche ocupa el segundo lugar, seguida de los huevos, lana y productos restantes del subsector.

A nivel nacional, se puede concluir que para Bolivia el grupo más importante lo constituyen las raíces feculentas, luego los cereales y después las hortalizas y las frutas. Para Chile los cereales son el principal grupo, seguidos muy de cerca por las frutas, y a mayor distancia, por las raíces feculentas y las hortalizas. En Colombia, la primera posición corresponde al café, seguido inmediatamente por los cereales y después por las frutas, los sacaríferos, las raíces feculentas, etc. En el caso del Ecuador ocupan el primer renglón de importancia las frutas, principalmente el banano, y con muchísimo menor peso relativo los cereales, el café, las raíces feculentas, el cacao y otros cultivos menos importantes. En Perú, en primera línea están las fibras, especialmente el algodón, siguiendo en importancia las frutas y después las raíces feculentas, los cereales, las hortalizas, sacaríferos y demás cultivos.

Cuadro 2

GRUPO ANDINO: COMPOSICION DE LOS SUBSECTORES CULTIVOS
Y GANADERIA, 1969

(En porcentajes de su valor)

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Subregión
A. Cultivos						
Cereales	28.0	30.0	23.0	15.0	13.0	21.0
Raíces feculentas	38.0	15.0	8.0	7.0	16.0	13.0
Sacaríferos	4.0	2.0	10.0	5.0	8.0	7.0
Legumbres	0.5	6.0	3.0	3.0	3.0	4.0
Hortalizas	10.0	13.0	5.0	5.0	10.0	8.0
Frutas	10.0	28.0	14.0	45.0	18.0	20.0
Oleaginosas	2.0	5.0	2.0	2.0	1.0	2.0
Café	2.0	-	24.0	8.0	5.0	13.0
Cacao	1.0	-	3.0	7.0	0.2	2.0
Tabaco	0.5	0.6	1.0	3.0	0.2	0.7
Fibras y otros	4.0	0.4	7.0	3.0	25.6	9.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
B. Ganadería						
Carne y despojos	64.0	53.0	57.0	64.0	57.0	57.0
Huevos	5.0	6.0	8.0	9.0	8.0	7.0
Leche	14.0	31.0	31.0	23.0	22.0	29.0
Cueros y pieles	3.0	2.0	3.0	2.0	3.0	3.0
Lana	12.0	7.0	0.2	0.1	8.0	3.0
Otros	2.0	1.0	0.8	1.9	2.0	1.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: FAO, Anuarios de Producción y Plan Indicativo Mundial.

/Respecto a

Respecto a los productos pecuarios, se destaca en el cuadro 2 que la producción de carnes y leche es la de mayor importancia en los cinco países, con más del 80 % del valor total del subsector. La producción de huevos es también muy notable en todos ellos y la de lanas tiene un peso relativamente mucho mayor en Bolivia, Chile y Perú que en Colombia y Ecuador. En el caso boliviano, la producción de lanas de oveja y auquénidos es casi tan importante como la de leche y dobla a la de huevos. En Colombia y Ecuador, en cambio, la producción de huevos es de muchísimo más interés que la de lana.

Las cifras del cuadro 3 permiten conocer la participación relativa de cada uno de los países en el volumen total de la producción subregional, tanto de cultivos como de productos animales. El principal productor de trigo es Chile, con un poco más de las tres cuartas partes del volumen subregional y Colombia lo es de maíz, con el 40 % de la producción total, y de arroz, con el 51 %. Chile participa con el 91 % de la producción de avena. Perú es el productor más importante de cebada, con cerca de la tercera parte. En el grupo de los cereales, el aporte más importante de Bolivia es de maíz y cebada así como de arroz y cebada en el caso de Ecuador. Dentro de las raíces feculentas se destaca la alta participación de Colombia en mandioca y camote así como de Perú en papa y camote. En leguminosas se encuentra en primer lugar Chile, con un poco más del 60 % de la producción de garbanzos y lentejas. Perú es el mayor productor de habas, seguido de Ecuador y Bolivia. El principal cultivador de arvejas es Colombia. De los sacaríferos, Colombia produce más de la mitad del azúcar de caña y Chile es el único elaborador subregional de azúcar de remolacha.

Ecuador es el productor más importante de banano con el 70 % del total de la subregión, seguido por Colombia con el 20 %. Chile produce todo el girasol, Colombia el sésamo y la mayor parte del algodón, seguida por Perú. A Ecuador se le asignan las tres cuartas partes del ricino. Colombia se destaca visiblemente en el volumen producido de café y tabaco, Ecuador en cacao y Perú con el 100 % del cultivo de té.

Cuadro 3

GRUPO ANDINO: PARTICIPACION DEL VOLUMEN PRODUCIDO POR CADA PAIS
EN EL TOTAL SUBREGIONAL, PROMEDIO 1967-69

(En por cientos)

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Subregión
A. CULTIVOS						
<u>Cereales</u>						
Trigo	3.2	76.1	6.1	4.9	9.7	100.0
Maíz	10.8	12.8	39.6	9.8	27.0	100.0
Arroz	4.9	5.4	51.2	14.8	23.7	100.0
Cebada	10.8	22.1	17.9	17.0	32.2	100.0
Avena	8.0	90.6	-	0.4	1.0	100.0
<u>Raíces feculentas</u>						
Papa	15.2	16.1	19.6	8.9	40.2	100.0
Mandioca	8.6	-	48.4	15.5	27.5	100.0
Camote	3.6	-	45.8	2.6	48.0	100.0
<u>Leguminosas</u>						
Frejoles	0.5	32.2	18.8	15.7	32.8	100.0
Arvejas	1.3	11.8	36.0	25.8	25.1	100.0
Habas	14.3	-	-	38.7	47.0	100.0
Garbanzos	-	68.1	-	-	31.9	100.0
Lentejas	-	63.8	-	12.5	23.7	100.0
<u>Sacarinos</u>						
Caña de azúcar	3.5	-	51.6	22.2	22.7	100.0
Betarraga azucarera	-	100.0	-	-	-	100.0
<u>Hortalizas</u>						
Cebolla	1.4	35.1	8.9	24.5	30.1	100.0
Tomate	-	26.5	20.1	25.7	27.7	100.0
<u>Frutas</u>						
Banano	1.2	-	18.7	69.6	10.5	100.0

Quadro 3 (Conclusión)

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Subregión
<u>Oleaginosas</u>						
Algodón	-	-	55.4	2.9	41.7	100.0
Girasol	-	100.0	-	-	-	100.0
Ricino	-	-	-	75.0	25.0	100.0
Sésamo	-	-	83.6	16.4	-	100.0
Café	1.0	-	80.4	9.5	9.1	100.0
Cacao	1.2	-	21.1	75.5	2.2	100.0
Té	-	-	-	-	100.0	100.0
Tabaco	1.8	14.6	72.4	3.3	7.9	100.0
B. PECUARIOS						
<u>Carnes</u>						
Bovino	6.1	22.2	55.9	5.5	10.3	100.0
Porcino	7.7	19.8	39.7	11.7	21.1	100.0
Ovino	15.3	41.6	4.1	7.0	32.0	100.0
<u>Otros pecuarios</u>						
Huevos	4.1	17.5	51.8	13.2	13.4	100.0
Leche	3.2	23.9	50.7	12.2	10.0	100.0
Lana	8.0	54.3	2.2	3.4	32.1	100.0

/Dentro del

Dentro del subsector pecuario, Colombia es el principal país productor de carnes de bovino y porcino, leche y huevos; Chile es de carne bovina y lana, seguido por Perú. La mayor participación de Bolivia se basa en carne ovina y lanas y la de Ecuador en los renglones de leche, carne porcina y huevos.

El cuadro 4 muestra la superficie dedicada a los grupos de cultivos y el volumen producido en cada país; en consecuencia, refleja la magnitud de la producción y cómo se divide en los respectivos países, lo que naturalmente guarda relación con los recursos existentes - de tierra cultivable, por ejemplo -, con el tamaño del mercado interno y con las exportaciones tradicionales.

Por otro lado, el mismo cuadro podría tomarse en cierta forma como indicador de la necesidad de formular programas de producción selectiva que no agraven los problemas de competencia, especialmente en los países de clima tropical.

Los datos allí consignados confirman el destacado lugar de Chile en la producción de trigo, avena, girasol y lana; de maíz, arroz, mandioca, caña de azúcar, algodón, sésamo, café, tabaco, carne bovina, leche y huevo en Colombia; de banano, cacao y ricino en Ecuador, y de papas, camote, algodón y té en el Perú.

2. Políticas agrícolas tradicionales

En los cinco países, los medios de producción han sido tradicionalmente de propiedad privada. Por esto las políticas agrícolas que se han establecido y aplicado han sido como instrumentos de los gobiernos para orientar la producción en la dirección y niveles buscados. Por otra parte, algunos grupos de productores han logrado que el Estado establezca políticas específicas que protegen e incentivan determinadas líneas de producción agropecuaria. De aquí que con frecuencia se hable de la política cafetera, bananera, triguera, ganadera, etc. De esta manera en algunos países se ha generalizado la tendencia a establecer políticas por productos y/o grupos de productos.

Cuadro 4

GRUPO ANDINO: SUPERFICIE Y PRODUCTOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS,
PROMEDIO 1967-69

(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Perú		Total	
	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.
A. Cultivos												
Trigo	70.9	50.6	720.7	1 212.5	83.0	96.7	78.2	78.5	155.6	154.1	1 102.4	1 592.4
Maíz	200.0	234.7	79.7	278.9	802.7	865.0	372.4	213.2	360.8	590.2	1 815.6	2 182.0
Arroz	34.6	67.1	26.1	73.0	258.9	693.1	131.2	202.6	85.0	322.7	535.8	1 363.5
Cebada	95.0	57.7	55.6	118.3	58.3	96.3	148.0	91.2	183.4	172.5	540.3	536.0
Avena	10.0	11.0	86.4	124.4	-	-	0.9	0.5	1.4	1.4	93.7	137.3
CEREALES	410.5		968.5		1 202.9		730.7		787.2		4 092.8	
Papa	109.6	643.3	77.8	681.4	80.7	833.3	46.4	375.6	271.3	1 703.9	565.8	4 237.5
Mandioca	10.7	156.3	-	-	148.7	383.3	36.0	282.3	41.9	502.3	237.3	1 824.2
Camote	2.1	11.3	-	-	12.3	143.3	2.5	8.1	12.8	149.9	29.7	312.6
RAICES FECULEN- TAS	122.4		77.8		241.7		84.9		326.0		852.8	
Frejoles	1.5	1.0	54.8	67.2	69.7	39.3	69.8	32.8	63.8	68.4	259.6	208.7
Arvejas	1.0	1.0	12.1	9.0	48.1	27.6	31.0	19.8	21.1	19.2	113.3	76.6
Habas	10.0	7.4	-	-	-	-	34.2	20.0	23.5	24.3	67.7	51.7
Garbanzos	-	-	11.4	6.4	-	-	-	-	4.6	3.0	16.0	9.4
Lentejas	-	-	9.3	5.1	-	-	3.1	1.0	1.7	1.9	14.1	8.0
LEGUMINOSAS	12.5		87.6		117.8		138.1		114.7		470.7	
Cafía de azúcar	29.7	1 181.9	-	-	342.8	17 500.0	108.0	7 514.1	51.0	7 700.0	531.5	33 896.0
Betarraga azuca- rera	-	-	28.8	1 085.5	-	-	-	-	-	-	28.8	1 085.5
SACARINOS	29.7		28.8		342.8		108.8		51.0		560.9	

/Cuadro 4. (Concl.)

E/CN.12/883
Pág. 11

Cuadro 4 (Cont.)

	Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Perú		Total	
	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.
Cebolla	1.4	5.9	5.0	145.0	3.3	36.7	6.7	101.1	7.6	124.4	24.0	413.1
Tomate	4.1	62.0	3.0	47.1	1.9	60.1	5.8	64.9	14.8	234.1
HORTALIZAS	1.4		9.1		6.3		8.6		13.4		38.8	
Bananos	4.0	50.0	-	-	58.7	768.0	187.7	2 852.0	32.9	430.0	283.3	4 100.0
FRUTAS												
Algodón (semilla)	-	-	-	-	195.3	201.4	23.2	10.7	161.9	151.8	380.4	363.9
Girasol	-	-	24.7	34.8	-	-	-	-	-	-	24.7	34.8
Risino	-	-	-	-	-	-	21.6	21.0	3.9	7.0	25.5	28.0
Sésamo	-	-	-	-	16.7	11.7	3.3	2.3	-	-	20.0	14.0
OLEAGINOSAS	-	-	24.7		212.0		48.1		165.8		450.6	
Café	12.0	6.2	-	-	813.5	477.0	193.0	56.0	101.0	54.0	1 119.5	593.2
Cacao	...	1.1	-	-	...	1.7	...	67.0	...	1.9	...	88.7
Tabaco	0.8	1.1	2.6	8.7	23.4	43.2	2.0	2.0	4.6	4.7	33.4	59.7
Algodón fibra	-	-	-	-	...	117.2	...	5.9	...	91.5	...	214.6
Té	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5	1.4	2.5	1.4
B. Ganadería												
Carne de bovino		46.0		166.5		419.7		40.9		77.7		750.8
Carne de porcino		15.7		40.1		80.3		23.7		42.7		202.5
Carne de ovino		15.0		40.7		4.0		6.9		31.3		97.9
Carnes		76.7		247.3		504.0		71.5		151.7		1 051.2
Huevos		5.9		25.6		75.7		19.3		19.6		146.1
Leche		133.2		1 012.7		2 143.0		516.2		423.3		4 228.4
PECUARIOS												
Total General	593.3		1 199.1		3 019.1		1 501.1		1 599.1		7 911.7	

Fuente: FAO, información enviada en láminas desde Roma.

