

INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE  
PAISES EN DESARROLLO EN EL  
AMBITO AGRICOLA

Germánico Salgado Peñaherrera

11



Naciones  
Unidas

CUADERNOS DE LA  
C E P A L

337.18  
S164



---

INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE  
PAISES EN DESARROLLO EN EL  
AMBITO AGRICOLA

Germánico Salgado Peñaherrera  
Consultor de la FAO

El autor agradece especialmente la valiosa ayuda que le han prestado en la preparación de este trabajo el Sr. Luis López Cordovez, Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, y el Ing. Jorge Ruiz, funcionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena. La responsabilidad por los juicios hechos es, por supuesto, exclusivamente del autor.

---

SANTIAGO DE CHILE, 1976

07499

**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION  
E INFORMACION ECONOMICA**

*Este trabajo se presentó con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.*

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Departamento de Documentación  
e Información Económica  
COM  CAN  FON   
Procedencia: NACIONES UNIDAS - CEPAL  
Nº de Orden: 174-96  
Precio: 4.39.851 =  
P. de Índice: 19970410

Integración  
en el á

I. La inte  
llos de

II. La agr  
de can

III. Los p  
agríc

IV. El án  
coop  
esfue  
inter

V. La c  
capa  
de p

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.81.II.G.32

## INDICE

LARC/76/7(a) a la  
para América Latina y  
de la Alimentación  
de 1976.

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola	1
I. La integración agrícola: uno más entre los escollos de un empeño conflictivo	5
II. La agricultura: el sector ignorado en la búsqueda de caminos de la integración latinoamericana	9
III. Los problemas instrumentales en la integración agrícola	17
IV. El ámbito de lo posible: acciones limitadas de cooperación y las dificultades de llegar a un esfuerzo conjunto para crear las bases de una interdependencia	27
V. La cooperación como un medio para mejorar la capacidad externa de negociación en el comercio de productos agropecuarios	45

**INTEGRACION Y COOPERACION ENTRE PAISES  
EN DESARROLLO EN EL AMBITO AGRICOLA**

En su origen este trabajo debía haberse limitado a examinar los problemas de la participación de la agricultura en la integración económica. Se ha creído conveniente que rebasara ese ámbito para abarcar otras modalidades posibles de cooperación entre países en desarrollo, y concretamente los países de América Latina, no sólo porque el momento que vivimos reclama todos los recursos de la acción conjunta, sino porque en la América Latina de hoy se advierte ya una tendencia hacia variadas formas de cooperación que no sería dable ignorar.

El autor de este trabajo no es un entendido en el campo del desarrollo agrícola. Si alguna experiencia tiene, ella se limita a la planificación económica y la integración, que es su vivencia más entrañable y más cercana. En tal virtud, ha preferido mirar, que no analizar, el panorama de la cooperación agrícola desde su perspectiva más elemental: la de su viabilidad política. No se trata de un examen técnico; es un examen prejuiciado por el deseo de que la cooperación entre nuestros países sea posible y exista realmente, porque ve en ella una condición del futuro. Ese prejuicio a ratos violenta una de sus más íntimas convicciones: el destino de nuestros pueblos está en la unión y, a pesar de todas las dificultades, una integración sistemática es el único camino directo. Parece, sin embargo, que en el caso de la agricultura debemos aprender primero a ir juntos y que esto es difícil porque toca los puntos más sensibles de las políticas nacionales. Ante esa realidad, lo importante es empezar enseguida.

El problema de los alimentos es parte del "gran síndrome global" que aqueja al mundo contemporáneo. Es en sí uno de los más graves interrogantes del futuro. Pero, además, como uno de los elementos de esa conmoción cultural, económica y política, de la solución que se le encuentre también depende la nueva estructura de las relaciones internacionales. Se habla con razón del "arma de los alimentos", porque detrás de cada uno de esos grandes problemas que son los componentes de esta crisis, están en juego los resortes del poder. Razón de más para la urgencia de la integración y la cooperación entre los pueblos pobres.

**LA INTEG**  
**ESCO**

del "gran síndrome  
neo. Es en sí uno de  
Pero, además, como  
cultural, económica y  
re también depende  
nacionales. Se habla  
porque detrás de cada  
os componentes de  
el poder. Razón de  
a cooperación entre

## I

### **LA INTEGRACION AGRICOLA: UNO MAS ENTRE LOS ESCOLLOS DE UN EMPEÑO CONFLICTIVO**

Es un lugar común hablar de las dificultades de incorporar las actividades agrícolas en los esfuerzos de integración entre países en desarrollo. En rigor lo mismo se dijo y se dice de ese tema en relación con la Comunidad Económica Europea donde ya se cuenta con una experiencia real de las mismas. Existen naturalmente dificultades propias del sector, especialmente al tratarse de economías en desarrollo y luego me referiré a ellas. Pero sí parece necesario subrayar que lo sucedido en la agricultura no es la única excepción. En realidad, es profundamente difícil y conflictivo todo esfuerzo de integración entre nuestros países y parte fundamental de esos problemas se debe a la sencilla razón de que la integración económica entre países en desarrollo es un fenómeno social nuevo, no asimilado todavía plenamente por las motivaciones políticas de los pueblos, con instituciones apenas en trance de experimentación. La necesidad de la integración es evidente, pero esa racionalidad no es suficiente para transformarla en uno de los condicionantes de la acción social. La integración supone ir mucho más lejos que un mero pacto de conveniencias, cuya característica es ser circunstancial. La integración, para ser tal, debe vivirse como un fenómeno permanente que es preciso concretar gradualmente en base a una acción solidaria que surja de la conciencia de la interdependencia; es decir, un hecho político profundo.

Nuestros empeños de integración datan, los más antiguos, de menos de veinte años. Para todo propósito práctico está todavía en la búsqueda de una vía válida. El comienzo es

siempre el resultado de una transacción entre ideales más o menos racionalizados con intereses económicos concretos y esa clase de transacciones, mientras se mantengan como tales, no son determinantes políticos colectivos. Sólo con la evolución del conjunto, con el hábito de hacer el camino juntos se puede comenzar a dar realidad política a la interdependencia.

No es extraño, por lo mismo, que esos empeños de integración hayan desatendido las posibilidades latentes de la agricultura. Para empezar, es una larga tradición de los países latinoamericanos y de la gran mayoría de los países en desarrollo dar mayor importancia a otros sectores en las políticas nacionales. Enseguida, las fórmulas de integración se diseñaron para actuar en un contexto económico distinto del que es característico de la agricultura. Por último, incorporar realmente la agricultura a la integración económica puede desencadenar cambios de trascendencia en la estructura económica y las políticas nacionales y es claro que ese paso no se dará a fondo, sino cuando la integración sea una de los determinantes fundamentales de la acción política. Es tesis de este trabajo que el reconocimiento de esta peculiar falta de capacidad de la integración para atender los problemas y necesidades de la agricultura debe estar presente en la selección de las vías posibles de la cooperación agrícola entre nuestros países, estén o no vinculados dentro de esquemas de integración. No se trata de esperar las condiciones políticas propicias para actuar, ya que ellas pueden hallarse en el futuro remoto. Es forzoso ir hacia la cooperación en materia agrícola, pero al hacerlo hay que tomar en cuenta este elemento político limitante que restringe el alcance y la profundidad de la acción inicial posible.

LA AGRICULTURA  
BUSQUEDA

ón entre ideales más o  
económicos concretos y  
mantengan como tales,  
ivos. Sólo con la evolu-  
cer el camino juntos se  
a la interdependencia.  
que esos empeños de  
ibilidades latentes de la  
tradición de los países  
orfa de los países en  
otros sectores en las  
mulas de integración se  
económico distinto del  
Por último, incorporar  
ión económica puede  
a en la estructura eco-  
laro que ese paso no se  
ación sea una de los  
ón política. Es tesis de  
esta peculiar falta de  
nder los problemas y  
estar presente en la  
operación agrícola entre  
dentro de esquemas de  
condiciones políticas  
pueden hallarse en el  
operación en materia  
omar en cuenta este  
ringe el alcance y la

## II

### LA AGRICULTURA: EL SECTOR IGNORADO EN LA BUSQUEDA DE CAMINOS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

La motivación central de la integración entre países en desarrollo es la industrialización. El argumento de la necesidad de aprovechar las ventajas de escala es la fundamental racionalización de los empeños de integración. Con la misma validez técnica, las ventajas de la especialización aun si no existieran complementariedades naturales, tendrfa que justificar un énfasis parecido en el campo agrícola. No ha sido así, entre otras razones porque la industrialización ha sido la prioridad espontánea, casi visceral, de las políticas de desarrollo en los últimos treinta años y en ella se llegó más o menos rápidamente a umbrales que no se podfan sobrepasar sin mercados más amplios. La racionalidad de las ventajas de escala se ha combinado así con la capacidad de presión y, de hecho, el creciente poder político de los grupos industriales emergentes, para dar cuerpo a las tesis de integración a pesar de su epidérmica naturaleza política.