Las políticas por productos incluyen tanto los aspectos de naturaleza técnica - agronómica o zootécnica - en general, y en particular, lo aplicable al producto, como los de carácter económico, especialmente en lo que se refiere a precios, tributación, crédito, abastecimiento de insumos, política cambiaria y otros.

La aplicación de estas políticas agrícolas tradicionales ha favorecido el surgimiento de un dualismo en la estructura productiva. De una parte se ha formado y desarrollado un sector comercial moderno de gran prosperidad, basado en la producción de uno o más artículos para los cuales existen mercados con precios relativamente establecidos. Este sector comercial es el que maneja casi toda la producción agropecuaria exportable y el que más se beneficia del aumento de la demanda interna. En la otra parte se halla el sector que agrupa al sinnúmero de pequeños agricultores que producen poco para el mercado interno y excepcionalmente para la exportación, debido a que consumen gran parte de lo que cosechan y lo que venden no es de alta calidad.

Las fincas comerciales, en su gran mayoría, ocupan las tierras de más alta productividad agropecuaria; por el contrario, las pequeñas (especialmente las subfamiliares) son de baja productividad natural por las características agronómicas de sus suelos, la topografía accidentada, las poco favorables condiciones climáticas, etc. El contraste entre estos dos tipos de agricultura y los dos tipos de agricultores es evidente. Por un lado, el empresario de agricultura moderna disfruta de los beneficios y facilidades económicas de las políticas agrícolas, ya sean generales o específicas por productos, en tanto que el agricultor pequeño no sale de su tradicional agricultura de subsistencia y prácticamente no recibe, o muy ocasionalmente, los servicios del Estado y de las organizaciones de carácter público relacionadas con el desarrollo agropecuario. Como consecuencia de la proliferación de las políticas agrícolas por productos, se han creado una multiplicidad de organismos con responsabilidad de ejecutarlas. Estos organismos dependen y se vinculan a los Gobiernos centrales a través de varios ministerios, y esto ha originado la creación de servicios centralizados y descentralizados, de corporaciones autónomas, de empresas estatales, de sociedades anónimas y de

/instituciones privadas

instituciones privadas que funcionan a base de los aportes estatales que reciben. Este conjunto de instituciones no solamente tiene diverso grado de autonomía, sino que frecuentemente mantiene diferencias fundamentales de política, se superponen en el ámbito geográfico, ejecutan las mismas tareas y rara vez son complementarias entre sí.

Esas circunstancias dificultan la coordinación e impiden dar unidad a la dirección estatal del proceso productivo. Cada organismo trata de alcanzar sus propios objetivos y para ello aplica su propia política institucional, sin tratar de ajustarse a un esquema nacional de orientación general armónicamente articulado. Tradicionalmente, los Ministerios de Agricultura han constituido una autoridad teóricamente responsable del desarrollo agropecuario, pero su influencia ha sido escasa, excepto en lo referente a la regulación y aplicación de restricciones de tipo administrativo.

En los últimos años, los planes nacionales de desarrollo agropecuario han dado gran importancia a las reformas estructurales y administrativas para implantar un sistema de planificación sectorial capaz de orientar al sector privado en la realización del proceso productivo y de encausar las actividades de los distintos organismos estatales y paraestatales en función de objetivos comunes.

Uno de los efectos inmediatos de la planificación agrícola en los países de la subregión ha consistido en la reestructuración de los Ministerios de Agricultura para facilitar su responsabilidad como eficientes ejecutores de la política agrícola nacional. Así, Colombia reestructuró el sector agropecuario en 1968 y responsabilizó al Ministerio de Agricultura de la formulación y coordinación de la política agropecuaria nacional, de acuerdo con los programas nacionales de desarrollo y a través del crédito, mercadeo, asistencia técnica, investigación, defensa de los recursos naturales y de la reestructuración de la tenencia de la tierra. Para atender los diferentes campos, este Ministerio tiene adscritos o vinculados los siguientes organismos especializados: Instituto Colombiano Agropecuario; Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Instituto de Desarrollo de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Mercadeo

Agropecuaria, Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras y corporaciones autónomas regionales. También se vinculan al Ministerio de los Bancos cafetero y ganadero, la corporación financiera de fomento agropecuario y de exportaciones, etc.

Además de las instituciones estatales y/o de economía mixta antes mencionadas, también se vinculan al Ministerio organismos privados que participan en el desarrollo agropecuario como las Federaciones nacionales de algodoneros, arroceros, cacaoteros, cafeteros, ganaderos, de palma africana, de bananeros, cultivadores de cereales y de avicultores; las asociaciones nacionales de cultivadores de caña, cebada, criadores de ovinos, cultivadores de papas, molineros de arroz, fabricantes de alimentos concentrados para animales, productores de pesticidas, etc.

El conjunto de organismos del sector público colombiano y las organizaciones del sector privado deben, de modo coordinado e interrelacionado, aplicar las políticas de precios, comercialización, comercio exterior, la política tributaria agrícola, la de regadío e infraestructura sectorial y la de abastecimiento de insumos físicos.

Se ha mencionado la reestructuración del sector agropecuario colombiano a título ilustrativo. También se han efectuado similares reformas administrativas en Chile, Perú, Ecuador y Bolivia, y en cada uno de estos países ellas han tendido a ordenar y simplificar la aplicación de las políticas agrícolas de desarrollo.

La variedad en la producción vegetal y pecuaria que presentan los cinco países de la subregión explica la distinta atención que cada uno otorga a un mismo producto o grupo de productos. Para Colombia la política cafetera tradicionalmente tiene la máxima importancia, y en los ajustes anuales que a ella se introducen participan representantes de casi todos los sectores económicos del país, por la trascendencia que tienen tales medidas y modificaciones. En este mismo país, la política azucarera, o la algodonera, o la ganadera, sin tener la magnitud y relevancia que tiene en el caso del café, también son de gran trascendencia, puesto que constituyen la base sobre la que se sustentan los aspectos

/económicos y

económicos y sociales de importantes zonas del país, como son el Valle del Cauca y sus áreas periféricas de influencia en lo que a producción de azúcar se refiere, y los valles cálidos-húmedos y la región del Caribe, en cuanto a ganadería y algodón.

Similar papel desempeña en Ecuador la política bananera, alrededor de la cual gira prácticamente su economía nacional, especialmente en cuanto al balance de pagos comerciales y la situación cambiaria, además de su incidencia para miles de productores, predominantemente pequeños y medianos que se hallan dispersos por casi toda la región Litoral del país, aunque también tienen gran importancia las políticas cafeteras, cacaoteras, azucareras, ganaderas, etc.

En el Perú, las políticas algodонера, azucarera y ganadera tienen la máxima influencia para su economía.

En Chile, país que importa una buena parte de los alimentos que consume, especialmente carne y productos de clima cálido, la política de abastecimiento tiene mucha incidencia sobre la referente a los productos; la política azucarera del país tiene gran alcance social y económico para las áreas productoras de betarraga azucarera; los planes de sustitución del consumo de carne de vacuno por carne de cerdo, cordero y de aves, repercute sobre la producción maicera chilena y sobre la importación de este cereal para satisfacer el déficit creciente que ha generado esta transformación de granos en carne.

En Bolivia, la política ganadera tiene alta prioridad dentro del sector agrícola, pues se confía en el logro de los objetivos propuestos de aumentar las exportaciones bolivianas de carne a la subregión. El programa arrocerero ha tenido éxito pero se han acumulado excedentes debido a su alto costo de producción, que no le permite competir con los precios del mercado internacional.

Estos ejemplos por países explican mejor la complejidad y trascendencia que tienen las políticas agrícolas que tienden a fomentar y regular la producción de un cultivo dado.

3. Cambios favorables recientes en países andinos

Durante los últimos cinco años se han registrado en algunos países del pacto andino ciertos avances positivos en materia de política agraria. Entre éstos merece especial mención el proceso de cambios que se está gestando y/o desarrollando en materia de reforma agraria.

Cada día crece más el convencimiento en las esferas oficiales y dentro de la opinión pública de los países andinos de que no podrá lograrse una meta razonable de desarrollo económico y social si no se modifican en forma integral y amplia las estructuras de tipo feudal que aún prevalecen en diferentes zonas de explotación agropecuaria. Por ello, las políticas de reforma agraria, como instrumento de desarrollo y transformación, no sólo deben estar orientadas hacia una equitativa y ordenada distribución de la tierra y del ingreso agrícola, sino también hacia el mejoramiento de la productividad, el aumento de la producción, la ampliación de los mercados y, muy fundamentalmente, hacia el establecimiento de la justicia social dentro de la población campesina.

Leyes y normas de reforma y reestructuración agraria - algunas relativamente recientes - se han dictado en cada uno de los cinco países del mercado subregional andino. La intensidad y características de esas reformas, así como su grado de implementación, varían de país a país. Por su honda significación y alcances, es importante destacar ciertos aspectos principales de la política agraria de Chile y Perú.

En la segunda mitad del decenio de 1960 se registró un cambio significativo de la política agraria chilena, se reconoció la importancia de la planificación del desarrollo agropecuario y se lograron avances sin precedentes en materia de precios, crédito y comercialización agrícolas, así como también en lo referente al abaratamiento y distribución de insumos.

El rasgo principal de la política agraria reciente lo constituye el cambio drástico de las estructuras agrarias. Se inicia un acelerado proceso de reforma agraria, que afecta a 1 500 predios agrícolas, con alrededor de 3.5 millones de hectáreas, en la que están comprendidas cerca de un cuarto de la superficie regada y un cuarto de la arable con que cuenta el país. En el área reformada vivían unas 20 000 familias,

/las que

las que se amplían a 31 000, y en ella se obtiene una producción y un nivel de ingreso muy superior al que esos mismos predios generaban antes de su expropiación. Dentro de los planes del actual gobierno se contempla un proceso más drástico, masivo y rápido de reforma agraria, con especial énfasis en la repartición equitativa de la tierra y redistribución del ingreso. Por otra parte, se ha realizado un intenso trabajo de difusión cultural, conciencia social y capacitación, que está transformando a una masa campesina marginada en una clase pujante y luchadora. Se da un gran impulso a las organizaciones campesinas, para transformarlas en un instrumento de poder económico y social surgiendo con ello, un vigoroso movimiento sindical, que abarca a más de 130 000 campesinos. Las cooperativas intervienen en la actualidad en una proporción importante y creciente en la oferta de productos agropecuarios y en algunos de ellos, como la carne de ave y la de cerdo, llega a cifras determinantes.

Además de estos cambios trascendentales de reforma agraria y sindicalización campesina, en los últimos años se incrementó sustancialmente el valor real de los salarios agrícolas y se aumentó la cantidad y valor de las prestaciones sociales, con lo cual se mejoraron en gran medida las condiciones económicas y sociales de la población campesina. Por otro lado, se acrecentó ostensiblemente la inversión pública en obras de infraestructura tendientes a mejorar los servicios de comercialización, acelerar el desarrollo tecnológico y a ensanchar las obras de regadío.

Como resultado de estos cambios recientes del sector agropecuario, tanto en lo estructural como en lo social, se logró un aumento de la producción que superó en mucho a la tasa histórica de crecimiento, pese a la fuerte sequía registrada de 1967 a 1969, y se elevaron considerablemente los niveles del empleo y del ingreso agrícolas.

El problema del empleo, sin embargo, no ha sido solucionado. Si bien la activación del sector, la reforma agraria y la reforestación crean más ocupaciones, la política tecnológica, de insumos y de mecanización no presta suficiente atención a este aspecto. Muchos empresarios grandes y medianos, ante el temor de ser afectados por la reforma agraria o por conflictos con los campesinos, eliminan obreros, evitan aquellos rubros más intensivos en mano de obra y se mecanizan más allá de lo económicamente conveniente.

/Tampoco ha

Tampoco ha sido solucionado el problema de los minifundistas que por sus muy precarios niveles de ingreso continúan siendo la clase relativamente más postergada de la sociedad rural chilena, a pesar de la expansión de la asistencia técnica y crediticia y los esfuerzos realizados para organizarla, como una forma de que se incorpore progresivamente a la vida económica y cultural del país. Este hecho determinará que en el futuro los beneficios de la reforma agraria también lleguen hasta ellos. La limitada disponibilidad de tierras agrícolas del país, sin embargo, impedirá darles una solución definitiva sobre una base exclusivamente agrícola.

En lo que respecta al Perú, a principios de 1969 el gobierno de este país promulgó el Decreto-Ley N° 17716 sobre reforma agraria, que constituye una profunda reorientación de su política. La política anterior podría describirse como de modernización agrícola, con algunas reformas muy elementales sobre tenencia de la tierra y otras instituciones de la estructura agraria. La nueva política, enunciada con la promulgación de dicho Decreto-Ley, da prioridad a una reforma de la estructura agraria que se basa en la eliminación del latifundio y la redistribución de los derechos de la tierra a los campesinos.

El Plan Agropecuario para 1971-75 resume esta política del actual gobierno peruano en los siguientes términos:

"Planteada como finalidad nacional la transformación del actual patrón de desarrollo, el principal papel que deberá jugar el sector agropecuario será incorporar productivamente el sector rural a la actividad económica, de manera tal, que sea posible disminuir progresivamente los sectores rurales excluidos y los que forman hoy la periferia de los centros urbanos. Paralelamente, se incentivará la participación de los campesinos en las decisiones básicas del país con el fin de lograr un nuevo ordenamiento económico y social.

Estos dos objetivos centrales estarán referidos en el mediano plazo al logro de un incremento substancial en el nivel de ingreso rural y a una intensa movilización campesina. Para ello, deberán conducirse acciones tendientes a:

- Completar el proceso de reforma agraria a fin de lograr una mejor distribución de la propiedad y el ingreso rural, y la transferencia del poder político de los grupos terratenientes al campesino. Adicionalmente, este proceso posibilitará la remoción de obstáculos que impiden la asimilación en el campo de nuevas técnicas y propiciará una mejor utilización de los recursos de producción de que dispone el Sector.

/- Incrementar

- Incrementar substancialmente la producción mediante la elevación del nivel tecnológico y el aumento y racional uso de recursos hídricos de las tierras bajo cultivo, a fin de asegurar el abastecimiento de alimentos y materias primas de origen agropecuario, la sustitución de gran parte de las actuales importaciones de bienes agrícolas y el incremento de la exportación.
- Crear un mercado estable que garantice un nivel adecuado de precios a los productos y eliminar los vicios y defectos del sistema de comercialización.
- Reducir la subocupación rural utilizando mejor y más intensamente la tierras y el agua de que dispone el país.
- Promover la movilización campesina para lograr una redistribución del poder político y con ello contribuir a que el campesino emerja como un nuevo hombre en la sociedad humana.
- Consolidar la nueva organización de la administración pública del sector a fin de que se constituya en ente propulsor del desarrollo planificado de la agricultura.

La estrategia nacional a largo plazo plantea la transformación del actual patrón del crecimiento, dando énfasis a la materialización, lo más rápidamente posible, del mercado potencial que constituye la parte de la población hoy excluida del sistema. El sector agrícola deberá entrar en un proceso de dinamización para generar los ingresos que permitan la incorporación de la población rural marginada a la economía nacional."2/

La seriedad del esfuerzo peruano en materia de reforma agraria puede apreciarse por la cantidad de expropiaciones realizadas durante los últimos dos años. A fines de diciembre de 1970 el gobierno había iniciado la expropiación de más de 2 500 000 hectáreas con una capacidad para más de 100 000 beneficiarios. De éstas, había adjudicado más de 900 000 hectáreas a unos 50 000 beneficiarios. Estas tierras ya adjudicadas incluyen, entre otras, las plantaciones azucareras de la Costa, que eran las empresas agrarias más ricas del país.

La meta es beneficiar por lo menos a 300 000 familias entre 1971 y 1975, adjudicándoles más o menos 11 500 000 hectáreas. Entre 1964 y 1968 se expropiaron menos de 1 000 000 de hectáreas, adjudicándose sólo 353 000 de ellas, que beneficiaron a unas 11 000 familias.

2/ Resumen del Plan Agropecuario a Mediano Plazo 1971-1975, Ministerio de Agricultura, Lima, Agosto, 1970.

Las mayores dificultades que el nuevo gobierno enfrenta están relacionadas con la magnitud del problema ocupacional en el campo. Aunque sus metas de expropiación y adjudicación se cumplan plenamente, quedarán más de 500 000 familias campesinas pobres que no serán beneficiadas por la reforma agraria en forma directa. Con este fin se preparan algunos proyectos de reforma agraria integral por zonas con la asistencia técnica de una misión de la FAO y el Banco Interamericano, con el objetivo de proveer de empleo a todos los campesinos de cada zona. Sin embargo, éstos son en el fondo proyectos pilotos y será necesario estudiar nuevamente los planes de reforma agraria en su integridad para enfrentar el problema de subempleo.

Otro problema que enfrenta el gobierno es el de la participación de los campesinos en forma activa en la nueva estructura. A menos que el número de beneficiarios aumente para incluir a casi la totalidad de los minifundistas, comuneros y trabajadores sin tierra, es obvio que aquellos que no resulten beneficiados quedarán excluidos de cualquier tipo de participación efectiva. Además, sería preciso conseguir la participación plena de todos los campesinos socios de las cooperativas que se están creando y esto implicaría un gran esfuerzo de movilización y capacitación.

4. Tendencias y perspectivas de la demanda de productos agropecuarios

En diversos estudios de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO se ha sostenido que mientras no se eleven sustancialmente los niveles de la demanda efectiva de productos agropecuarios, por lo menos en aquella parte de la población de menores ingresos, el crecimiento de la producción agrícola y el nivel de consumo por habitante en América Latina seguirán siendo de ritmo ostensiblemente lento el primero y de evidente deterioro el segundo. En otras palabras, que sólo en la medida en que se mejore significativamente el poder de compra en los estratos de población de menores recursos, a través de una equitativa redistribución del ingreso personal disponible, podrá incrementarse el uso razonable de los factores agrícolas productivos y mejorarse las deplorables condiciones de nutrición que prevalecen en esos sectores sociales.

Aunque no se pretende presentar aquí proyecciones de la demanda futura de productos agropecuarios por parte de los países del Acuerdo de Cartagena, es conveniente hacer un breve análisis cualitativo de ciertos resultados arrojados por las investigaciones de la FAO en ese campo.

Como parte del Estudio Perspectivo del Desarrollo Agropecuario de América Latina y dentro del marco de la Estrategia de las Naciones Unidas para el Segundo Decenio del Desarrollo, la FAO elaboró dos hipótesis de la demanda previsible de alimentos hacia 1980; una de ellas corresponde al tipo de proyección tradicional basado en el nivel promedio del consumo por habitante y en la tasa de crecimiento demográfico probable; en la segunda hipótesis se analiza el efecto estimulante que tendría una redistribución del ingreso sobre los niveles de consumo.

Con relación a los cinco países del pacto andino, conviene señalar que para éstos en conjunto se prevé una tasa de crecimiento vegetativo de su población de 3 % anual, en el período 1970-80. Para Colombia, Ecuador y Perú se estimaron tasas superiores a 3 %, para Bolivia 2.5 % y para Chile 2.2 %, prácticamente iguales a las de la tendencia histórica, aunque en verdad más bien podría esperarse una leve disminución del ritmo de crecimiento demográfico entre 1975 y 1980.

Según la primera hipótesis, el consumo de alimentos para la subregión en conjunto, sólo tendría un ligero ascenso. Como es explicable, de país a país se observan algunas diferencias. En Bolivia, teniendo en cuenta que se registró un elevado ritmo de crecimiento de este consumo en el período básico de comparación (1965-70), en el mejor de los casos se puede esperar una continuación de dicho proceso. Las expectativas para Chile serían algo semejantes, pero con cierta reducción en la tasa de crecimiento anual. Para Colombia y Ecuador se prevé un ligero descenso. En el caso de Perú, las proyecciones arrojan una considerable elevación del consumo, lo que naturalmente hace subir la tasa subregional promedio.

Las alternativas o hipótesis de consumo elaborados por la FAO sobre la base de una redistribución supuesta del ingreso están en proceso de revisión y de ellas solamente se dispone por ahora de algunos resultados preliminares aplicables a 14 productos en cuya demanda influyan intensamente los niveles de ingreso. Con arreglo a esta proyección, la tasa

anual de incremento del consumo subregional de los 14 alimentos sería de 5.5 % en el período 1970-80, comparada con una tasa de 4.5 % para la proyección basada únicamente en el crecimiento demográfico. Esto - con referencia al valor del consumo de los 14 productos (a precios de 1965) - equivaldría a un incremento global del 72 % si se considera el aspecto relativo a la redistribución del ingreso y del 55 % sin asumir cambios de esta variable.

La redistribución del ingreso a nivel nacional implica lógicamente una redistribución del ingreso dentro de cada sector económico. En el sector agrícola la concentración del ingreso va acompañada de la concentración de la tierra; por lo tanto, esta redistribución debe entenderse como una reestructuración del tradicional sistema de tenencia de la tierra. Es decir, que no puede seguir manteniéndose el complejo del minifundio y la gran propiedad, ni las restricciones vigentes para el acceso a la tierra que sufre una gran masa de campesinos.

El proceso de redistribución del ingreso agrícola afectaría de distinto modo a la población que trabaja en el sector. Para aquella fracción que continúe como asalariada, el mejoramiento de su ingreso deberá tener lugar, evidentemente, por la vía del aumento de las remuneraciones reales y de las prestaciones sociales, incluyendo en este último concepto no solamente los beneficios de la previsión, sino servicios tales como educación, atención médica y otros.

Una condición indispensable para que ese aumento en los salarios reales sea efectivo es que disminuya drásticamente el excedente de población agrícola que se encuentra desempleada. Aunque se promulguen leyes de salario mínimo rural, ellas no se cumplirán en la práctica mientras haya una oferta casi ilimitada de mano de obra no calificada, como ha ocurrido en muchos países. Dado que la población agrícola seguirá creciendo en términos absolutos, la única manera de absorber el exceso dentro del sector agrícola es mediante su incorporación a las actividades del agro en calidad de operadores. Para ello es indispensable proporcionarle tierra, asistencia técnica y financiera y, obviamente, la posibilidad de colocar sus productos en el mercado.

Se estima que alrededor de la mitad de la población activa agrícola subregional comprende asalariados sin tierra, en su mayor parte obreros no calificados; el resto está compuesto por minifundistas, agricultores medianos y agricultores grandes. También se estima que por lo menos un tercio de la fuerza de trabajo agrícola subregional se encuentra virtualmente desempleada; una parte considerable del desempleo (permanente o temporal) se observa en el grupo de minifundistas que no alcanza a ocupar toda la fuerza de trabajo de que disponen en la explotación de sus minúsculas parcelas. El resto del desempleo corresponde a trabajadores sin tierra, muchos de los cuales deambulan en busca de alguna oportunidad de trabajo temporal.

Las implicaciones que tiene la estructura agraria tradicional sobre la ocupación, el ingreso y la producción sectorial, son bastante bien conocidas en los cinco países; por esto la política de reforma agraria tiene alta prioridad dentro de la planificación agrícola. Los países son conscientes de que el escaso desarrollo del sector en el pasado no puede atribuirse a la falta de recursos productivos, especialmente tierra y mano de obra, sino a la deficiente utilización de aquéllos.

Las limitaciones al acceso a la tierra se notan en forma más o menos acentuada en todos los países, y dentro de éstos, la intensidad de esas limitaciones es diferente según las zonas geográficas. Quedan pocas superficies baldías que alivien la presión sobre la tierra por movimientos de colonización y las obras de infraestructura física y social se han realizado en muchos casos en las mejores tierras, ya ocupadas. Las expectativas y exigencias de los campesinos migrantes van cambiando; si bien quedan miles que continúan la tradición de los colonos que se lanzaban a la selva en condiciones de total desamparo, esto actualmente constituye una excepción y no refleja las aspiraciones de la mayoría de los campesinos que esperan ser incluidos en algún tipo de asentamientos bien constituidos.

Un proceso de reforma agraria, especialmente si éste es profundo, supera el ámbito que corresponde al sector agrícola como tal y requiere decisiones y acciones complementarias a causa de las relaciones intersectoriales tan marcadas que caracterizan al sistema económico en su

/conjunto. Los

conjunto. Los recursos de carácter técnico, financiero, humano y legal que requieren un proceso de reestructuración agraria son cuantiosos y los plazos de ejecución y modalidades de ésta son múltiples y están condicionados a las decisiones políticas que las hacen posibles. Sólo entonces podrán tener los resultados y efectos esperados las medidas de acción directa e indirecta que acompañan y complementan un proceso de reestructuración agraria.

5. Necesidad de incrementar la producción agrícola

Se ha observado, y esto es particularmente aplicable a los países del pacto andino, que uno de los principales obstáculos al crecimiento de la producción agropecuaria es el poco dinamismo y estrechez de la demanda interna y por consiguiente de sus correspondientes mercados. Sin embargo, la oferta de los productos del agro está determinada, además, por las características del medio físico, por el tipo, calidad y disponibilidad de los recursos naturales y por el nivel tecnológico y de empleo predominantes, etc., factores que también contribuyen a limitar la demanda. El comercio exterior, a través de las importaciones agropecuarias subregionales suple en parte la ausencia de una oferta interna de alimentos y ciertas materias primas en la medida que lo permiten sus disponibilidades de divisas y los programas de autoabastecimiento. Las exportaciones, también dentro de ciertos límites, estimulan la producción de los renglones agropecuarios destinados al mercado externo.

En las páginas que siguen se analizan someramente las perspectivas que tendrían los cinco países del pacto andino para incrementar la oferta interna y el comercio exterior de sus productos agropecuarios.

La producción agropecuaria puede ser aumentada, bien mediante la expansión de la frontera agrícola, al ir incorporando nuevas tierras al proceso productivo; o intensificando la producción, es decir, a base de una elevación sustancial de los rendimientos unitarios y, finalmente, por una combinación de las dos fórmulas anteriormente mencionadas.