Ni los ideólogos ni los tecnócratas del desarrollo, ni por supuesto, los intereses agrícolas, muy poderosos en algunos casos, se plantearon iguales preocupaciones al tratarse del sector agropecuario. Estos últimos o tenían la actitud insular del productor para el mercado interno que no sentía apremios de eficiencia, o estaba hecho a pensar en función de los mercados de ultramar, si se trataba de un exportador de productos primarios tradicionales. Es interesante observar que muchas veces entre los países que se integraban preexistían corrientes importantes de comercio en productos agropecuarios, como entre algunos países de ALALC y del

Mercado Común Centroamericano, corrientes que inclusive se intensificaron con el entusiasmo inicial de los empeños de integración. Pero las fórmulas de integración no encontraron los medios para alimentar esa expansión y los intereses en juego no fueron lo suficientemente fuertes para conseguirlo de manera estable. En los casos mencionados, el comercio de productos agrícolas ha tendido más bien a estancarse con el correr de los años.

Una parte de la explicación está en las características de las fórmulas elegidas. La primera, la ALALC, es el mejor ejemplo: como zona de libre comercio reproduce las experiencias de la integración entre países desarrollados; es decir, entre economías maduras, con una actividad económica diversificada a la que se buscaba moldear con una exigencia de eficiencia. La apertura del mercado mediante una desgravación es el estímulo por excelencia para desarrollar la base de actividad existente, especialmente industrial. Lo sucedido ha demostrado que esas fórmulas no fueron aptas para estimular en el grado deseado el desarrollo industrial de las economías subdesarrolladas, que en razón de su propio subdesarrollo, aparte de tener distintas dimensiones económicas, tienden a ser mucho más heterogéneas entre sí que los países ricos. Sirvieron menos aún para abrir nuevos cauces al desarrollo de un sector agropecuario, que exhibía internamente las más abismales diferencias de productividad y que se hallaba además regimentado con el mosaico más abigarrado de medidas de discriminación en uno u otro sentido.

CARIFTA tuvo la ventaja de haber incorporado una serie de mecanismos de acción conjunta más concretamente referidos a ciertos productos, mecanismos que databan de períodos anteriores a su establecimiento. Ellos respondieron mejor a las necesidades de la integración agrícola que la liberación, mecanismo que de todos modos fue también considerado al formalizarse la agrupación subregional, encontrando problemas similares a los que ya se han mencionado.

Sólo al final de la década de los sesenta, con casi diez años de experiencia, se ha tratado de encontrar nuevos caminos. El

Grupo Andin  
tendencias, qu  
para revitaliz  
como en la e  
inglesa en el a

Las innova  
mirse en unas

- a) Una int  
reúnen  
grado d  
supone  
llament  
eso el  
gional.
- b) Ya que  
inevitab  
exige  
capacit  
Miemb  
espacio  
económ  
menos  
armón
- c) La sim  
barrer  
guir e  
activid  
polític  
aprova  
deriva  
progra  
elemen  
desgra

Esta in  
expresión  
programas  
sea el dest

corrientes que inclusive se inicial de los empeños de integración no encontraron ansión y los intereses en fuertes para conseguirlo ncionados, el comercio de bien a estancarse con el

en las características de las ALALC, es el mejor rcio reproduce las expe- es desarrollados; es decir, na actividad económica dlear con una exigencia do mediante una desgra- a para desarrollar la base e industrial. Lo sucedido no fueron aptas para sarrollo industrial de las en razón de su propio ntas dimensiones econó- rogéneas entre sí que los ra abrir nuevos cauces al o, que exhibía interna- e productividad y que se mosaico más abigarrado uno u otro sentido. r incorporado una serie más concretamente refe- smos que databan de nto. Ellos respondieron ración agrfícola que la s modos fue también rrupación subregional, os que ya se han men- enta, con casi diez años trar nuevos caminos. El

Grupo Andino es la respuesta más acabada a esas nuevas tendencias, que afloran también en los esfuerzos que se hacen para revitalizar el Mercado Común Centroamericano, así como en la evolución de la integración del Caribe de habla inglesa en el actual CARICOM.

Las innovaciones básicas del Grupo Andino pueden resumirse en unas cuantas premisas básicas:

- a) Una integración honda sólo es posible entre países que reúnen un mínimo de características homogéneas en el grado de desarrollo de su industria, lo que a su vez supone dimensiones económicas nacionales —más sencillamente de mercado— no excesivamente diferentes; por eso el énfasis en las ventajas de la agrupación subregional.
- b) Ya que de todos modos una cierta heterogeneidad es inevitable, la búsqueda de una sociedad integrada estable exige compensar los efectos de esas diferencias de capacidades económicas para dar a todos los Países Miembros la oportunidad de aprovechar del nuevo espacio económico en la transformación de su base económica; es el principio, no por difícil de definir menos concreto como expresión política, del desarrollo armónico y equilibrado.
- c) La simple apertura de mercado y su protección con una barrera uniforme no es el instrumento apto para conseguir esos fines. Decisiones deliberadas de asignación de actividades son el requisito para construir esa sociedad políticamente estable y permitir el mayor y más eficaz aprovechamiento de las ventajas de escala. De allí se deriva la aparición en la fórmula del énfasis en la programación o planificación comunitaria, como elemento correctivo y complementario de la “clásica” desgravación.

Esta innovación de principios e instrumentos tienen su expresión más definida en el campo industrial, y los llamados programas sectoriales de desarrollo industrial, cualquiera que sea el destino del Grupo Andino, han demostrado ya ser una

fórmula válida y viable de decidir en conjunto los elementos básicos del nuevo desarrollo industrial. Constituyen así un aporte que no dejará de tener consecuencias en otros esquemas de integración.

Obsérvese, sin embargo, que el Grupo Andino a pesar de la imaginación y audacia que presidió la redacción del Acuerdo de Cartagena, se detuvo realmente en la programación de los sectores más dinámicos y complejos de la industria. Postula la programación económica en general, inclusive en la agricultura, ya sea para todo el sector o como coordinación de planes, así como programas sobre productos; pero es sintomático que en esos casos ni fijó plazos ni definió detalladamente los instrumentos, al contrario de lo que sucede en la industria. Es evidente que ello es debido tanto a la motivación predominante de la industrialización como al recelo de acercarse con recetas concretas a los arcanos de la política agrícola.

Los tiempos han cambiado y han traído una nueva conciencia de los viejos problemas. Hoy vivimos un primer cambio, en relación con la preocupación por el desarrollo agrícola y la inconformidad consiguiente ha cuestionado con la fuerza de una reivindicación la desmedrada participación que hasta ahora ha tenido la agricultura en la integración y la cooperación entre países en desarrollo. Desde hacía tiempo se reconocía la insuficiencia de lo hecho en términos nacionales por el desarrollo agrícola, y en esta asamblea no hay necesidad de insistir en el tema. En los primeros años de esta década, mientras los mercados externos por los productos primarios de América Latina se mantuvieron relativamente prósperos, el reproche no pasó en la mayoría de los casos de ser una semilla de inquietud sin mucha trascendencia en la acción. La inflación internacional, primero, y luego el campanazo de alarma de la crisis energética y la crisis de los alimentos; enseguida, la contracción de las economías industriales con el descenso posterior de los precios de las exportaciones primarias, acompañado de restricciones en sus mayores mercados, ha hecho brotar casi de súbito el afán de devolver con creces a la agricultura lo que antes se le quitó. Caben las

posiciones n  
reconstruir  
campo, don  
comparativa  
extremos a  
generalizada  
dades nacio  
hechos.

Esa inqu  
siente el ve  
dades que  
verdad, un  
acción. Per  
con la vida  
por lo prom  
un deseo r  
política ag  
acción con  
surjan inst  
esa renue  
solidaria.  
exige, al c  
audacia p  
“economi  
a causa de  
sino sobr  
campesina  
nes en es

n conjunto los elementos  
trial. Constituyen así un  
consecuencias en otros

rupo Andino a pesar de la  
la redacción del Acuerdo  
en la programación de los  
de la industria. Postula la  
l, inclusive en la agricul-  
o como coordinación de  
productos; pero es sintomá-  
ni definió detalladamente  
que sucede en la indus-  
o tanto a la motivación  
ón como al recelo de  
s arcanos de la política

traído una nueva con-  
oy vivimos un primer  
ación por el desarrollo  
ente ha cuestionado con  
esmedrada participación  
ura en la integración y la  
. Desde hacía tiempo se  
o en términos nacionales  
asamblea no hay nece-  
s primeros años de esta  
rnos por los productos  
ntuvieron relativamente  
mayoría de los casos de  
cha trascendencia en la  
mero, y luego el campa-  
ética y la crisis de los  
de las economías indus-  
s precios de las exporta-  
ricciones en sus mayores  
bito el afán de devolver  
es se le quitó. Caben las

posiciones más extremas, como la de aquellos que quisieran reconstruir todo el sistema económico para retornar al campo, donde se dice que están nuestras reales ventajas comparativas en la división internacional del trabajo. Esos extremos al canto, es notorio que existe una tendencia generalizada hacia el énfasis en la agricultura en las prioridades nacionales, aun cuando no siempre pueda traducirse en hechos.

Esa inquietud ha llegado a la integración. Con razón, se siente el verdadero vacío de respuestas válidas a las posibilidades que ofrece la agricultura para la cooperación. Hay, en verdad, un vacío o insuficiencia de ideas, métodos, formas de acción. Pero es también patente para quien esté familiarizado con la vida profunda de estos empeños de integración que, por lo pronto, la actitud reivindicativa no va acompañada de un deseo real de comprometer las decisiones nacionales de la política agrícola en los condicionantes inevitables de toda acción conjunta. Quizás lo uno vaya con lo otro: mientras no surjan instrumentos y procedimientos que se estimen válidos, esa renuencia real seguirá siendo el freno a toda acción solidaria. Es mi impresión que romper el círculo vicioso exige, al contrario de lo que sucedió en la industria donde la audacia parece ser la respuesta, un esfuerzo cauteloso, que "economice en compromisos", como diría Hirshman, no sólo a causa de la natural delicadeza económica y social del sector, sino sobre todo a causa de la peculiar actitud de "reserva campesina" que asumen todos los responsables de las decisiones en esos sectores cuando se trata de la integración.