En el cuadro 5 se puede apreciar la disponibilidad del recurso tierra que tienen los países de la subregión.^{2/}

^{2/} Las cifras no han podido ser actualizadas oportunamente, pero se tiene el convencimiento de que siguen reflejando la situación actual, ya que los cambios ocurridos en los últimos años no alteran significativamente la imagen que aquéllas configuran.

Cuadro 5

GRUPO ANDINO: APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA, POR PAISES Y SUBREGION (1962)

Uso del suelo	Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Perú		Subregión	
	Miliones de Há	%	Miliones de Há	%	Miliones de Há	%	Miliones de Há	%	Miliones de Há	%	Miliones de Há	%
Superficie geográfica total (tierras y aguas interiores):	109.9	100	74.2	100	113.8	100	27.8	100	128.5	100	454.2	100
Superficie no utilizable para la agricultura	48.5	44	38.9	52	24.7	22	4.5	16	30.1	23	146.7	33
Superficie utilizable para la agricultura: Total	61.4	56	35.3	48	89.1	78	23.3	84	98.4	77	307.5	67
- bosques	47.0	43	20.7	28	69.4	61	18.2	66	87.0	68	242.3	53
- praderas naturales	11.3	10	10.1	14	14.6	13	2.2	8	8.8	7	47.0	10
- arable y bajo cultivo permanente: Total	3.1	3	4.5	6	5.1	4	2.9	10	2.6	2	18.2	4
con riego	-	-	1.3	2	0.3	-	0.2	-	0.9	1	2.7	0.6
sin riego	3.1	3	3.2	4	4.8	4	2.7	10	1.7	1	15.5	3.4
Superficie cosechada a/: Total	0.8	1	2.2	3	3.5	3	1.4	5	1.8	1	9.7	2.1
con riego	-	-	1.3	2	0.3	-	0.1	-	0.7	-	2.4	0.5
sin riego	0.8	1	0.9	1	3.2	3	1.3	5	1.1	1	7.3	1.6

Fuente: Plan Indicativo Mundial, Estudio Regional de América del Sur. FAO.

a/ Incluye cultivos forrajeros bajo regadío.

/La superficie

La superficie geográfica de los cinco países que forman la subregión alcanza a unos 450 millones de hectáreas, o sea, 4.5 millones de kilómetros cuadrados. En cuanto a extensión superficial Perú ocupa el primer lugar, le siguen Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador.

Es interesante separar, en esa dimensión geográfica, la tierra que es útil para la agricultura, de la no utilizable agrícolamente (entendiéndose el término en su contexto más amplio que incluye tierra arable y cultivos permanentes, praderas naturales y masas boscosas). Chile es el país en que predominan las tierras no agrícolas; en Bolivia existe mayor proporción de tierras agrícolas, pero las no agrícolas casi llegan a la mitad del total geográfico nacional. Esta proporción va disminuyendo para Colombia y Perú, países en los que las tierras no agrícolas son una quinta parte, y para Ecuador en que bajan a la sexta parte. En valores absolutos, Perú es el país que tiene mayor superficie de tierra utilizable para la agricultura, siguiéndole Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador; es decir, se mantiene el orden de acuerdo con el tamaño geográfico de los países. La subregión como un todo, tendría 300 millones de hectáreas de tierras utilizables para la agricultura, las que deberían ser aprovechadas por una población que se estima en alrededor de 55 millones de habitantes para 1970.

Si se examina a nivel subregional el actual uso del suelo potencialmente agrícola, se advierte que las tierras boscosas alcanzan al 79 % de la superficie potencialmente agrícola; las praderas naturales cubren el 15 % de dicha superficie; a cultivos permanentes y tierra arable corresponde sólo el 6 % del total agrícola.

Los valores relativos indicados reflejan varios aspectos, tales como el predominio de bosques naturales que cubren gran parte de las tierras tropicales, cálido-húmedas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, bosques que pueden ser explotados sin que cese su función productora forestal o reemplazados por cultivos y/o explotaciones pecuarias, sin descuidar su labor protectora del suelo y fauna silvestre. La colonización, siguiendo las diferentes modalidades de expansión de la frontera agrícola que le caracterizan, ha incorporado al proceso productivo agropecuario zonas más o menos considerables de tierras originalmente cubiertas por bosques

/naturales y

naturales y no hay duda de que seguirá haciéndolo en el futuro. El regadío o el drenaje también han incorporado al cultivo a tierras cubiertas por pastos naturales en zonas secas o anegadas, respectivamente. La mecanización, el uso de semillas más precoces y resistentes y en general el mejoramiento del nivel tecnológico agropecuario ha permitido que muchas zonas de pastos naturales hayan revertido a cultivos o a pastos cultivados. En los planes de desarrollo agrícola de los países se menciona la necesidad de expandir la frontera agrícola y se concretan dichas intenciones en la formulación de los proyectos correspondientes.

En escala nacional, Perú tiene la mayor extensión de tierras boscosas, las que llegan al 88 % de la superficie potencialmente agrícola; le siguen Ecuador, Colombia y Bolivia, con alrededor del 78 %, y sólo en el caso de Chile esta proporción alcanza al 58 %. La proporción de pastos naturales respecto a la tierra potencialmente agrícola es diferente, pues Chile tiene el 29 %, Bolivia el 18 %, Colombia el 17 %, Ecuador el 10 % y Perú el 9 %.

En valores absolutos, el orden de importancia de las tierras cubiertas por bosques naturales es igual al del tamaño geográfico de los cinco países, es decir, Perú, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador. Este orden cambia al comparar la superficie cubierta por pastos naturales, ya que Colombia ocupa el primer lugar, con cerca de 15 millones de hectáreas, seguida por Bolivia, Chile, Perú y Ecuador. Sin embargo, en términos de densidad de ganado vacuno por hectárea de pastos naturales, la importancia cambia, según las siguientes cifras:

	<u>Praderas naturales millones de há.</u>	<u>Existencias bovinas millones de cabezas</u>	<u>Cabezas por cada 100 há</u>
Bolivia	11.3	2.8	25
Chile	10.1	2.9	28
Colombia	14.6	16.2	111
Ecuador	2.2	1.9	83
Perú	8.8	2.8	43
<u>Subregión</u>	<u>47.0</u>	<u>27.6</u>	<u>59</u>

En esta densidad está implícitamente comprendida la proporción de las praderas cultivadas o artificiales respecto de la superficie total de pastizales; por esto, la mayor densidad de ganado corresponde a Colombia y Ecuador, países que poseen mayor proporción de empastadas cultivadas.

La tierra arable y destinada a cultivos permanentes, no llega en la subregión a 20 millones de hectáreas, sobre un total geográfico de 454 millones. Colombia dispone de 5.1 millones, Chile de 4.5, Bolivia de 3.1, Ecuador de 2.9 y Perú, el país más grande de todos, de sólo 2.6 millones de hectáreas. Si se diferencia la tierra bajo regadío de la sin riego, se observa que la regada no llega a 3 millones de hectáreas en la subregión y que sólo dos países, Chile y Perú, tienen alrededor de un millón de hectáreas regadas.

El regadío constituye uno de los medios de producción más adecuados para asegurar el producto y la certeza de las cosechas en las tierras donde las precipitaciones son deficientes y/o mal distribuidas a lo largo del año agrícola. No obstante, solamente el 0.6 % del área geográfica subregional es de regadío, es decir que éste domina menos del 1 % de la tierra potencialmente agrícola y llega apenas al 15 % de la tierra arable y bajo cultivos permanentes. Es evidente que la ampliación de la superficie regada constituye otro medio factible de expandir la frontera agrícola en los países andinos.

Finalmente, la superficie cosechada - en la que no se incluye obviamente pastos y forrajes - llega sólo al 2 % de la superficie geográfica subregional, al 3 % de la potencialmente agrícola, y al 53 % de la tierra arable y bajo cultivos permanentes; esto se debe a la magnitud de los barbechos y tierras de uso extensivo con cultivos ocasionales, a la microtopografía que actúa como factor limitante y a microclimas desfavorables. Además de estas limitaciones del medio físico, el poco uso intensivo del suelo arable se debe en gran parte a la inadecuada estructura de la propiedad agraria. Dentro de la superficie cosechada, la que dispone de agua para regadío apenas llega al 13 % de la superficie arable; este bajo porcentaje está indicando que es factible esperar su expansión e intensificación al aumentar las posibilidades de riego.

Los comentarios anteriores al cuadro 5, junto al conocimiento más o menos detallado sobre las disponibilidades de recursos naturales y de las características productivas del medio físico correspondiente en cada país, llevan a la conclusión de que son fáciles de obtener los incrementos en la producción agrícola y pecuaria que se necesitan para llegar a una efectiva compatibilidad entre oferta y creciente demanda agrícola, si éstas exigen la expansión de la frontera agrícola. Esta disponibilidad de recursos enfrenta, desde luego, otro tipo de limitaciones, como son el costo de la incorporación de las nuevas tierras a la producción, la necesidad de crear polos de desarrollo urbano-rural en ellas, las exigencias de infraestructura, los calendarios de ejecución de proyectos, etc. Por esto se debe esperar que, al menos en una primera etapa, buena parte del aumento de la producción agropecuaria provenga de su intensificación o del avance tecnológico, del mejor uso de los recursos actualmente mal utilizados y de la elevación de los rendimientos unitarios.

El conseguir, de un lado, un efectivo aumento de la productividad agrícola y, de otro, alcanzar un mejoramiento del nivel de vida de un gran número de pequeños campesinos, además de los objetivos económicos que se esperan del sector dentro del sistema económico en su conjunto, implica definir una estrategia de acción cuyos principales aspectos se relacionan con productos y sus mercados, con el uso de los recursos, con la zonificación de la producción y con la forma en que deben participar los sectores público y privado.

Los países que integran la Subregión han formulado, o se hallan formulando y/o revisando, planes de desarrollo agropecuario. Esto significa que de los análisis realizados por las oficinas nacionales de planificación agrícola, ha surgido una clara identificación de las medidas de política agrícola que son necesarias para conseguir un comportamiento dado de las más importantes variables que determinan la demanda y oferta agropecuaria y forestal. Es decir, que se dispone de un marco de referencia de acciones a largo plazo respecto a la dirección general que deberán seguir las transformaciones del sector agrícola, con las cuales deben ser coherentes y consistentes las medidas requeridas a corto plazo.

/La importancia

La importancia de los diversos instrumentos necesarios para lograr los objetivos de los planes nacionales de desarrollo agropecuario, varían con el tiempo de acuerdo a varios factores y circunstancias. Los objetivos básicos se sintetizan en la transformación de las estructuras agrarias tradicionales, en la modernización económica y social del medio rural, en la sustitución de importaciones y en el aumento y/o diversificación de las exportaciones.

De la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria se espera una mayor flexibilidad y liberación de recursos ociosos, especialmente tierra, mano de obra y agua de riego, los que pueden ser mejor aprovechados y sometidos a un proceso que incluya cambios tecnológicos que aseguren su mayor productividad. La reforma agraria requerirá de nuevas inversiones que son de lenta maduración y que por consiguiente deben iniciarse en las primeras fases de la aplicación de los planes de desarrollo sectorial, es decir, que deben realizarse previendo el volumen, la composición y el destino que tendrá la producción en una larga serie de años.

En política agrícola se toman continuamente decisiones de corto y de mediano plazo que inciden sobre la estructura de la producción, a través del manejo de los precios agrícolas, del ordenamiento de la comercialización y de los productos, de las decisiones sobre comercio exterior agropecuario, de la disponibilidad y abastecimiento de insumos físicos, especialmente de productos agroquímicos, etc. En resumen, estas medidas tienden a conseguir una mejor organización de las instituciones del sector público responsables del desarrollo agrícola, como también del sector privado, al ampliar y fortalecer los estímulos económicos que deben tener los productores y al propiciar su agrupación en cooperativas, asociaciones, sindicatos, etc. Conforme se vayan transformando los diferentes sistemas, aumentará el énfasis que pongan los gobiernos en los incentivos económicos que más beneficien o afectan a los productores, como son el crédito, los precios y la tributación.

Si bien las medidas de política agrícola benefician de modo general el proceso productivo, varias de aquéllas son aplicadas con distinta modalidad, según el fomento que se desee dar a un producto determinado.

En el caso de los cultivos, la tendencia general es la de elevar los rendimientos mediante el mejor uso del suelo; la intensificación productiva puede ser más acelerada en los cultivos de rápida reacción, tanto por una creciente y elástica demanda interna y/o externa, como por la posibilidad de incrementar la productividad al mejorar una o más prácticas de cultivo y al usar material genético mejorado, etc.

Los cultivos anuales, por la brevedad de su ciclo productivo, son los más susceptibles para intensificar su productividad a corto plazo, especialmente si se utilizan adecuadamente los resultados de la investigación agrícola, nacional, o los provenientes de otros países con similares condiciones ecológicas.

En el caso de los cultivos permanentes o arbóreos, las prácticas culturales mejoradas pueden aumentar en pequeña proporción los rendimientos, pues por la mayor duración de su ciclo productivo las características de cada planta o árbol no pueden ser modificadas y su renovación con variedades mejoradas es un proceso de mediano a largo plazo.

En el sector animal, se puede conseguir un rápido aumento fomentando activamente la producción de carne de cerdo, de cordero y de aves, así como la de huevos. Estas especies responden rápidamente a la aplicación de medidas de política tendientes a favorecer su pronto desarrollo. El crecimiento de la producción bovina, de carne y leche, requiere que en una primera etapa se sienten las bases para el mejoramiento de las explotaciones mediante inversiones oportunas en la formación de praderas artificiales, o por lo menos en la de praderas mejoradas, en instalaciones, equipos y materiales que permitan mejorar el manejo del ganado, su alimentación y estado sanitario.

Con relación a los incrementos deseables de la productividad, cabe señalar que en los planes nacionales de desarrollo agropecuario de los países andinos se preocupan especialmente de los rendimientos unitarios y que las proyecciones de la oferta agrícola muestran, en muchos casos, cierto optimismo en cuanto a los nuevos niveles que aquellos pueden alcanzar.

/Es indudable

Es indudable que la ciencia y la tecnología han logrado avances de mucha consideración en los países desarrollados a través de los últimos 20 ó 30 años. Nuevas técnicas de cultivo y de explotación ganadera y forestal están permitiendo un progreso - a veces asombroso - de los rendimientos unitarios y por consiguiente del valor bruto de la producción agrícola global. Dicho adelanto tecnológico ha tenido particular importancia en lo que respecta al uso de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, maquinaria, mejoramiento genético de vegetales y animales, aplicación de riego, etc. Hasta el punto que el advenimiento de esta "revolución verde" ha sido considerada por algunos como la solución a las hambrunas con que amenaza la explosión demográfica en diversas regiones del mundo.

Respecto a los países en desarrollo, las innovaciones tecnológicas en el campo agropecuario son motivo de los más variados comentarios y controversias. En el caso concreto de los países del pacto andino, lentamente comienza a tomar fuerza la idea de que las conveniencias o limitaciones de las nuevas tecnologías no sólo deben considerarse desde el ángulo meramente "productivista", sino también y muy especialmente en sus implicaciones económicas y sociales para la población campesina.

A este respecto conviene recordar que no todos los productores agrícolas y trabajadores campesinos se benefician igualmente del transplante o aplicación de las innovaciones técnicas. Si bien en América Latina se han obtenido ventajas muy significativas en el caso de unos pocos productos para un reducido grupo de productores, también es muy cierto que la adopción indiscriminada del progreso tecnológico ha contribuido a agravar los problemas derivados del desempleo rural y de la concentración del ingreso.

Como se ha señalado recientemente,^{4/} "la corta experiencia de la 'revolución verde' en algunos países demuestra que son los agricultores más grandes - que poseen la mayor cantidad de tierra y de recursos

^{4/} Solon Barraclough y Jacobo Schatan, "Política Tecnológica y Desarrollo Agrícola", Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 5, CEREN, Universidad Católica de Chile, Stgo., septiembre 1970.

financieros , y un acceso más fácil al crédito y a la asistencia técnica - los que concentran la aplicación de la nueva tecnología, mientras que los pequeños productores y los trabajadores sin tierra ven restringirse cada vez más sus oportunidades de acceso a los mercados y a las fuentes de trabajo respectivamente".

Por lo general, la nueva tecnología es ahorradora de mano de obra, o sea, que se puede obtener una mayor cantidad de producto con una menor cantidad de fuerza de trabajo. Estas características son fácilmente visibles en el caso de la mecanización autopropulsada: tractores, sembradoras, combinadas, etc.; pero también son ciertas, aun cuando de un modo indirecto, en el caso de los fertilizantes y de las nuevas variedades de semilla de altos rendimientos, ya que del gran aumento de la productividad que se obtiene con su aplicación resulta una disminución de la cantidad de mano de obra por unidad de producto.

Por otra parte, como la participación de los salarios en los costos de producción agrícola obtenida con un nivel tecnológico moderno tiende a disminuir, podría esperarse que los salarios reales por trabajador subieran en la misma proporción que los aumentos de productividad; pero esto es aplicable solamente al grupo relativamente pequeño de trabajadores especializados, que son indispensables para la aplicación de las innovaciones técnicas. Los trabajadores no calificados, dada la alta cifra del desempleo rural en la subregión, están dispuestos a aceptar los salarios mínimos vigentes debido a que no encuentran otras oportunidades. De esta manera, la nueva tecnología dará como resultado inevitable la elevación de los salarios medios en el sector modernizante y un estancamiento o la declinación de los salarios en la agricultura tradicional. En esta última es probable que dicho fenómeno vaya acompañado de un aumento de los niveles de desocupación, lo que agravaría aun más el problema si se considera que la población agrícola no es estacionaria sino que tiende a aumentar.

6. El comercio subregional, sus limitaciones y perspectivas.

A) Examen cualitativo del comercio subregional agrícola

La falta de datos recientes no permite evaluar la magnitud actual del comercio intrasubregional de los productos agropecuarios en términos de volumen y valor. Sin embargo, considerando el número de productos que intervienen en los flujos de dicho comercio, se obtiene una idea de su naturaleza, estructura y cobertura.

Si se estudia la estructura cualitativa del comercio agrícola, pecuario, pesquero y forestal entre los países andinos y con terceros países, se ve primeramente que son pocos los productos que intervienen y que es mayor el número de productos que se importan desde fuera que desde la subregión, así como también son más los productos que se exportan a terceros países que los que se destinan a la subregión. Desde luego, hay notorias diferencias de país a país, como puede observarse en el cuadro 6. Por ejemplo, Chile, por sus condiciones ecológicas especiales y por su posición geográfica, muestra un comercio intra-subregional más difundido; en efecto, importa más productos de clima cálido y es el que naturalmente exporta más productos de clima templado. Perú, debido a las limitaciones de agua en su zona costera, es el mayor importador y un exportador mediano, mientras que Ecuador por su posición geográfica ofrece diversos productos tropicales a Chile y Perú.^{5/}

Es bastante difícil justipreciar la importancia del comercio agropecuario de los cinco países, no sólo por la deficiente información estadística, sino además por el carácter esporádico y estacional que suele tener y por la existencia de un fuerte comercio fronterizo, que en parte no está registrado oficialmente.

^{5/} Para mayores detalles véase Informe sobre la situación y perspectivas del comercio agrícola de los países andinos, de la Misión FAO/CEPAL, agosto de 1970.

Cuadro 6

RESUMEN DE LA ESTRUCTURA CUALITATIVA DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL
 DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE LOS PAISES ANDINOS

Países	Importaciones	Importaciones	Exportaciones	Exportaciones
	totales	sub-regionales	totales	sub-regionales
	(Número de productos o grupos de productos agropecuarios)			
Bolivia	29	13	19	10
Colombia	28	17	20	11
Chile	28	20	18	17
Ecuador	27	17	25	21
Perú	32	24	21	14
Subregión	38	33	34	33

Fuente: FAO/CEPAL. Informe sobre la situación y perspectivas del comercio agrícola de los países andinos a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Por este motivo y para facilitar el análisis de las perspectivas a corto plazo del comercio intra-subregional se han agrupado los productos en cuatro categorías: a) productos deficitarios con escasas perspectivas de intercambio subregional; b) productos deficitarios con mejores perspectivas; c) productos que no forman parte de las corrientes tradicionales de comercio, y d) productos de comercio fronterizo.

En el grupo a) entran de una parte los recursos no producidos en cantidad suficiente, o del todo, en la subregión, sea por falta de capacidad productiva inmediata o por limitaciones de recursos naturales; entre éstos están el trigo y harina de trigo, algunas calidades de algodón de fibra larga, especias, sebo vacuno y tabaco rubio en rama. De otra parte están aquellos productos que por razones de calidad, precios y acuerdos comerciales se importan desde fuera de la subregión, aunque ciertos países de ésta sean exportadores de los mismos productos; por ejemplo, café en grano y cacao crudo, nueces y almendras desde Brasil; oleaginosas en buena parte de los Estados Unidos de Norteamérica bajo la Ley 480; vinos embotellados de calidad de Europa; algunas calidades de lana fina, aceites esenciales y té desde Argentina; ganado vacuno en pie y carne bovina (importaciones de Chile y Perú desde Argentina), etc.

/Los productos

Los productos de la categoría b) generalmente se comercian en volumen aún relativamente pequeño, pero forman parte de un comercio regular y tradicional entre dos o más países de la subregión; allí se agrupan la cebada, cervecera, aceite de pescado, ricino, copra, ciertas calidades de algodón de fibra media y larga, lana sucia y pelos de auquénidos, frutas de clima templado, banano, piña y otras frutas tropicales, legumbres secas, hortalizas, café, cacao y té de calidad, algunos tipos de tabaco negro, vinos, carne bovina, cueros, pescados, mariscos, madera aserrada y sus elaborados. Se espera que la expansión de su comercio se haga en unos casos mediante la participación de terceros países y en otros a base del futuro incremento de la demanda intra-subregional. Sin que se limiten los flujos actuales del comercio con terceros países, es evidente que los mayores volúmenes de importación podrán satisfacerse a base de la oferta subregional, es decir, que las dos corrientes pueden subsistir. Como también puede ocurrir una marcada expansión del comercio intra-subregional a medida que mejoren las calidades, los canales de la comercialización, los transportes y disminuyan los costos de producción.

Entre los productos del grupo c), que no forman parte del comercio tradicional, están el maíz, arroz, papas, avena, cítricos, algunas frutas tropicales (mangos, papayas, etc.) maní, sésamo, fibras duras, tomates y otras hortalizas frescas, uvas de mesa, piretro y concentrados proteínicos para alimentación animal. De estos productos, la mayoría de los países del grupo andino son autosuficientes, aunque de vez en cuando se registran carencias o excesos. A corto plazo podrían cubrirse esas necesidades con producción subregional, y a largo plazo, mediante una especialización regional podría crearse un comercio regular de esos recursos. También puede estimularse el comercio de carácter estacional para aquellos productos que se cosechan en diferente época en uno y otro país.

En la categoría d) se agrupan los productos que de modo permanente y/o ocasional forman parte del comercio fronterizo, que, como ya se dijo, frecuentemente no se registra legalmente y que por consiguiente no se puede cuantificar. En este comercio se señalan el trigo y la harina de trigo, maíz para consumo humano, cebada forrajera y cervecera, lana sucia, frutas cítricas, frutas de carozo y pepita, frutas tropicales, legumbres secas
/y hortalizas,

y hortalizas, cacao crudo, té, bananas, maderas en bruto y aserradas, así como ganado bovino, ovino, porcino, aves, huevos, leche en polvo, mantequilla, quesos y cueros.

A más largo plazo las perspectivas para la expansión del comercio agrícola intra-subregional podrían mejorar enormemente. Según las previsiones sobre el crecimiento de la demanda interna de alimentos y otros productos agrícolas, se estima que en un plazo de 20 años se puede llegar a duplicar el consumo global agrícola de la subregión. De todos modos, en algunos productos este incremento sería mayor en virtud de su mayor elasticidad en relación con el mejoramiento del ingreso. Dichas previsiones podrían considerarse conservadoras, ya que no toman en cuenta las políticas que los países de la subregión deben adoptar para lograr objetivos de mayor equidad económica y social entre los distintos estratos de la población, políticas que necesariamente repercutirán sobre la demanda futura de productos agrícolas.

Para que se cumplan estas previsiones, la subregión tendrá que eliminar las trabas al comercio intra-subregional de productos agropecuarios. Aparte de las condiciones sociales imperantes en la agricultura, de los problemas de sanidad y calidad, de la carencia de información estadística y económica adecuada, también las disparidades de los precios internos y los inadecuados sistemas de comercialización constituyen serios escollos para el establecimiento a corto plazo de un sistema generalizado e irrestricto amplio y debidamente organizado del comercio de productos agropecuarios.

A la escasez e irregularidad de los datos, la existencia de una enorme variedad de pesos y medidas en cada país, se suman el problema de los subsidios a ciertos productos y las distorsiones cambiarias, que dificultan una comparación internacional significativa de los precios. Los resultados de una encuesta sobre niveles de precios al por mayor y sistemas de comercialización, llevada a cabo en los países andinos sin otra pretensión que la de disponer de un panorama ilustrativo de la diversidad de los niveles de precios, permite concluir, con todas las reservas del caso, que, salvo excepciones, hay una marcada divergencia entre los niveles de precios internos de diversos productos agropecuarios. Tales disparidades pueden

/obedecer al

obedecer al influjo ejercido por los tipos de cambio vigentes sub o sobre-valorados, por los factores ecológicos técnicos o estructurales y/o por la ineficiencia de los sistemas de comercialización.

La estructura subregional de precios agropecuarios refleja en cierto modo las dispares condiciones de los sistemas y servicios de comercialización. Su deficiencia se debe a numerosos factores, entre los cuales pueden mencionarse: los desajustes entre la producción y la demanda durante el año y de año a año provocados por los factores climáticos; la concentración estacional de la producción; la falta de suficiente capacidad de almacenamiento y conservación de los productos; la deficiente infraestructura física y de transporte; el elevado margen de comercialización de los intermediarios y también la inestabilidad de los precios.