**III**

**LOS PROBLEMAS INSTRUMENTALES EN LA  
INTEGRACION AGRICOLA**

07499

Para preguntarnos cómo se puede vencer esa "reserva", conviene primero saber cómo y por qué han fallado los instrumentos hasta ahora usados en la integración cuando se trata del sector agropecuario. Se ha escrito mucho sobre el tema y puedo, por lo mismo ser breve.

El primer instrumento, el que más experiencias tiene detrás de sí, es el mecanismo de desgravación arancelaria, total o parcial, acompañado o no por un arancel externo común, es decir, el instrumento por excelencia de la integración "clásica", si puede usarse ese término. Cada sistema de integración tiene sus propias peculiaridades al respecto, pero pueden intentarse algunas generalizaciones. Ante todo algunos hechos. Las corrientes comerciales de importancia en productos agrícolas que registran los intercambios intrarregionales existían normalmente antes de la integración. Correspondían a viejas complementariedades. Temporalmente se han visto estimuladas por la desgravación, en algún caso con resultados significativos, como en el Mercado Común Centroamericano, para declinar posteriormente hacia el estancamiento e inclusive un cierto retroceso. Eso ha sucedido en la ALALC y en el Mercado Común Centroamericano. En el Grupo Andino el comercio de productos agrícolas siguió los cauces anteriores al Acuerdo sin cambios visibles, excepto en el caso de los productos de la agroindustria donde sí hubo aumento, circunstancia que también fue claramente perceptible en el Mercado Común Centroamericano y que es un dato que conviene tener en cuenta.

¿Estas tendencias lánguidas del intercambio en productos agrícolas se han debido acaso a los conflictos que ese comercio ha suscitado? Con excepciones menores, la respuesta es negativa. La cláusula de salvaguardia agrícola (Artículo 28) de la ALALC ha sido aplicada en muy contados casos y, especialmente, en productos de la agroindustria. La del Grupo Andino no ha sido invocada nunca. La verdad es que se trata de un hecho formal que dice poco, porque lo que parece que ha sucedido es que el comercio de productos agrícolas realmente conflictivos, si los hubo, no tuvo ocasión siquiera de nacer, a pesar de las ventajas formales de liberación y el margen de preferencia.

No se trata tampoco de una ausencia de potencial de intercambio. Los estudios hechos muestran, y en esta reunión se presenta documentos que lo ratifican, que en todos los esquemas de integración existe un potencial de intercambio significativo, aun con la producción y la demanda existentes. Lo que ha pasado es que para la agricultura, a diferencia de la industria, ningún esquema de integración ha conseguido crear un ámbito interno preferencial de suficiente atractivo para modificar las orientaciones preexistentes en nuestros países ya sea como exportadores o como importadores de productos agrícolas. La razón básica es que es muy difícil que nadie, personas o Gobierno, está dispuesto a pagar por productos agrícolas, especialmente alimenticios, nada más que aquello que le exige el mercado mundial. Y es también muy difícil que los países excedentarios, exportadores habituales al mercado mundial, favorezcan una desviación de sus corrientes habituales de comercio, excepto, por supuesto, en épocas de caída de precios en los mercados mundiales, cuando en lógica no existe interés por parte de los presuntos compradores dentro de la zona de integración.

Estas afirmaciones las creo válidas aun en los casos en que ha existido formalmente un arancel externo común en cualquier modalidad. El abastecimiento de productos agrícolas, especialmente alimenticios, en las condiciones más económicas posibles es materia de tanta sensibilidad que crecientemente es objeto de comercio de Estado, circuns-

tancia que ex  
tas a las qu  
excelencia de  
falta explicar  
preferir imp  
canales conc  
dades espec  
compras y c  
famosa Ley 4

El resulta  
existe ningun  
propicio a  
productos a  
produccione  
excepción e  
CARICOM  
namentales, se  
leche elabor  
sistemas ad  
que el mec  
simple pre  
presente un  
lización, fa  
extremas d  
de una zo  
problemas  
Comunida  
tente, y en  
precios lo  
agrícolas.  
productos,  
ración en  
funcionale  
mecanismo  
causas, ad  
lidad de u  
del merc  
distintas y

intercambio en productos a los conflictos que esas opciones menores, la red de salvaguardia agrícola aplicada en muy contados casos de la agroindustria. La verdad es que dice poco, porque lo que el comercio de productos si los hubo, no tuvo oca- las ventajas formales de

ausencia de potencial de uestran, y en esta reunión tifican, que en todos los potencial de intercambio y la demanda existentes. cultura, a diferencia de la ación ha conseguido crear suficiente atractivo para entes en nuestros países portadores de productos s muy difícil que nadie, o a pagar por productos s, nada más que aquello Y es también muy difícil portadores habituales al sviación de sus corrientes r supuesto, en épocas de ndiales, cuando en lógica presuntos compradores

aun en los casos en que el externo común en ento de productos agrí- en las condiciones más tanta sensibilidad que cio de Estado, circuns-

tancia que exige un juego de reglas fundamentalmente distin- tas a las que rigen el comercio privado: el sujeto por excelencia de los sistemas de liberación. No creo que hace falta explicar otras circunstancias adicionales que llevan a preferir importaciones de los abastecedores tradicionales: canales conocidos y confiables de comercialización, facili- dades especiales de financiamiento, vinculación entre compras y créditos (o donaciones) como fue el caso de la famosa Ley 480 de los Estados Unidos, etc.

El resultado es que al tratarse de productos agrícolas no existe ninguna de las condiciones para crear un ámbito propicio a una sustitución regional de importaciones de productos agrícolas, que sería la vía para estimular nuevas producciones y nuevas corrientes de comercio. Los casos de excepción en el Mercado Común Centroamericano, en el CARICOM y en otros ensayos de cooperación extraconti- nentales, se han referido a uno o unos cuantos productos: leche elaborada, carne, azúcar, oleaginosas, y han requerido sistemas *ad-hoc*, con un instrumental mucho más complejo que el mecanismo desgravación-arancel externo común o la simple preferencia arancelaria. En todos ellos ha estado presente un elemento: una política de precios y de comercia- lización, factor que evidentemente no puede extenderse sin extremas dificultades a toda la gama de productos agrícolas de una zona de integración. Vale la pena recordar los problemas por los que atraviesa la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, la única experiencia exis- tente, y entre países ricos, para regimentar con una política de precios lo sustancial de ese intercambio de los productos agrícolas. A esos casos de excepción relacionados con algunos productos, se hará mención posterior al tratarse de la coope- ración en general. Por ahora basta destacar estas limitaciones funcionales de la apertura general de mercados mediante el mecanismo liberación-arancel externo común. Hay otras causas, además de la citada, para esta debilidad: inaccesibi- lidad de un gran número de los productores a los estímulos del mercado ampliado, políticas nacionales de precios distintas y divergentes, ausencia de información, dificultades

de transporte y almacenamiento, etc. Me he limitado a mencionar una actitud que, por lo pronto, es el primer elemento limitante y, en el fondo, el más grave.

De las afirmaciones anteriores podría quizás deducirse que la adopción de un sistema de programación o planificación del desarrollo agrícola dentro de la zona integrada es una alternativa idónea a las fallas mencionadas del sistema general de liberación. En verdad, este elemento apareció ya prudentemente en el Acuerdo de Cartagena; está posiblemente en trance de incorporarse el arsenal de medios de que dispone CARICOM y ha sido incluido entre los temas que están en examen para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. El Acuerdo de Cartagena se refirió a él como un objetivo relativamente lejano en el Artículo 69 que dice: "con la mira de llegar a la adopción de una política común y a la formulación de un plan indicativo para el sector agropecuario, los Países Miembros armonizarán sus políticas nacionales y coordinarán sus planes de desarrollo agropecuario..." Se ha comentado ya que el Acuerdo fue prudente porque, a pesar de la exigencia de la meta, cuando trató de establecer los objetivos concretos del trabajo inmediato en el Artículo 70, mencionó tareas bastante más modestas, por ejemplo, programas de productos, iniciativas de promoción de exportaciones, normas y programas comunes de sanidad vegetal y animal, etc.

En lo que se refiere a CARICOM se halla en estudio un "Esquema de Racionalización Agrícola" que al parecer tendrá todos los alcances de un plan. La Secretaría de la SIECA en los trabajos previos a la redacción de un proyecto de nuevo Tratado preparó un "Programa de Desarrollo Agrícola Integrado", y ya en el foro de la Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros de esa agrupación se consideró la conveniencia de contar con un Plan de Acción Regional para estimular la oferta interna de alimentos, sobre todo granos básicos.