Ante las dificultades que se presentan para proyectar la demanda a largo plazo de los productos agropecuarios y poder así considerar las perspectivas del comercio intra-subregional con cierto grado de aproximación, queda la alternativa de recurrir a órdenes de magnitudes más o menos gruesas de lo que puede ser la demanda interna dentro de 15 años. Con este fin se han realizado algunas estimaciones a nivel subregional, con relación al consumo aparente medio del período 1962-66 obteniéndose los siguientes resultados: el consumo del trigo ascendería de 2.8 a 4.7 millones de toneladas; el de maíz, de 2 a 5.8 millones; el arroz elaborado, de 0.8 a cerca de 2 millones; el cacao de 44 000 a 101 000 toneladas; frejoles, de 192 000 a 418 000 toneladas; azúcar, de 1.2 a 2.5 millones de toneladas; algodón, de 120 000 a 376 000; la de bananos se doblaría, lo mismo que el consumo aparente total de carne bovina.

B) Posibilidades de intercambio para un grupo de productos seleccionados

a) De origen vegetal. Para algunos productos la situación de eventual comercio intra-subregional parece obvia. Es el caso de aquellos que, por razones de orden ecológico, sólo pueden ser cultivados en determinadas zonas. Para muchos otros, el problema puede ser más complejo. Todos, o casi todos los países poseen condiciones para expandir su producción y, según los planes de desarrollo, tienden hacia el autoabastecimiento y/o la disponibilidad de excedentes exportables. Tal como lo revela en forma

/esquemática el

esquemática el cuadro 7, se advierte que, en efecto, se persigue la autosuficiencia o el aumento de las exportaciones para muchos productos; mientras que en relativamente pocos casos se deduce la necesidad de mantener o aumentar las importaciones; porque difícilmente se puede esperar que el déficit de la subregión pueda ser cubierto con exportaciones de la propia subregión (ej. trigo, sebo vacuno).

Del material acumulado para el examen de la situación y perspectivas del comercio de los productos agrícolas en los países y, a las proyecciones hacia 1985 del comercio exterior de los países andinos preparadas por FAO, se construyó el cuadro 8 que muestra, para algunos productos, el nivel que podrían alcanzar en 1985 el consumo y las importaciones o exportaciones de los países. Estas proyecciones pueden estar sujetas a un margen considerable de error, debido a los cambios que podrían sufrir los complejos factores, en especial el crecimiento de la población que influye sobre la demanda, en un lapso de 20 años. Sin embargo valen como indicación de la magnitud aproximada de las necesidades internas y del comercio global de estos países. El examen de los siguientes productos seleccionados muestra las posibilidades de comercio intrasubregional.

Cereales:

Trigo: No se registran exportaciones subregionales oficiales de trigo, pero existe un pequeño comercio fronterizo. Una pequeña cantidad de este producto pasa de Ecuador a Colombia y de Perú a Bolivia debido al estímulo de precios favorables y a las dificultades para la distribución interna del grano. La subregión continuará importando trigo de terceros países para satisfacer sus necesidades internas.

Cuadro 7

TENDENCIAS DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO AGRICOLA
DE CHILE, ECUADOR, PERU Y COLOMBIA.
PRODUCTOS SELECCIONADOS

Productos	Chile	Ecuador	Perú	Colombia
Trigo	Importación	Importación	Importación	Importación
Maíz	Autosuficiencia	Autosuficiencia	Autosuficiencia; posibles ex- cedentes expor- tables	Importación
Arroz	Autosuficiencia	Aumento saldo exportable	Disminución importaciones	Aumento saldo expor- table
Leguminosas secas	Aumento saldo exportable	Autosuficiencia	N.D.	N.D.
Azúcar	Disminución importaciones	Mantención expor- taciones (Cuota USA)	Mantención expor- taciones (Cuota USA)	N.D.
Banano	Importación	Mantención expor- taciones	N.D.	Mantención expor- taciones
Algodón	Importación	Disminución impor- taciones	Exportaciones	Mantención expor- taciones
Carne bovina	Importación	Exportación	Importación	Mantención expor- taciones

N.D. Datos no disponibles

Cuadro 8

GRUPO ANDINO: CONSUMO APARENTE Y COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS PRODUCTOS
 SELECCIONADOS, 1962-66 Y PROYECCIONES A 1985

(En miles de toneladas)

	Consumo aparente		Importaciones		Exportaciones	
	1962-66	1985	1962-66	1985	1962-66	1985
Trigo						
Bolivia	220	435	151	315	-	-
Colombia	293	613	164	399	-	-
Chile	1 566	2 175	343	425	-	-
Ecuador	116	285	47	179	-	-
Perú	631	1 200	484	969	-	-
<u>Total</u>	<u>2 826</u>	<u>4 708</u>	<u>1 189</u>	<u>2 281</u>	-	-
Maíz						
Bolivia	247	501	-	-	-	-
Colombia	859	2 400	14	-	-	-
Chile	213	948	17	-	-	-
Ecuador	163	610	3	-	5	-
Perú	540	1 380	18	-	1	-
<u>Total</u>	<u>2 022</u>	<u>5 839</u>	<u>52</u>	-	<u>6</u>	-
Arroz elaborado						
Bolivia	28	70	2	-	-	-
Colombia	386	910	1	-	2	20
Chile	63	125	1	-	5	-
Ecuador	102	300	14	-	14	50
Perú	262	640	1	100	-	-
<u>Total</u>	<u>841</u>	<u>2 045</u>	<u>42</u>	<u>100</u>	<u>21</u>	<u>70</u>
Frijoles						
Bolivia	2	3	-	-	-	-
Colombia	42	98	0.7	-	-	-
Chile	74	137	0.4	-	15	47
Ecuador	28	67	0.1	-	-	-
Perú	48	113	0.2	-	1	-
<u>Total</u>	<u>194</u>	<u>418</u>	<u>1.4</u>	-	<u>16</u>	<u>47</u>
Azúcar						
Bolivia	84	166	-	-	4	-
Colombia	390	830	-	-	80	80
Chile	295	523	163	336	-	-
Ecuador	101	229	-	-	56	85
Perú	336	720	-	-	416	512
<u>Total</u>	<u>1 206</u>	<u>2 468</u>	<u>163</u>	<u>336</u>	<u>556</u>	<u>677</u>
Algodón						
Bolivia	2	4	2	-	-	-
Colombia	60	227	4	-	15	-
Chile	28	60	28	60	-	-
Ecuador	8	20	3	4	-	-
Perú	22	65	-	-	116	125
<u>Total</u>	<u>120</u>	<u>376</u>	<u>37</u>	<u>64</u>	<u>131</u>	<u>125</u>

Cuadro 8 (concl.)

	Consumo aparente		Importaciones		Exportaciones	
	1962-66	1985	1962-66	1985	1962-66	1985
<u>Bananos</u>						
Bolivia	90	200	-	-	-	-
Colombia	383	887	-	-	223	400
Chile	32	75	32	75	-	-
Ecuador	1 496	2 600	-	-	1 258	1 400
Perú	418	940	7	7	1	-
<u>Total</u>	<u>2 419</u>	<u>4 702</u>	<u>39</u>	<u>82</u>	<u>1 482</u>	<u>1 800</u>
<u>Café</u>						
Bolivia	2	4	-	-	2	1
Colombia	106	246	-	-	364	550
Chile	8	17	8	17	-	-
Ecuador	22	50	-	-	36	44
Perú	12	31	1	-	38	35
<u>Total</u>	<u>150</u>	<u>348</u>	<u>2</u>	<u>17</u>	<u>440</u>	<u>630</u>
<u>Cacao</u>						
Bolivia	2	4	-	-	-	-
Colombia	28	63	11	2	-	-
Chile	2	5	2	5	-	-
Ecuador	9	21	-	-	35	60
Perú	3	8	1	-	-	-
<u>Total</u>	<u>44</u>	<u>101</u>	<u>14</u>	<u>7</u>	<u>35</u>	<u>60</u>
<u>Tabaco</u>						
Bolivia	1	3	-	-	-	-
Colombia	29	60	-	-	12	20
Chile	8	13	1	1	-	-
Ecuador	2	4	1	-	-	2
Perú	3	5	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>43</u>	<u>83</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>12</u>	<u>22</u>
<u>Carne bovina</u>						
Bolivia	34	67	1	-	1	8
Colombia	391	883	-	-	5	100
Chile	176	297	41	28	-	-
Ecuador	42	98	-	-	4	7
Perú	83	201	24	75	-	-
<u>Total</u>	<u>726</u>	<u>1 546</u>	<u>66</u>	<u>103</u>	<u>10</u>	<u>115</u>

Fuentes: CEPAL y FAO.

/Maíz: Bolivia

Maíz: Bolivia, Colombia y Ecuador son autosuficientes y para los tres países existe un comercio fronterizo estacional y complementario no legalizado entre Bolivia y Chile, Ecuador y Colombia, Perú y Bolivia. Este último país tiene un gran potencial productor y espera en el futuro continuar y aun incrementar su comercio fronterizo con el Norte de Chile y el Sur del Perú. El plan de desarrollo agropecuario de Chile contempla a largo plazo la autosuficiencia en este grano, pero mientras se logra este objetivo el país deberá seguir importando según el ritmo de desarrollo de su industria animal. Colombia está aplicando un programa de expansión de maíces híbridos en los Valles Costeros y una política de precios tendiente a estimular la producción, con miras a una reducción de sus importaciones no registradas, procedentes del Ecuador. En cuanto a este último país, de vieja tradición de autosuficiencia, sus excedentes ocasionales contribuirán al comercio fronterizo habitual con Perú y Colombia.

Arroz: El comercio intrasubregional de arroz es de poca importancia y más bien de tipo fronterizo. En forma legal y/o clandestina pasan a través de las zonas fronterizas pequeñas cantidades de arroz entre Colombia y Ecuador en ambas direcciones; tal mercado existe también desde Ecuador a Perú y desde Bolivia a Perú y al Norte de Chile.

Dentro del marco de la integración subregional, el comercio del arroz podría ofrecer características más definidas. Las autoridades peruanas piensan que, a mediano plazo, Perú será autosuficiente en este cereal; y que el déficit anual podría ser satisfecho en futuras negociaciones de gobierno a gobierno dentro de la subregión, siempre que la calidad y el precio lo permitan. Con la proyectada construcción del Tranque Digua, Chile espera habilitar nuevas tierras para el regadío y alcanzar en 1985 una superficie bajo este cultivo de 50 000 hectáreas; y, con mejores variedades y el uso de fertilizantes, llegar eventualmente al autoabastecimiento en arroz. Entre tanto este país debería importar una cierta cantidad de arroz para satisfacer sus necesidades internas.

/En Colombia

En Colombia el consumo interno de la década futura puede ser satisfecho con la producción nacional; pero si el país desea competir en el mercado subregional, sin recurrir al subsidio, deberá bajar sus costos de producción.

Ecuador a mediano plazo puede ser exportador regular de arroz a la subregión, a condición de cambiar la estructura arcaica de su sistema de cultivo y mejorar la calidad del grano.

Se deduce de lo anterior que solamente Chile y Perú seguirán siendo importadores y eventualmente autosuficientes. Sus importaciones actuales de terceros países se hacen por razones de calidad y precios. Es de esperar que se establezca un comercio intrasubregional más intenso, bajo los términos del acuerdo de Cartagena.

Cebada: La cebada forrajera no ha sido objeto de comercio entre los países de la subregión. Existe sin embargo un comercio fronterizo no registrado entre Ecuador y Colombia; Ecuador y Perú; Bolivia y el Sur de Perú. En cuanto a la cebada cervecera, Chile suele exportarla en forma de malta a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador. Estas importaciones tienden a disminuir, debido al fomento de la producción local en los últimos años. Por su especialización en este producto, Chile seguirá ofreciendo sus excedentes a los demás países del Pacto Andino.

Oleaginosas, aceites y grasas: La subregión en estos renglones se caracteriza por ser importadora neta de aceites livianos y de sebo desde terceros países. En cambio, la subregión es una exportadora en gran escala de aceites de pescado y de aceites técnicos hacia terceros países. El comercio intrasubregional de productos oleaginosos y de aceites en general es de poca significación exceptuando las exportaciones peruanas de aceite de pescado a Colombia, por valor de más de 4 millones de dólares. También se registran ventas de pequeñas cantidades de aceite de ricino del Ecuador a Chile y de aceite de coco del Perú a Chile. Todos los países proyectan expandir la producción nacional de aceites livianos con miras a reducir su dependencia de terceros países o llegar a la autosuficiencia y a disponer de excedentes.

/Frutas: Las

Frutas: Las frutas tales como los cítricos, las uvas frescas y pasas, las manzanas y peras, la banana, las piñas y ciertas frutas tropicales ofrecen grandes posibilidades de comercio.

Cítricos: Las exportaciones e importaciones de cítricos entre los países de la subregión, especialmente entre países limítrofes, han sido muy pequeñas en los últimos años. Se espera que con el aumento de los ingresos en los países andinos se expanda el consumo de frutas cítricas en ellos y consecuentemente se intensifique el intercambio estacional entre ellos, debido a que la producción en los cinco países alcanza sus máximos niveles en diferentes épocas del año.