El tema está pues en el ambiente y puede ser sano airear opiniones al respecto. Para presentar las inquietudes que él suscita en su forma más simple podría mencionárselo como

un cuestionar  
planificación  
mento de la  
dades que ve  
cuario en el  
una compati  
del sector. L  
cobertura a t

La prefer  
problema no  
cuando se t  
versión más  
la integració  
asignación d  
más o meno  
decisiones d  
respuesta m  
sectoriales  
mencionado  
ya se ha vi  
liberación e  
fuerza de  
hecho natu  
respuesta f  
tura en la i

Hay qu  
vista técni  
se encuen  
intelectual  
reclame m  
como bas  
citar uno:  
ción, es d  
examinar  
correspon  
económico  
las políti  
sobre él

etc. Me he limitado a lo pronto, es el primer el más grave.

podría quizás deducirse que programación o planificación la zona integrada es una onadas del sistema general into apareció ya prudente- na; está posiblemente en e medios de que dispone e los temas que están en Mercado Común Centro- a se refirió a él como un el Artículo 69 que dice: de una política común y ivo para el sector agrope- zarán sus políticas nacio- s de desarrollo agro- va que el Acuerdo fue encia de la meta, cuando ncretos del trabajo inme- ó tareas bastante más de productos, iniciativas normas y programas etc.

se halla en estudio un rfcola" que al parecer lan. La Secretaría de la edacción de un proyecto Programa de Desarrollo foro de la Reunión de países Miembros de esa encia de contar con un ular la oferta interna de

y puede ser sano airear r las inquietudes que él ría mencionárselo como

un cuestionamiento de la utilidad de un sistema regional de planificación general del sector agropecuario como un instrumento de la integración. Bajo el enunciado caben modalidades que ven desde la programación del desarrollo agropecuario en el nuevo espacio hasta una coordinación, es decir, una compatibilización sistemática, de los planes nacionales del sector. Lo fundamental es la amplitud del objetivo: su cobertura a toda o casi toda la producción agropecuaria.

La preferencia por la planificación que hoy llega a este problema no es por supuesto peculiar al sector agropecuario cuando se trata de la integración económica. Es sólo una versión más de la preocupación central de las concepciones de la integración entre países en desarrollo: la elección entre una asignación de recursos en el nuevo espacio mediante la acción más o menos automática del mercado o la que se realice con decisiones deliberadas mediante sistemas de planificación. La respuesta más reciente y más avanzada son los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino, ya mencionado, y son un método válido y viable. En contraste, ya se ha visto cuan poco ha funcionado el mecanismo de la liberación en el caso agropecuario. En estas circunstancias la fuerza de las tendencias planificadoras aparecen como un hecho natural y lógico. La cuestión es si ellas pueden dar una respuesta funcionalmente válida a los problemas de la agricultura en la integración.

Hay que admitir, para empezar, que desde un punto de vista técnico la pretensión de generalidad en esa planificación se encuentra plenamente justificada como una concepción intelectual. No hay ningún otro sector en la economía que reclame más un análisis y una visión general que la agricultura como base para una política. Los argumentos sobran; basta citar uno: la flexibilidad de uso del bien básico de producción, es decir la tierra. Esa ausencia de especificidad obliga a examinar toda una gama de alternativas de explotación y sus correspondientes consecuencias: interdependencias físicas y económicas, costos y precios relativos y las repercusiones de las políticas propias del sector o las políticas generales que sobre él gravitan. Si se trata, además, de varias economías

nacionales, cada una de ellas con características y deformaciones propias en el sistema de asignación de recursos, se puede concluir que sólo una programación integral puede ser la vía para soluciones racionales de complementación y especialización. La riqueza de posibilidades técnicas del método así como su complejidad han sido demostradas en el estudio hecho por GAFICA para Centroamérica. Las dificultades técnicas: información, métodos, son por supuesto enormes, pero cabe pensar que no serían insuperables.

Es un problema distinto el de la viabilidad política de una planificación de ese alcance o aun el de una coordinación sistemática de planes que, si se hace bien, es un trabajo todavía más complejo por las restricciones que él supone en la iniciativa y concepción comunitarias. No creo que exista ninguna experiencia real de una negociación sobre esas bases, porque la política agrícola de la Comunidad Económica Europea no es ciertamente comparable a la gradual construcción de una complementariedad que un programa entre países en desarrollo tendría que buscar. Todo juicio al respecto tiene que basarse en conjeturas, a la que puede dar más o menos sustento el conocimiento de actitudes que casi podrían llamarse "típicas" de nuestros países.

La primera actitud, que creo relevante al tema, es la compulsión hacia la autosuficiencia que es tradicional en las decisiones sobre la política agrícola en América Latina. Esa actitud existe en los responsables políticos del sector, pero no está en absoluto ausente en sus asesores técnicos: los planificadores agrícolas. Puede estar basada en muchas razones atendibles: deseo de asegurar el abastecimiento, necesidad de aprovechar todas las posibilidades productivas para aumentar el producto y los ingresos y reducir las altas cifras de desocupación, etc. Especialmente esta última es la pesadilla del planificador general y el planificador agrícola, acosado por la imposibilidad de aumentar suficientemente la ocupación en los sectores secundarios y terciarios. Como no faltan microclimas donde es posible producir lo exótico, si se deja un poco en la sombra el problema del costo, mientras haya una demanda interna, siempre existirá la tentación de empeñarse en el autoabastecimiento a ultranza.

Las severas  
años han obli  
países y se a  
posibilidad d  
afán autárqui  
y hoy por ho  
ser superado  
de un plan d  
ción y compr

La segund  
lo que inform  
política de i  
los precios d  
su producci  
aranceles, ti  
contra o a  
segmentos,  
rencias de in  
los interese  
pueden ser  
para la int  
relevante p  
libre de es  
posible. La  
distinta. Ni  
una planifi  
se diga qu  
resulta en  
imaginar. A  
según la ex  
res de pro  
cen justam  
para la a  
hipersensi  
lógico —s  
cooperaci  
su deman  
sin embar  
integració

características y deformación de recursos, se asignación de recursos, se integración integral puede ser de complementación y posibilidades técnicas del han sido demostradas en el Centroamérica. Las dificultades, son por supuesto serían insuperables.

viabilidad política de una en el de una coordinación hace bien, es un trabajo acciones que él supone en varias. No creo que exista negociación sobre esas bases, Comunidad Económica viable a la gradual construcción que un programa entre buscar. Todo juicio al turas, a la que puede dar tanto de actitudes que casi los países.

relevante al tema, es la que es tradicional en las en América Latina. Esa políticos del sector, pero no errores técnicos: los planificada en muchas razones crecimiento, necesidad de productivas para aumentar lucir las altas cifras de esta última es la pesadilla agricultor agrícola, acosado suficientemente la ocupación de los mercaderes. Como no faltan decir lo exótico, si se deja del costo, mientras haya rá la tentación de empuje.

Las severas dificultades de abastecimiento de los últimos años han obligado a modificar tales inclinaciones en algunos países y se advierte una mayor receptividad a examinar la posibilidad de una especialización. Pero la verdad es que el afán autárquico predomina, por encima de toda racionalidad, y hoy por hoy no parece todavía realista pensar en que puede ser superado en el amplio frente que requeriría la discusión de un plan de alcance general con compromisos de producción y compra de relativamente largo plazo.

La segunda actitud resulta de la vinculación existente entre lo que informalmente podrían llamarse los rudimentos de una política de ingresos y la política agropecuaria. Alrededor de los precios de los productos agropecuarios, de los subsidios a su producción o importación, de las discriminaciones de aranceles, tipos de cambio, tributación, etc., ejercidas en contra o a favor del sector agrícola o de sus diferentes segmentos, se ha tejido una red tan intrincada de transferencias de ingreso por lo general de un sentido regresivo, que los intereses en juego en una negociación de esa amplitud pueden ser muy difícilmente conciliables. La planificación para la integración en el sector industrial, normalmente relevante para la nueva industria de escala, está mucho más libre de esas implicaciones y es por ello una proposición posible. La situación en el sector agropecuario es enteramente distinta. Ninguna variable de las que debería tomar en cuenta una planificación parece libre de conflictos serios aun cuando se diga que el comercio en ese sector, cuando se produce, resulta en muchas menos fricciones de las que era dable imaginar. Al respecto, vale la pena llamar la atención en que, según la experiencia del Grupo Andino, los conflictos mayores de programación en los otros sectores económicos aparecen justamente cuando se trata de insumos o bienes de capital para la agricultura, en las cuales surge de inmediato esa hipersensibilidad antes descrita. Al contrario de lo que parece lógico —son industrias claramente aptas para acuerdos de cooperación por su importancia económica y la magnitud de su demanda— su relación directa con la agricultura las marca, sin embargo, como temas intensamente conflictivos para la integración.

Creo que estos dos argumentos —podrían citarse otros de distinto género— son suficientes para justificar el escepticismo con que, quien esto escribe, mira las tentativas por adoptar una programación general como un instrumento adecuado para, en esta etapa, basar las decisiones de la integración agropecuaria. Los trabajos que se hagan al respecto podrán ser muy útiles para servir como un telón de fondo a negociaciones de alcance más modesto. Son indispensables en rigor si se quiere evitar que intervenciones más limitadas fallen por un desconocimiento de las interdependencias o por el olvido de que hay problemas de estructura que tienen que resolverse para posibilitar inclusive el éxito de programas parciales. Pero no son, al menos por ahora, instrumentos para servir de ejes centrales a la integración agropecuaria.

EL AMBITO  
COOPERAC  
UN ESP  
BA

—podrían citarse otros de  
para justificar el escepti-  
e, mira las tentativas por  
al como un instrumento  
asar las decisiones de la  
abajos que se hagan al  
a servir como un telón de  
más modesto. Son indispen-  
r que intervenciones más  
miento de las interdepen-  
/ problemas de estructura  
bilitar inclusive el éxito de  
n, al menos por ahora,  
centrales a la integración

#### IV

### EL AMBITO DE LO POSIBLE: ACCIONES LIMITADAS DE COOPERACION Y LAS DIFICULTADES DE LLEGAR A UN ESFUERZO CONJUNTO PARA CREAR LAS BASES DE UNA INTERDEPENDENCIA

Parecería, por lo mismo, que los instrumentos más aptos para iniciar una integración de los sectores agrícolas de nuestros países son esfuerzos más limitados de cooperación que pueden centrarse alrededor de ciertos productos, el desarrollo de ciertas regiones y la realización de tareas que pueden hacerse más eficaz conjuntamente. Es evidente que esfuerzos de esa clase pueden no interesar a todos los participantes en una agrupación de integración y que dadas sus características —por ejemplo, una asociación de productores— pueden y en ocasiones deben rebasar el alcance de la misma en cuanto a cobertura de países. En esa medida, al referirse a dichos esfuerzos se examina más bien en general las posibilidades de cooperación en materia agrícola, sin circunscribirse como hasta ahora a los esquemas de integración propiamente tal.

Esto no significa que estas fórmulas más limitadas de cooperación no sean instrumentos aptos para usarse en la integración económica. En realidad, serían las vías más seguras para iniciar el camino hacia una integración agrícola porque ayudan a crear el hábito de la acción conjunta. Es evidente también que algunos de esos esfuerzos pueden hacerse mejor, con más riqueza de instrumentos y más proyecciones, dentro de las agrupaciones de integración que fuera de ellas. Pero en todo caso, para los propósitos de esta descripción, se los examinará en sus propios méritos más que como instrumento de una integración, con ciertas excepciones que se advertirán oportunamente.

Existen experiencias de cooperación en América Latina y fuera de ella, que, sin ser todas ejemplares en sus resultados, señalan direcciones válidas de acción por su utilidad y factibilidad política. Acciones tales como los convenios del arroz celebrados entre Guyana y algunos países del Caribe, el acuerdo de aceites y grasas vigente desde 1959 y posterior-

mente incorporado a CARIFTA y luego al CARICOM, el Convenio Azucarero Africano y Malgache, valiosos esfuerzos regionales de investigación agrícola como los centros del maíz y el trigo (CIMMYT) localizado en México, el CIAT en Colombia para cultivos en zonas tropicales, y el CIP, en Perú, para la papa, la realización de campañas sanitarias regionales, programas conjuntos de adaptación de tecnologías como el que actualmente lleva a cabo el Grupo Andino para la utilización de las maderas tropicales en construcción, para no contar sino unos pocos casos, son antecedentes de una variada gama de esfuerzos entre varios países que son útiles a todos y que tiene la gran ventaja inicial de ser poco o nada conflictivos.

De hecho, en los últimos años se advierte una creciente preocupación por idear nuevas iniciativas de cooperación entre países en desarrollo y América Latina no es la excepción. También a modo de ejemplo, puede mencionarse algunos: los acuerdos entre Colombia y Venezuela para impulsar el aprovechamiento integral de la caña de azúcar en las cuencas de los ríos Táchira, Zulia y Pamplonita; los programas de cooperación acordados entre esos mismos dos países para control sanitario, erradicación de enfermedades y la solución de problemas fitosanitarios comunes; el convenio entre Brasil y Uruguay sobre trigo y los compromisos de esos mismos dos países en relación con la producción y el comercio de carne elaborada; el convenio comercial entre Argentina y Venezuela sobre compras en un sentido de cereales y en el otro de hierro; el acuerdo de compra de maíz y sorgo a Argentina por parte de México, el proyecto conjunto de riego Pindo-Puyango, entre Ecuador y Perú.

Tampoco ha estado ausente de la región la inquietud por organizarse para ganar un poder negociador en el mercado mundial de los productos primarios: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) está en pleno trabajo; el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) que últimamente promueven la celebración de un Convenio Mundial sobre el Azúcar; la OPIC, Oficina Permanente Internacional de la Carne creada en 1975

y que reúne m  
públicos de la  
cio de carne pa  
internacionales

Es evidente,  
apenas ha com  
aquí en detall  
que se prestan  
la investigació  
semejantes. Es  
conocido sobr  
plos dados, A  
esos entendim  
interés detene  
arreglos que,  
para constru  
producción y  
chando las co  
nuevas a trav  
conflictivos,  
dejado intoca

Los acuer  
han mencion  
y por lo ge  
compra y de  
junto con es  
ta en la pro  
citados sólo  
con países c  
también del  
cientos para  
ciente en la  
rencias de a  
mientos par  
otros ejemp  
como el Pro  
Centroamer  
esperaban,  
de las políti

luego al CARICOM, el  
gache, valiosos esfuerzos  
como los centros del maíz  
en México, el CIAT en  
Colombia, y el CIP, en Perú,  
empresas sanitarias regionales,  
de tecnologías como el  
Grupo Andino para la  
en construcción, para no  
n antecedentes de una  
os países que son útiles a  
cial de ser poco o nada

advierte una creciente  
ciativas de cooperación  
a Latina no es la excep-  
lo, puede mencionarse  
Cuba y Venezuela para  
de la caña de azúcar en  
Cuba y Pamplonita; los  
entre esos mismos dos  
ción de enfermedades y  
s comunes; el convenio  
os compromisos de esos  
n la producción y el  
nvenio comercial entre  
ras en un sentido de  
rdo de compra de maíz  
México, el proyecto  
de Ecuador y Perú.

región la inquietud por  
ociador en el mercado  
: la Unión de Países  
á en pleno trabajo; el  
el Caribe Exportadores  
nte promueven la cele-  
re el Azúcar; la OPIC,  
Carne creada en 1975

y que reúne más de 80 asociaciones privadas y organismos públicos de la región vinculados a la producción y el comercio de carne para coordinar posiciones al respecto en los foros internacionales.

Es evidente, sin embargo, que estamos ante un veneno que apenas ha comenzado a explotarse. No hace falta examinar aquí en detalle las iniciativas de acción conjunta en campos que se prestan especialmente a ella y que no son conflictivos: la investigación agrícola, adaptación de tecnologías, y otros semejantes. Es poco o nada lo que se puede agregar a lo ya conocido sobre esos temas y, como se advierte por los ejemplos dados, América Latina tiene ya una actitud propicia a esos entendimientos. Podría, por el contrario, ser de algún interés detenerse en los problemas y posibilidades de los arreglos que, de una manera u otra, pueden servir de base para construir gradualmente una mayor vinculación en la producción y el comercio entre nuestros países, aprovechando las complementariedades existentes y creando otras nuevas a través de la especialización. Son campos mucho más conflictivos, pero mientras no se entre en ellos se habrá dejado intocado el mayor potencial de cooperación.

Los acuerdos existentes de esta última clase que antes se han mencionado, son en su gran mayoría de carácter bilateral y por lo general se limitan a establecer compromisos de compra y de venta de corto o mediano plazo. En algunos, junto con esos compromisos, se establece una acción conjunta en la producción mediante financiamiento, pero entre los citados sólo en los casos de los convenios del arroz de Guyana con países del Caribe y los acuerdos sobre aceites y grasas, también del Caribe, los arreglos contienen instrumentos suficientes para crear las bases de una complementariedad creciente en la producción, esos instrumentos pueden ser preferencias de abastecimiento, compromisos de compra, procedimientos para la determinación de los precios, etc. Existen otros ejemplos de esfuerzos ambiciosos en esa dirección, como el Protocolo Especial sobre Granos del Mercado Común Centroamericano, que no ha dado los frutos que de él se esperaban, fundamentalmente por fallas en la coordinación de las políticas nacionales de precios.

Es muy limitado, por lo mismo, lo que la región ha hecho y está haciendo en este aspecto esencial de la cooperación agrícola. Sin pretensión de indicar ninguna receta fácil, podría ser útil examinar brevemente las vías para estimular acercamientos en el terreno productivo, especialmente la producción de alimentos, que ayuden a resolver los problemas de abastecimiento cada vez más agudos en muchos países de la región y sirvan para crear nuevas interdependencias.

Al referirse a los sistemas de integración se ha dicho ya que existe en ellos un potencial significativo de intercambio de productos agrícolas, sobre todo alimentos, inclusive en las condiciones presentes de producción y demanda. Esto es por supuesto válido aun en mayor medida para la región en general. Hay países que son permanente o casi permanentemente deficitarios de ciertos productos agrícolas y otros que tienen también excedentes sobre su propio consumo. Cuando existen estos excedentes sistemáticos, en teoría habría que admitir que pueden negociarse en condiciones de competencia en el mercado mundial y que, en ese caso, el obstáculo que suele ser más difícil para las transacciones, la determinación del precio, puede ser más o menos fácilmente salvado vinculándolo a las tendencias del mercado. Así se ha procedido en algunas ocasiones, pero el mecanismo puede perfeccionarse con ventaja para todos los participantes si se buscan procedimientos que permitan evitar fluctuaciones bruscas de los precios en uno u otro sentido. Aún manteniéndose dentro de las tendencias del mercado mundial, una fijación anticipada de precios válida para períodos de alguna duración tendrá como consecuencia una mayor estabilidad que beneficia, como se ha dicho, a todos. Esa es, por ejemplo, la experiencia de los convenios de arroz con Guyana, antes mencionados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver al respecto "Problemas actuales de la Integración Económica—La cooperación agrícola e industrial entre países en desarrollo—Expansión del comercio agrícola en agrupaciones de países en desarrollo". Estudio de J. María Ponce, UNCTAD, NN.UU., New York 1972, TD/D/374, págs. 29 - 31.