Manzanas y peras: La subregión representa un importante mercado para las exportaciones chilenas de manzanas y peras. Perú es el principal importador de manzanas y peras chilenas. Este país absorbe aproximadamente los 2/3 de las exportaciones chilenas de manzanas a la subregión y 1/6 de las exportaciones de Chile en peras. Ecuador y Colombia representan pequeños mercados de frutas chilenas en términos absolutos. Según las proyecciones de ODEPA, a mediano plazo, Chile estará en posición de colocar en el Perú 10 000 toneladas anuales de peras. También existen posibilidades de mayores colocaciones en Ecuador y Colombia, a condición de que se aumente el poder adquisitivo y se mejoren las condiciones de comercialización y las facilidades de refrigeración, transporte y almacenamiento.

Bananos: La subregión es la principal área exportadora del mundo de este producto, y los dos exportadores mayores de la subregión son Ecuador y Colombia. Con respecto al comercio de bananos dentro de la subregión, las exportaciones del Ecuador a Chile han alcanzado un volumen de 6 000 a 7 000 toneladas anuales; por un valor superior a 8 millones de dólares. Chile importa también de Bolivia y del Perú, pero en menor grado. Ecuador exporta también este producto al Perú. Existe sin embargo un comercio no registrado de bananos ecuatorianos al Perú.

/Chile es

Chile es el único país no productor de la subregión; en consecuencia, constituye el principal mercado de los países productores de la subregión. Como su consumo de banano ha alcanzado ya el nivel del de los Estados Unidos, por año y por habitante, el futuro crecimiento de sus importaciones podría ser más bien gradual a corto plazo y a largo plazo dependerá únicamente del crecimiento de la población.

Además del producto fresco existe la posibilidad futura para Ecuador de comerciar con los productos derivados de la banana, tanto para consumo humano como para la alimentación animal.

Hortalizas: Las hortalizas se comercializan en pequeñas cantidades entre los países andinos. Perú es un pequeño importador de cebollas de Chile, pero también exporta aproximadamente hasta mil toneladas en total en algunos años, a Bolivia y Ecuador. En cuanto al ajo, Chile y Colombia no exportan a la subregión. Perú lo hace en forma limitada y Ecuador es prácticamente autosuficiente. Con respecto a los tomates los países de la subregión son autosuficientes y aún exportan pequeñas cantidades de tomates frescos a terceros países. Como los países de la subregión continuarán siendo autosuficientes en cebollas, ajos y tomates, una expansión futura del comercio de hortalizas entre ellos parece dudosa. Sin embargo, puede intentarse un programa de liberación estacional para las cebollas y los ajos frescos debido a que el período de mayor comercialización del producto fresco es diferente en Chile y Colombia, en Ecuador y en Perú. Bajo la protección del arancel externo la industria de transformación del tomate puede desarrollarse determinando su mayor comercio entre los países de la región.

Azúcar: El comercio del azúcar dentro de la subregión - principalmente desde el Perú a Chile - se hace en forma de azúcar cruda para refinería y tiene lugar a los precios del mercado mundial. Las importaciones totales de azúcar de Chile han venido declinando en los últimos años. En 1964 alcanzaron a 26 millones de dólares, pero actualmente son del orden de 2.5 millones. La participación de la subregión en este monto es de solamente 700 mil dólares. Chile hace también pequeñas y

/esporádicas importaciones

esporádicas importaciones desde Colombia. Chile es el único país de la subregión netamente importador. Todos los demás siguen siendo exportadores al mercado libre bajo el Acuerdo Internacional del Azúcar o al mercado favorable de los Estados Unidos de América, dentro de un sistema de cuotas.

Sin embargo, Chile tiene planes para convertirse en un país autosuficiente, con la expansión de la producción de remolacha azucarera; persiguiendo un doble objetivo: sustitución de las importaciones y utilización de los subproductos como forrajes para el desarrollo de la ganadería. No obstante, existen algunos aspectos de la política azucarera chilena que podría llevar al convencimiento de que habrá de continuar importando azúcar en cierta cantidad, aparte de la demanda adicional que resultará del crecimiento de la población y del ingreso. Debe recordarse que en Chile el azúcar se vende a precios fijados por la DIRINCO para todos los niveles de comercialización y que como los costos del producto nacional son superiores a los del azúcar importado, la producción interna tiene que ser subsidiada, lo que en parte se hace con los fondos que se derivan de las importaciones. En consecuencia, la desaparición de las importaciones puede significar la eliminación de una fuente de recursos para el sostenimiento de la industria nacional. Podría suceder que Chile reservara parte de su mercado importador para los exportadores subregionales, a precios preferenciales, lo que es muy dudoso, pues esto requeriría cambios radicales en la política azucarera chilena.

Por estas razones, dentro de los planes de liberación del comercio agrícola subregional, el problema del azúcar es uno de los de más difícil solución.

Café y cacao: Los países que integran la subregión, excepto Chile, son productores de café y cacao; y la subregión es la segunda zona mundial productora de café. Chile importa solamente unos pocos cientos de toneladas de café de los cuatro países productores de la subregión. Para satisfacer sus necesidades se aprovisiona casi exclusivamente desde Brasil. Como el precio del café al consumidor

/está regulado

está regulado y mantenido a bajo nivel en Chile, la demanda de importación se dirige al producto de más bajo precio que a los "Arábicos suaves" que se producen en Colombia, Ecuador y Perú. La liberación del comercio del café crudo (en grano, verde) no debería crear problemas serios de desplazamiento de los abastos internos para el producto de importación. No habrá competencia dentro del mercado subregional entre los tipos de café de exportación; pero entre los de consumo interno, que ingresan al comercio intra-subregional, se podría generar una competencia indeseable en los precios. Como los programas de diversificación deben implantarse hacia 1972/73, se recomienda una consulta entre las partes interesadas para evitar la adopción de decisiones conflictivas en materia de los cultivos sustitutivos. En cuanto al cacao, dentro de la subregión, Colombia es el principal mercado para el cacao ecuatoriano que ingresa en forma legal y clandestina. Perú y Chile importan ocasionalmente desde Ecuador. Chile importa igualmente en pequeñas cantidades desde Colombia. Bolivia es virtualmente autosuficiente en este producto. La liberación, ya en vigor, puede generar algún incremento de las exportaciones de cacao en grano y otros productos primarios de cacao desde el Ecuador a los otros países miembros del Acuerdo de Cartagena, especialmente a Colombia y a Chile, cuyo mercado está en expansión, debido a su bajo consumo per cápita de cacao dentro de la subregión (menos de 750 gramos al año). Aunque existen buenas perspectivas para la expansión del comercio de cacao entre los países de la subregión, y principalmente para el Ecuador, no deben descartarse los posibles conflictos que podrían surgir del aumento de la producción en Ecuador y Colombia.

Vinos: Chile exporta a los otros cuatro países del Pacto Andino vino en botellas y otro tipo de envases. El principal comprador de vino embotellado es Colombia que, en 1969, adquirió vino chileno por valor de 200 mil dólares. Sin embargo, Ecuador es el principal importador de vino chileno en barriles de madera y otros envases, por unos 15 mil dólares anuales. Pero la importación subregional, procedente de Chile representa una proporción mucho menor del total importado por los países andinos desde fuera de la subregión.

/Las perspectivas

Las perspectivas del incremento del comercio de vino dentro de la subregión son buenas. Chile es el único proveedor de la subregión y este hecho lo pone en una situación muy particular ya que es posible el incremento del comercio intra-subregional de vino dentro de los términos del Acuerdo de Cartagena, si se considera que los cinco países del grupo tienen elevados impuestos a la importación de vino y otras restricciones.

Algodón: Dos países de la subregión, Colombia y Perú, son exportadores netos de algodón. Los demás son importadores. Chile importa más de 3 mil toneladas de algodón del Perú (9/10 de Pima y 1/10 de Tanguis). Ecuador importa desde Perú 600 toneladas en proporciones iguales de los dos tipos de algodón, mientras que Colombia importa 600 tonelada de Pima y 250 de Tanguis. Colombia exporta a la subregión por un valor de 1.7 millones de dólares.

De las importaciones anuales de Chile, por valor de unos 20 millones de dólares, solamente una cuarta parte proviene de la subregión. Es posible que la liberación del comercio del algodón conduzca a que se abastezca solamente la subregión. La situación, sin embargo, puede desembocar en dificultades a largo plazo, debido a que los países importadores - a excepción de Chile que no es productor - y que producen actualmente tipos distintos de este material, piensan desarrollar el cultivo de algodón de fibra larga y competir en el mercado internacional.

A corto plazo estos planes y proyectos no afectarán el comercio intra-subregional, pero a largo plazo, los países de la subregión tendrán que desarrollar un enfoque conjunto de la producción algodoneira a nivel subregional para evitar complicaciones.

Tabaco: El tabaco manufacturado se importa desde terceros países en la subregión y el comercio de tabaco no manufacturado en ellos es muy pequeño. Perú exporta alrededor de 210 toneladas de tabaco al Ecuador, mientras que Colombia exporta tabaco en hoja al Perú y al Ecuador por 68 mil y 136 mil dólares respectivamente. Chile importa en pequeña cantidad desde el Ecuador.

A primera vista parece que la liberación del comercio de tabaco entre los países andinos no provocaría problemas a corto y mediano plazo; todos ellos son productores de tabaco e importan sus necesidades de de tabaco Burley y Virginia desde fuera de la subregión. Pero, a más largo plazo, podría lograrse en esta zona la producción del tabaco del tipo importado y lograr un ahorro de divisas si las partes interesadas deciden desarrollar un enfoque conjunto.

Productos de la madera: La subregión es exportadora neta de productos de madera. Chile exporta, dentro de la subregión, madera de araucaria y pino y chapas a Perú, celulosa a Colombia y Perú. Perú importa también maderas duras aserradas desde Bolivia, cedro aserrado y balsa en rollo desde Ecuador, chapas y tableros desde Colombia y Ecuador. Parte de las importaciones de pulpa de Colombia y del papel para periódicos de Bolivia, provienen de Chile. Dentro de la subregión, Chile está en mejores condiciones para ampliar las industrias forestales a base de coníferas y exportar a los otros países elaborados de madera, pero el alto costo de transporte desestimula la exportación. Sin embargo, Perú considera que parte de las importaciones de elaborados de madera, procedentes de terceros países, podría ser sustituida por productores de la subregión dando preferencia a Chile como proveedor. Al mismo tiempo, como Perú tiende hacia el autoabastecimiento en papel kraft y de gran parte de otros papeles, este país espera exportar hacia el Ecuador papel corrugado medio y cartones para embalar banano. De todos modos seguirá siendo importador de papeles especiales.

b) De origen animal

Ganado y carne bovinos: Colombia es el país exportador más importante de la subregión, ya que sus despachos totales, incluyendo la estimación de las exportaciones a Venezuela de ganado en pié, alcanzan a un total que fluctúa entre 75 000 y 80 000 toneladas de carne en canal. El grueso de sus ventas de ganado bovino en pié las hace a Perú, que en 1970 fueron de unos 84 000 novillos por valor de unos 16 millones de dólares. Hacia el Ecuador los despachos colombianos alcanzan anualmente a unas

/20 000 cabezas,

20 000 cabezas, no comercializadas legalmente. Las exportaciones colombianas de carne en canal se destinan en Parte a Perú, pero principalmente a islas del Caribe y a Europa. De Ecuador salen sin registro entre 20 000 y 30 000 cabezas bovinas para Perú, como también en cantidades menores de Bolivia para Perú y Brasil. En cuanto a las importaciones, por razón de las crecidas compras de ganado y carne que regularmente hacen Chile y Perú, la subregión es gran importadora, con un volumen que en 1962-66 promedió 66 000 toneladas de carne al año. Chile importa ganado y carne desde Argentina principalmente, y en mucho menor volumen desde Bolivia, Paraguay y Uruguay. Perú importa ganado y carne argentina y también de Colombia, Ecuador y, en cantidades reducidas, desde Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Productos lácteos: La subregión es importadora neta, preferentemente en cuanto a leche en polvo, condensada, mantequilla y quesos. Las adquisiciones de leche en polvo alcanzaron en 1967 a unas 30 000 toneladas originarias de Estados Unidos, Europa, Australia y Nueva Zelanda. Perú es el principal importador de productos lácteos, equivalentes a la tercera parte de su consumo total de leche. Las importaciones ecuatorianas de leche en polvo comercializadas y en condiciones de favor equivalieron recientemente a unos 33 millones de litros de leche reconstituida. También Chile importa cantidades apreciables de productos lácteos. Solamente Ecuador exporta algunas cantidades reducidas de quesos y mantequilla, como parte de un comercio fronterizo con Colombia y Perú no registrado oficialmente.

Ovinos, lana, cerdos y aves: Los países de la subregión únicamente realizan algunas importaciones para mejorar las razas, y tanto los reproductores como los huevos destinados para incubación y usos industriales provienen enteramente de terceros países. Respecto a lana, la subregión es exportadora de lana ovina con grasa y de pelos finos de alpaca y vicuña. Chile exporta principalmente lana con grasa, pero también lo hace Perú, país

/que con

que con Bolivia exporta los pelos de auquénidos. Prácticamente no existe comercio de lanas dentro de la subregión, y tanto las exportaciones como las importaciones se hacen con terceros países.

Las importaciones consisten principalmente en lanas finas, siendo Colombia el principal importador y en mucho menor escala Chile y Perú.

Cueros y pieles: Bolivia, Colombia y Perú exportan por un total de 5 millones de dólares, correspondiendo la mayor parte de los despachos a productos especializados, tales como pieles de reptiles, felinos y otros animales salvajes. La subregión importa cueros y pieles comunes, especialmente cueros vacunos procedentes de Argentina y también cueros curtidos desde terceros países.