En resumen  
situación actu  
medida. Las r  
ducto y circu  
ausencia de c  
económicas q  
El efecto de  
algunos casos  
pras hacia y  
tipo de causa  
de reservas d  
ausencia de  
etc., es decir  
condiciones  
sacciones en  
vinculaciones  
cual deben ju  
ción internac  
han restring  
ejemplo, de  
de exportaci  
cios que An  
que, sin emb  
mente gracia  
ventajas de  
ductos lácte

Lo que h  
depende de  
ción de dis  
bajo. Sí es  
de los acue  
sido mencio  
hay una m  
parecería in  
cimiento re  
diendo a las

La otra v  
origina en

o que la región ha hecho  
encial de la cooperación  
ninguna receta fácil, po-  
las vías para estimular  
vo, especialmente la pro-  
resolver los problemas de  
s en muchos países de la  
dependencias.

eración se ha dicho ya que  
ativo de intercambio de  
mentos, inclusive en las  
y demanda. Esto es por  
medida para la región en  
nente o casi permanen-  
ductos agrícolas y otros  
re su propio consumo.  
sistemáticos, en teoría  
ciarse en condiciones de  
l y que, en ese caso, el  
para las transacciones, la  
más o menos fácilmente  
s del mercado. Así se ha  
ro el mecanismo puede  
os los participantes si se  
an evitar fluctuaciones  
sentido. Aún mantenién-  
mercado mundial, una  
para períodos de alguna  
una mayor estabilidad  
dos. Esa es, por ejemplo,  
arroz con Guyana, antes

de la Integración Económica  
ntre países en desarrollo—  
ciones de países en desarro-  
, NN.UU., New York 1972,

En resumen, hay un cuadro de complementariedades en la situación actual que no se aprovecha sino en una mínima medida. Las razones tendrían que examinarse para cada producto y circunstancia y es claro que hay situaciones en que la ausencia de corrientes de comercio puede deberse a razones económicas que se escapan a todo esfuerzo de cooperación. El efecto de la distancia, por ejemplo, puede explicar en algunos casos la dirección de las corrientes de ventas y compras hacia y desde terceros países. Pero puede existir otro tipo de causas: deficiencias superables en el transporte, falta de reservas de productos que permitan regularizar la oferta, ausencia de sistemas de financiamiento de exportaciones, etc., es decir fallas que colocan a la producción regional en condiciones desventajosas frente a terceros. Promover transacciones en esos productos, atacando las causas de la falta de vinculaciones, es un campo prioritario de la cooperación en el cual deben jugar un papel esencial los recursos de la cooperación internacional, sin la serie de limitaciones que hasta ahora han restringido el uso de la misma, como es el caso, por ejemplo, de los préstamos para destinarlos al financiamiento de exportaciones. Es conocido que hay productos alimenticios que América Latina produce en condiciones óptimas y que, sin embargo, se importan desde terceros países exclusivamente gracias a contratos de mediano plazo con substanciales ventajas de financiamiento, como es el caso de ciertos productos lácteos.

Lo que hay que hacer cuando se dan estas circunstancias depende de cada producto y requiere esfuerzos de cooperación de distinto género que no cabría describir en este trabajo. Sí es oportuno destacar que la celebración de algunos de los acuerdos bilaterales de compra o intercambio que han sido mencionados al principio de este capítulo muestra que hay una modificación perceptible de actitud al respecto que parecería indicar un interés por dar preferencia al autoabastecimiento regional; dicha tendencia debería fortalecerse atendiendo a las necesidades peculiares de cada situación.

La otra vertiente de una posibilidad actual de comercio se origina en la existencia temporal de excedentes o faltantes

atribuibles a estacionalidades o condiciones coyunturales de la producción. En el Grupo Andino están en esa circunstancia, por ejemplo, productos tales como el maíz, las papas, el arroz y otros de menor significación. Aparte de la importancia económica que tiene para los países la colocación de esos excedentes, un esfuerzo de cooperación en esa materia puede ser un primer escalón para estimular transacciones más regulares y sentar, por ende, las bases de una especialización.

Un elemento esencial para concretar negociaciones de excedentes y faltantes son mecanismos regulares de información y contacto entre los responsables nacionales de la comercialización agropecuaria. Un sistema de información puede muy probablemente funcionar mejor en el ámbito más institucionalizado de un grupo de integración, pero no se puede excluir la posibilidad de crearlo dentro de una fórmula de cooperación de alcance general. La Decisión 93 del Acuerdo de Cartagena, sobre Comercialización Agropecuaria, busca justamente crear una oficina central de información comercial sobre mercado y precios de productos e insumos, y la constitución de ruedas de negocios con representantes del sector público o privado. La utilidad de estos mecanismos va más allá que la disposición de excedentes y faltantes ocasionales, pero en ese terreno está su primer quehacer. Probablemente una de las dificultades mayores para que funcionen y faciliten transacciones, aparte del problema de precios que se ha mencionado en general al tratarse de la integración agrícola, es la deficiencia de los sistemas nacionales de estadística agropecuaria y de pronóstico de cosechas o producción. Con frecuencia los resultados de las cosechas constituyen sorpresas en relación con las cuales es muy difícil organizar una acción oportuna, sobre todo si en los países no existe capacidad suficiente de almacenamiento. Es de esperarse, sin embargo, que el interés que despierte y la regularidad del funcionamiento de un sistema de información lleve gradualmente a una mejora en ese sentido.

Otro mecanismo importante es el financiamiento de las transacciones que, como se ha dicho, casi siempre es condición previa para la competencia con los proveedores externos.

En el caso Andino de F do en la C Andina de C poración. El

Queda po para el desar des de exp ingresos con cidades late especializac la y puede con mayore

En algun dos cultivo en transac ventas espe dades del no se han para atend que existe pesar de c de la prod otro tipo y aceites. con la po en ese ran tes y gras se import de una po la que toc dose en están mej

Si se c agrícolas tuidas po que dent de ellos, cooperac

condiciones coyunturales de  
o están en esa circunstancia  
como el maíz, las papas, el  
n. Aparte de la importancia  
éses la colocación de esos  
ción en esa materia puede  
transacciones más regula-  
na especialización.

secretar negociaciones de  
nos regulares de informa-  
es nacionales de la comer-  
a de información puede  
r en el ámbito más insti-  
ración, pero no se puede  
entro de una fórmula de  
Decisión 93 del Acuerdo  
ción Agropecuaria, busca  
al de información comer-  
productos e insumos, y la  
s con representantes del  
d de estos mecanismos va  
dentes y faltantes ocasion-  
primer quehacer. Probable-  
res para que funcionen y  
problema de precios que se  
e de la integración agríco-  
nacionales de estadística  
sechas o producción. Con  
sechas constituyen sorpre-  
muy difícil organizar una  
os países no existe capaci-  
o. Es de esperarse, sin  
erte y la regularidad del  
nformación lleve gradual-

el financiamiento de las  
no, casi siempre es condi-  
los proveedores externos.

En el caso del Grupo Andino se cuenta con el Sistema Andino de Financiamiento de Comercio (SAFICO), establecido en la Corporación Andina de Fomento y la Compañía Andina de Comercio Exterior (CASE) promovida por la Corporación. El Fondo otorga crédito a la importación.

Queda por último el potencial, quizás de mayor interés para el desarrollo y la cooperación entre países: las posibilidades de expansión de la producción, la productividad y los ingresos como consecuencia del aprovechamiento de las capacidades latentes que existen en todos nuestros países para una especialización. Es el objetivo básico de la integración agrícola y puede ser de la cooperación, aun cuando por lo general con mayores limitaciones.

En algunos casos la capacidad de un país para determinados cultivos o para la producción pecuaria se ha reflejado ya en transacciones por montos relativamente menores o en ventas esporádicas. Pero con frecuencia, a causa de las debilidades del desarrollo agropecuario nacional, esas capacidades no se han movilizadas ni siquiera en la medida que haría falta para atender la demanda nacional. Una circunstancia así es la que existe en la Subregión Andina para las oleaginosas, a pesar de contar con condiciones naturales para la expansión de la producción, prácticamente en todos los países, en uno u otro tipo de las materias primas para la producción de grasas y aceites. En el conjunto, y en todos los países aisladamente con la posible excepción de uno, la Subregión es deficitaria en ese ramo. Actualmente la producción subregional de aceites y grasas representa el 59 por ciento del abastecimiento y se importan alrededor de 261 mil toneladas. Es un caso típico de una posibilidad de acción conjunta mediante programas en la que todos puedan participar en la producción, especializándose en las semillas o productos oleaginosos para los que están mejor dotados.

Si se considera que el 40 por ciento de las importaciones agrícolas hechas por los países latinoamericanos están constituidas por trigo, arroz, maíz y aceites vegetales, es evidente que dentro de los esquemas de integración, entre ellos y fuera de ellos, existe oportunidad para múltiples combinaciones de cooperación en la producción de esos alimentos.

Cuando las capacidades de especialización han aflorado ya y existe algún potencial de exportación que pueda ser movilizado más o menos rápidamente, el objetivo de la acción conjunta es crear tan pronto como sea posible el marco apropiado de compromisos para inducir la expansión de la oferta. En tal circunstancia se tropieza pronto con las dificultades y conflictos propios de una real integración en la producción y el intercambio en el campo agrícola a los que nos referiremos enseguida. Si ese no es el caso; si hace falta un esfuerzo relativamente prolongado para crear excedentes aptos para el comercio regional por ser la situación actual de un déficit más o menos generalizado, la meta primera de la acción conjunta puede ser el aumento de las producciones nacionales, preocupándose en primera instancia de la demanda nacional, pero cuidando desde el principio de orientar ese esfuerzo en las líneas de una especialización. En ese caso la acción conjunta es, por supuesto, menos conflictiva y existe la ocasión para familiarizar a los participantes en las ventajas de la misma y armonizar gradualmente y sin traumas algunos aspectos de las políticas nacionales que afecten los precios de los productos de interés. En ese contexto, la integración agropecuaria y, por supuesto, la cooperación puede al principio no avanzar más allá que dar un apoyo comunitario a los esfuerzos nacionales de desarrollo agropecuario en ciertas líneas, así como al mejoramiento de la infraestructura necesaria. Tocaremos ese tema posteriormente porque, aparte de ser el camino más fácil para empezar, creemos que constituye un útil campo de acción, a pesar de su aparente modestia de objetivos.

De todos modos, en una u otra de las dos situaciones examinadas, más pronto o más tarde, la integración o la cooperación se ha de enfrentar con el problema de encontrar instrumentos suficientes para estimular el aumento de la producción y facilitar el comercio. Es tiempo de analizar brevemente ese tema.

Desde que el objetivo es desarrollar producciones con un sentido de especialización, creando un mínimo de condiciones de estabilidad de expectativas, el enfoque no puede ser

otro que el  
son las limita  
de integraci  
una orientac  
posible prom  
dependencias  
los estudios  
para asegura  
nes citadas  
viable será e  
combinación  
de zonas fr  
cuanto al n  
sólo pueden  
también se  
agropecuari  
de la tierra  
nunca falta  
mación que  
por fuerza  
vista técnic  
conciencia  
técnico qu  
de la falta  
la posible  
compensad  
ción —y el  
de integrac

Pueden  
que no de  
primero e  
plazos de  
vender o  
ciente par  
ción agrí  
cuando se

Un seg  
de precio

zación han aflorado ya  
n que pueda ser movili-  
objetivo de la acción  
sea posible el marco  
cir la expansión de la  
pronto con las dificul-  
real integración en la  
mpo agrícola a los que  
es el caso; si hace falta  
para crear excedentes  
r la situación actual de  
la meta primera de la  
o de las producciones  
instancia de la deman-  
principio de orientar ese  
ización. En ese caso la  
nos conflictiva y existe  
cipantes en las ventajas  
e y sin traumas algunos  
e afecten los precios de  
ntexto, la integración  
operación puede al prin-  
poyo comunitario a los  
agropecuario en ciertas  
infraestructura neces-  
te porque, aparte de ser  
emos que constituye un  
aparente modestia de

de las dos situaciones  
le, la integración o la  
problema de encontrar  
ular el aumento de la  
Es tiempo de analizar

ar producciones con un  
n mínimo de condicio-  
enfoque no puede ser

otro que el de una programación. Ya se ha indicado cuales son las limitaciones del mecanismo de mercado aun en zonas de integración y es obvio que sin una voluntad deliberada y una orientación que cuente con instrumentos aptos no será posible promover especializaciones ni establecer nuevas interdependencias. Sin perjuicio de la utilidad que pueden tener los estudios de programación general del sector agropecuario para asegurar un mínimo de coherencia técnica, por las razones citadas en la Sección III de este trabajo, el método más viable será el de una programación parcial de productos, o la combinación de productos y regiones si se trata, por ejemplo, de zonas fronterizas. El alcance de esa programación en cuanto al número de productos, su duración, su detalle, etc., sólo pueden determinarse frente al caso concreto. Como también se ha dicho, las circunstancias propias de la actividad agropecuaria, dadas especialmente por las alternativas de uso de la tierra agrícola y los problemas de estructura que casi nunca faltan en ese sector, crean complejidades a la programación que ésta no puede ignorar. Un programa parcial es por fuerza un instrumento muy imperfecto desde el punto de vista técnico. Deja siempre cabos sueltos que molestan la conciencia del planificador. Pero una vez hecho el esfuerzo técnico que hace falta para evitar los peores inconvenientes de la falta de coherencia y saber cuáles son esos cabos sueltos, la posible falta de rigor de esa programación parcial queda compensada con creces por su oportunidad para la negociación —y el tiempo cuenta mucho sobre todo cuando se trata de integración— y su viabilidad política.

Pueden arriesgarse algunos juicios sobre los instrumentos que no deben dejar de considerarse en esa programación. El primero es obviamente un horizonte de tiempo —es decir, plazos de los compromisos básicos del programa: comprar, vender o dar preferencia en las ventas— de un alcance suficiente para inducir inversiones en la expansión de la producción agrícola. Esos plazos tienen que ser bastante largos cuando se trata de ganadería y cultivos permanentes.

Un segundo aspecto, sin duda el más difícil, es una política de precios. El problema es relativamente sencillo si esa políti-

ca se limita a seguir el curso de los precios internacionales, aun con todas las dificultades que supone decidir cuál es el precio internacional relevante.

Pero si lo que se desea es desarrollar una producción que antes no se exportaba o sólo se exportaba esporádicamente, casi sin excepción hará falta contar, al menos temporalmente, con una política de precios de estímulo que normalmente tendrán que estar por encima del precio internacional.

Si la excepción se da y las transacciones se hacen a precios internacionales, cualquiera que sea el concepto de precio internacional, el problema de la negociación se habrá reducido grandemente. No habrá transferencias de ingreso de un país a otro por encima de las que exigiría de todos modos el mercado internacional y no sería el caso de buscar, por otros medios, una reciprocidad de beneficios y costos. El programa podría ser factible con un solo producto y un solo exportador, como es el caso ya comentado de los convenios del arroz con Guyana cuya política de precios, por los procedimientos buscados para reducir el efecto de las fluctuaciones, ha beneficiado a la larga a todos con la mayor estabilidad de precios y la seguridad de mercado y abastecimiento.

Si los precios son de estímulo y superan a los precios internacionales, la negociación toma un carácter enteramente distinto: encontrar elementos de reciprocidad es entonces el mayor limitante de la factibilidad de la acción conjunta. Cuando ella se ciñe al marco de un esquema de integración, es concebible que la reciprocidad no tenga necesariamente que establecerse en el mismo campo agrícola o en el mismo acto de negociación, como sucede si se considera en conjunto la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, donde hay claramente países que renuncian a más de lo que reciben en ese sector y aceptan, aun cuando sea a regañadientes, ese costo por los beneficios en otros campos de acción. Pero si algo indica la escasa experiencia existente en América Latina es que aún dentro de agrupaciones de integración lo normal es reclamar una reciprocidad, es decir un beneficio más o menos equivalentes, si no en el mismo campo al menos en el mismo acto de negociación. Esta exigencia puede estar

atemperada p  
como por eje  
relativo, de m  
la voluntad p  
posibilidades  
como una co  
Esto hace q  
programas te  
los que se n  
en un empeñ

El requisito  
que constitu  
negociación  
especializaci  
tengan la po  
una distribu  
cios y costos

Las caracte  
muchò de  
sustentación  
una franja c  
que el jueg  
políticas sig  
equivalentes  
darse esa ci  
ficativo de  
de una man  
administrac  
programa  
financiero  
zando recu  
las aplicac  
ción.

Los pro  
esta clase s  
haya hech  
De hecho  
difíciles d

precios internacionales,  
no se decide cuál es el

una producción que  
se produce esporádicamente,  
temporalmente,  
o que normalmente  
internacional.

no se hacen a precios  
concepto de precio  
ción se habrá reduci-  
de ingreso de un  
de todos modos el  
de buscar, por otros  
y costos. El programa  
o y un solo exporta-  
s convenios del arroz  
por los procedimientos  
fluctuaciones, ha bene-  
estabilidad de precios  
nto.

superan a los precios  
carácter enteramente  
idad es entonces el  
la acción conjunta.  
ma de integración, es  
necesariamente que  
a o en el mismo acto  
sidera en conjunto la  
económica Europea,  
ción a más de lo que  
ndo sea a regañadien-  
os campos de acción.  
existente en América  
nes de integración lo  
s decir un beneficio  
ismo campo al menos  
xigencia puede estar

atemperada por ciertas reglas de esos convenios regionales, como por ejemplo, el trato a los países de menor desarrollo relativo, de muy difícil aplicación en el campo agrícola, o por la voluntad política de un Gobierno, pero para actuar con posibilidades de éxito es mejor considerarla en todos los casos como una condición de viabilidad de esta clase de programas. Esto hace que aun en agrupaciones de integración dichos programas tengan, para esos efectos, problemas parecidos a los que se negocian entre países no vinculados formalmente en un empeño de esa clase.