Productos de la pesca: La subregión es exportadora neta de productos pesqueros y son pequeñas sus importaciones. Perú y Chile han desarrollado una industria pesquera muy adelantada. Los dos países participan con el 20 por ciento de la pesca total mundial. Sin embargo, el comercio intra-subregional de pescado se hace en pequeña escala. Dentro de la subregión Chile envía a Bolivia pescados frescos y/o congelados por vía aérea y harina de pescado por vía férrea, mientras que Perú no comercia este producto con los otros países de la subregión. Ecuador exporta atún a Colombia y camarones a Bolivia y Chile. La subregión importa poco de terceros países y los productos importados tienen un mercado selectivo en grupos de altos ingresos. Por eso no existe un problema verdadero de sustitución de importaciones en la subregión sino el de la ampliación de los mercados internos.

Tanto entre Chile y Ecuador, como entre Chile y Perú, se estudia el establecimiento de empresas mixtas para la explotación respectiva del atún ecuatoriano y del bonito durante mayor número de meses en el año.

/En general,

En general, los países del Pacífico tienden a coordinar sus actividades en materia de pesca, como subregión y bajo los términos del Acuerdo de Cartagena a fin de llegar a una complementación de este producto y a ofrecer una acción común frente al mercado externo.

c) Limitaciones y perspectivas del comercio intra-subregional

Del examen anterior se desprende que para muchos de los productos, como arroz, maíz, legumbres, hortalizas, y diversas oleaginosas vegetales, los países de la subregión poseen recursos naturales suficientes para incrementar la producción, autoabastecerse y aun crear excedentes exportables. Pero convendría teóricamente concentrar sus esfuerzos en las zonas de mayores ventajas, para que ellas pudieran satisfacer las necesidades de las zonas menos favorecidas. Sin embargo, en la práctica tal política generaría serias dificultades, desde el punto de vista social, agudizando las ya serias condiciones de desempleo y subempleo crónico en la zona. Si en lugar de concentrar todo el esfuerzo de producción en los países de mayores ventajas, se les asigna solamente la mayor parte del aumento esperado de la producción y se deja el complemento al esfuerzo nacional, adoptando las medidas del caso para mejorar la calidad y lograr precios competitivos, podría entonces vislumbrarse la posibilidad de reservar poco a poco a esos países una fracción proporcionalmente mayor del mercado.

De igual manera intervienen las variaciones en cuanto a la época en que se manifiestan estas ventajas, la cual permitirá realizar intercambios sobre una base de complementación estacional; como es el caso de frutas, legumbres y hortalizas en estado verde. Al hacer extensivo este tipo de arreglo a un número grande de productos, es posible que se logre una cierta compensación natural entre los países, evitándose desequilibrios excesivos en el comercio agrícola subregional. Tales arreglos requerirán, por supuesto, de estudios complejos y largos sobre localización y potencialidad de los recursos naturales y costos de producción en distintas alternativas de mejoramiento tecnológico; así como también el gradual reordenamiento de la eficiencia productiva de las unidades de explotación agrícola.

/Las perspectivas

Las perspectivas de un incremento sustancial del comercio intra-subregional de productos forestales no son claras a corto plazo. Es difícil evaluar las posibilidades reales de aprovechamiento de estos recursos por falta de inventarios forestales sistemáticos y completos de las extensas superficies de los países de la subregión y por los obstáculos creados por los problemas de maderero y transporte. Sin embargo, existe en la subregión la tendencia a sustituir las exportaciones de madera en rollo por productos con algún grado de elaboración. En efecto, existen evidentes condiciones favorables para establecer variadas industrias forestales a base de la extracción de materia prima tanto de los bosques naturales como de los bosques artificiales, con miras a la expansión a largo plazo de los productos madereros dentro de la subregión. En el grupo de los productos animales no hay limitaciones técnicas que se opongan a una expansión importante de su producción; por el contrario, la subregión posee un potencial ganadero muy grande que le permitiría no solamente satisfacer los requerimientos crecientes del consumo interno, sino además, como en el caso de las carnes, lograr excedentes de producción que podrían exportarse a los países deficitarios de la zona y hacia terceros países.

Estimaciones sobre producción, consumo y comercio exterior de carne bovina de la subregión para 1985 pueden apreciarse en el cuadro 9.

El comercio intra-subregional de ganado y carne podría verse limitado en el futuro de largo plazo, si se cumplen los planes nacionales de autoabastecimiento. Chile y Perú, por ejemplo, esperan sustituir sus importaciones y, por otro lado, Bolivia, Colombia y Ecuador están fomentando sus exportaciones. Esto significa que las principales corrientes de este comercio exportador tendrán que estar orientadas hacia terceros países.

Cuadro 9

GRUPO ANDINO: PRODUCCION, COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO DE CARNE BOVINA 1962-66
Y PROYECCIONES A 1985

(En miles de toneladas de carne en canal)

País	Producción			Importación			Exportación			Consumo aparente					
	1962-66	1985	Tasa anual de variación	1962-66	1985	Tasa anual de variación	1962-66	1985	Tasa de variación	Total		Por habitante (Kg/año)			
										1962-66	1985	Tasa anual de variación	1962-66	1985	Tasa anual de variación
Bolivia	34	75	3.8	1	-	-	1	8	10.4	34	67	3.3	8.4	10.0	0.5
Colombia	396	983	4.4	-	-	-	5	100	15.3	391	883	4.0	22.3	23.9	0.3
Chile	135	269	3.4	41	28	-1.8	-	-	-	176	297	2.5	20.5	24.2	0.8
Ecuador	46	105	4.0	-	-	-	4	7	2.7	42	98	4.1	8.4	9.8	0.7
Perú	59	126	3.7	24	75	5.6	-	-	-	83	201	4.3	7.3	9.3	1.2
<u>Total</u>	<u>670</u>	<u>1 558</u>	<u>4.1</u>	<u>66</u>	<u>103</u>	<u>2.1</u>	<u>10</u>	<u>115</u>	<u>12.3</u>	<u>726</u>	<u>1 546</u>	<u>3.7</u>	<u>15.5</u>	<u>17.4</u>	<u>0.6</u>

Fuente: Situación actual, problemas y perspectivas del comercio de la carne bovina en los países de la ALALC, estudio de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Otras limitaciones podrían surgir con cierta fuerza como consecuencia de la baja productividad de la ganadería subregional y de los precios relativamente altos del ganado y de la carne, sumados a serias deficiencias de la comercialización, que podrían colocar a la subregión, como exportadora, en una situación desventajosa frente a la competencia de terceros países con ganadería más evolucionada. De todas maneras es mucho lo que puede esperarse en materia de integración y complementación de la producción pecuaria y de su comercio en los países del pacto andino.

Todo depende de la forma cómo orienten y armonicen sus políticas de producción, consumo y comercio exterior.

En el renglón de leche y productos lácteos, las perspectivas del comercio intra-subregional son claramente inciertas aun a largo plazo; esto debido, de una parte, a que los futuros aumentos de la producción tendrán que dedicarse al mejoramiento de los bajos niveles de consumo por habitante que prevalecen en los cinco países, y por otra parte, a causa de que las condiciones de baja productividad reinante en los hatos y la calidad objetable de los productos sólo podrían resolverse en un período de años lejanos, para llegar a competir ventajosamente con terceros países especialmente en este tipo de producción.

La existencia de fuertes excedentes de productos lácteos en el comercio internacional, a precios ostensiblemente bajos, puede ser otro factor limitante de su comercio intra-subregional.

La subregión posee zonas muy aptas para el desarrollo de la industria ovina y en los cinco países la producción de lana no sólo puede expandirse sustancialmente sino mejorar mucho en calidad. Esto les permitiría incrementar tanto sus exportaciones de lana fina hacia terceros países, como también expandir al comercio dentro de la subregión, evitándose así una importante salida de divisas fuera de la zona.

Las perspectivas de incremento del comercio de los productos pesqueros son alentadoras en lo que concierne a las exportaciones extra-subregionales, gracias al alto potencial pesquero de los países integrantes de la subregión y al avance tecnológico en

/la construcción

la construcción de embarcaciones, así como por los métodos de captura y la modernización de las instalaciones, equipos e industrias. Sin embargo el mercado interno de estos países es reducido para dichos productos debido a la falta de hábitos de consumo, escasamente promovido, lo cual se ha visto agravado por deficientes vías de comunicación, e insuficiencia de instalaciones de refrigeración y conservación del pescado.

También las importaciones de productos pesqueros de la subregión desde terceros países son muy reducidas y, por lo tanto no existe en la subregión un problema de sustitución de importaciones sino más bien uno de ampliación de mercado interno.

C. Incremento de las exportaciones extra-subregionales.

En los cinco países que integran el Pacto Andino existen excedentes de un grupo numeroso de productos que se cultivan predominantemente para la exportación a países desarrollados. De otra parte, algunos alimentos no se producen en los países en volumen suficiente para satisfacer el consumo interno y por lo tanto, se importan continua o periódicamente. En los planes nacionales de desarrollo, y con mayor razón en los referentes al sector agropecuario, se ha dado gran importancia a la política de comercio exterior de productos agrícolas. Debido a lo reciente del Acuerdo de Cartagena, la integración subregional agrícola apenas empieza a ser incluida en las programaciones agropecuarias nacionales, lo cual se explica en parte por el hecho de que sus ventas a países extra-subregionales abarca algo así como las cuatro quintas partes de su comercio exterior agrícola total.

Los criterios fundamentales de integración se refieren a las políticas de comercio exterior, a la participación en los procesos de integración regional (ALALC) y subregional y a la adecuación institucional necesaria para la ejecución de dichas políticas. Se reconoce que el logro de mejores niveles de vida dependerá, entre otros factores, del desarrollo de planes de producción y de comercio exterior más adelantados y complejos, para así asegurar niveles crecientes de actividad. El lento progreso de las exportaciones agropecuarias para Colombia y Ecuador principalmente, y de modo menos fundamental para Perú, Bolivia y Chile, junto con una relación desventajosa en lo que a términos del intercambio se refiere, ha constituido un

/obstáculo crítico

obstáculo crítico al desarrollo general de los países. Los problemas de balance de pagos y la creación de nuevas oportunidades de empleo, encuentran un paliativo cuando se concretan los esfuerzos para obtener ingresos adicionales de divisas mediante mayores y más diversificadas exportaciones y por la sustitución de importaciones.

De conformidad con esos objetivos, los países han establecido programas de estímulo a las exportaciones basados en medidas de tipo cambiario, creación de ciertos subsidios, estabilización de precios, financiamiento de las exportaciones, etc.

Si se examinan los planes de desarrollo agropecuario, se pueden apreciar los volúmenes que los países esperan exportar y/o substituir en su importación. En este último caso, se ha llegado a definir el grado en el cual los alimentos y productos agropecuarios deben ser considerados como esenciales, para que tengan un trato especial. Además, está arraigando la idea de que las importaciones deben ajustarse a las cantidades necesarias para cubrir el déficit nacional de abastecimiento y que por lo tanto realicen a través de los canales oficiales de comercialización, tales como la ECA en Chile, el IDEMA en Colombia y EPSA (Empresa Pública de Servicios Agropecuarios) en Perú. Los productos que tanto ECA, como IDEMA y EPSA manejan, con algunas excepciones, son aquellos de cuya importación dependen fuertemente los países de la subregión. Corrientemente se trata de importaciones desde terceros países y también de recursos propios de la subregión, como ganado vacuno, carne y arroz.

Por este motivo, los organismos oficiales de comercialización de productos agropecuarios de Colombia, Chile y Perú y los que se supone podrían crear a corto plazo Ecuador y Bolivia, pueden tener un papel importante en la posible integración subregional del sector agrícola de los cinco países, pues al tener el control del comercio de diversos productos importantes, pueden adoptar las decisiones y medidas que permitan reorientar dicho comercio en beneficio de la subregión, e integrar la política comercial dentro de las políticas generales de desarrollo.

Los organismos estatales de comercialización pueden desempeñar también un importantísimo papel para elaborar una estrategia común de comercio exterior agropecuario frente a terceros, ya que por mucho tiempo, y para varios productos indefinidamente, los mercados extra-subregionales

/continuarán siendo

continuarán siendo de vital importancia para los cinco países. La armonización de posiciones y la búsqueda de un frente común para el mejoramiento de las condiciones de colocación de las exportaciones o de adquisición de las importaciones tendrían ventajas indudables para la subregión en su conjunto y para cada uno de los países individualmente considerados.

Naturalmente, que para que los organismos oficiales de comercialización sigan los lineamientos de política sugeridos, es indispensable que gradualmente vayan ajustando y armonizando su funcionamiento y estructura operativa. En la actualidad, si bien se asemejan en muchos aspectos, difieren en otros de gran importancia; inclusive uno de sus objetivos - la búsqueda de abastecimientos externos en las mejores condiciones posibles de calidad y precio - podría constituirse en un obstáculo para el incremento del intercambio subregional. Además, muchos de los productos en que intervienen los organismos estatales de comercialización son de gran consumo popular y, por lo tanto, políticamente sensitivos. Esto indica que su intercambio deberá ser oportunamente analizado, discutido y aun negociado por los gobiernos.