El requisito de reciprocidad obliga a trabajar en programas que constituyen conjuntos más o menos equilibrados de negociación por comprender varios productos y líneas de especialización, de modo que todos los países involucrados tengan la posibilidad de participar en términos que suponga una distribución razonablemente equivalente en los beneficios y costos del programa.

Las características de una política de precios puede variar mucho de una situación a otra: precios únicos, precios de sustentación garantizados, fluctuaciones posibles dentro de una franja de máximos y mínimos, etc., pero en la medida en que el juego de subvenciones, implícito o explícito, que tales políticas significan, no resulte en transferencias relativamente equivalentes entre los participantes —y sólo por azar pueda darse esa circunstancia para cada período políticamente significativo de la acción— estos programas tendrán que consultar, de una manera u otra, la creación de mecanismos comunes de administración de esos subsidios y, muy probablemente si el programa tiene alguna complejidad, la de un mecanismo financiero que actúe como elemento equilibrador, centralizando recursos que pueden utilizarse, cualesquiera que fuesen las aplicaciones posibles, con el carácter de una compensación.

Los problemas técnicos y políticos de una negociación en esta clase son pues muy considerables y es explicable que se haya hecho tan poco en la materia entre países en desarrollo. De hecho, en ellos los problemas tienden a ser aún más difíciles de manejar que entre países desarrollados por las

grandes diferencias internas de productividad y la mayor importancia relativa del campo agropecuario y es evidente que cualquier programa significa una gradual aproximación a un mínimo de armonización en esas políticas en relación con los productos en el programa. Ese tema, es por supuesto, más susceptible a un tratamiento sistemático cuando se trata de esfuerzos de integración, pero aun en esos casos y a pesar de que ellos dispongan de un arancel externo común o preferencias arancelarias, por las razones anotadas antes sobre la eficacia de esos instrumentos en el caso del comercio de productos agrícolas, hará falta normalmente una política específica de precios en forma complementaria o aun sustitutiva al arancel.

Esta clase de programas de productos, por último, no pueden ignorar que para construir especializaciones productivas que originen interdependencias estables entre los países, las condiciones de eficiencia de la producción deben mejorar progresivamente acercándose a las prevalecientes en los abastecedores tradicionales. Este no es sólo un problema de política de precios. Es muy difícil prever una ruta para la misma que pueda conseguir por sólo su acción los aumentos deseados de productividad. Para ello es forzoso contar con el auxilio de intervenciones destinadas a resolver los problemas de estructura de la producción. Estas deben ser también un elemento esencial de estos programas. Las características y la profundidad de esas intervenciones variarán mucho de caso a caso, pero es evidente que su realización se torna en un asunto de preocupación común y tarde o temprano va a volverse una condición para mantener la cooperación. Una de las lecciones de mayor interés que se derivan de la experiencia de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea se refiere justamente a este aspecto. Los precios, por razones políticas, tienden a acercarse a la línea de menor resistencia en el corto plazo: precios suficientemente altos para dejar en el mercado aún a los productores menos eficientes, sin estimular, por lo mismo, una acción nacional y menos comunitaria para atacar los males de estructura. Con el tiempo, las consecuencias de esa omisión gravitan con mayor fuerza y

cada año que p  
conflictiva. Co  
problemas de  
una importanc  
tiempo hace ta  
dar lo andado.

La descripc  
los instrument  
casi descartar  
Es, sin embar  
para la acció  
posibilidades  
pragmáticame  
cuanto a núm  
podrían poner  
una estructura  
mos acercand  
especialmente  
cuales se han r

Los proble  
esa clase será  
enfrentado los  
del Grupo An  
ción, son inst  
mente, como  
de dos de los  
la agricultura  
abrirían el ca  
por ejemplo,  
agroindustria,  
comercializac  
dentro y fuer  
el camino ha  
experiencia, p  
el campo agr  
alimentos, es  
dencias que s

ctividad y la mayor  
cuario y es evidente  
adual aproximación a  
íticas en relación con  
es por supuesto, más  
o cuando se trata de  
os casos y a pesar de  
o común o preferen-  
tadas antes sobre la  
so del comercio de  
lmente una política  
entaria o aun sustitu-

tos, por último, no  
alizaciones producti-  
bles entre los países,  
cción deben mejorar  
ecientes en los abas-  
lo un problema de  
er una ruta para la  
cción los aumentos  
orzoso contar con el  
solver los problemas  
ben ser también un  
s características y la  
án mucho de caso a  
ón se torna en un  
e o temprano va a  
cooperación. Una de  
an de la experiencia  
Económica Europea  
precios, por razones  
e menor resistencia  
e altos para dejar en  
eficientes, sin esti-  
y menos comunita-  
Con el tiempo, las  
on mayor fuerza y

cada año que pasa la política agrícola se torna cada vez más conflictiva. Como ha sucedido en la CEE, el énfasis en los problemas de estructura tiende a adquirir progresivamente una importancia mayor, pero, correlativamente, el paso al tiempo hace también que aumenten las dificultades de desandar lo andado.

La descripción anterior de problemas y la complejidad de los instrumentos que harían falta para acometerlos parecería casi descartar la posibilidad de entrar en este tipo de arreglos. Es, sin embargo, la vía más rica y de mayor potencialidad para la acción conjunta y habría que explorar todas las posibilidades de aprovecharla. Si ella se aborda buscando pragmáticamente soluciones en los casos más simples en cuanto a número de países participantes y de productos, se podrían poner en marcha algunas iniciativas de esa clase con una estructura de programas relativamente sencilla. Nos estamos acercando a esa clase de cooperación en ciertos arreglos, especialmente desarrollos en zonas fronterizas, algunas de las cuales se han mencionado en páginas anteriores.

Los problemas que haya que salvar en arreglos limitados de esa clase serán casi seguramente menores que los que han enfrentado los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino, los que, pese a las dificultades de negociación, son instrumentos válidos y viables técnica y política-mente, como lo demuestra la aprobación y puesta en marcha de dos de los programas más importantes. La cooperación en la agricultura requiere de iniciativas con esos alcances. Ellas abrirían el camino hacia formas superiores de vinculación: por ejemplo, la creación de empresas multinacionales en la agroindustria, en la producción de insumos agrícolas, en la comercialización de los productos objeto de un programa dentro y fuera del ámbito geográfico del mismo. Prepararían el camino hacia una real integración mejor que ninguna otra experiencia, porque la especialización o complementación en el campo agrícola, y particularmente en la producción de alimentos, es sin duda una de las más vigorosas interdependencias que se puede concebir.

Es, sin embargo, realista pensar que el terreno no es todavía fértil para que proliferen muchas de esas iniciativas. Cuando no sea posible dar pasos como esos, queda todavía el camino al que antes se hizo referencia: acción comunitaria o conjunta para apoyar la expansión de producciones cuyo destino sea por lo pronto, atender los mercados internos nacionales, pero con la mira de sentar las bases de una posible especialización regional. Es una vía mucho menos conflictiva que las anteriores; requerirá naturalmente un cierto equilibrio en el conjunto de negociación, porque todos los participantes deben encontrar en él algo que les interese; pero sus instrumentos no tienen normalmente que coartar frontalmente políticas nacionales tan sensibles como la de precios agrícolas. Si se toma el caso del Grupo Andino como un ejemplo, un programa de esa clase podría articularse alrededor de productos tales como el maíz y la soya, la palma africana, la leche y los productos lácteos, los productos de la ganadería y algunos productos nativos que puedan sustituir el trigo. A nivel técnico se adelantan estudios sobre dichos temas y es obvio que existen posibilidades muy interesantes de cooperación.

Así concebidos, dichos arreglos constituyen un marco adecuado para la cooperación en la investigación agrícola, en la creación y adaptación de tecnologías, en la capacitación de personal, la creación de servicios de ingeniería y consultoría, en el suministro de equipos e insumos agrícolas, en la construcción de infraestructura de riego y transporte, de redes de almacenamiento, etc. Se ha mencionado inclusive la posibilidad de cooperar en el financiamiento de proyectos nacionales de desarrollo agrícola en base a un fondo constituido con monedas de los países participantes, que podrían usarse para adquirir en los mismos servicios de consultoría, materiales, equipo e insumos agrícolas. Con un ámbito geográfico suficiente, buena parte, si no todo, el componente importado de los proyectos podría adquirirse dentro de él. Aparte de apoyar la realización de dichos proyectos, el sistema estimularía la producción de los bienes y servicios necesarios para la misma. Esto es sólo un ejemplo de las interesantes iniciativas de cooperación que se discuten en este momento en América Latina.

De la descripción que arroja reside no solamente acción alrededor interés común, inducir una mayor tuyen la base integración ya f cialización.

terreno no es toda-  
de esas iniciativas.  
s, queda todavfa el  
ción comunitaria o  
producciones cuyo  
mercados internos  
ases de una posible  
o menos conflictiva  
un cierto equilibrio  
os los participantes  
se; pero sus instru-  
artar frontalmente  
de precios agríco-  
como un ejemplo,  
arse alrededor de  
la palma africana, la  
s de la ganaderfa y  
stituir el trigo. A  
dichos temas y es  
santes de coopera-

yen un marco ade-  
ción agrícola, en la  
la capacitación de  
erfa y consultoría,  
rícolas, en la cons-  
ansporte, de redes  
o inclusive la posi-  
e proyectos nacio-  
fondo constituido  
ue podrfa usarse  
nsultoría, materia-  
ámbito geográfico  
onente importado  
de él. Aparte de  
l sistema estimula-  
necesarios para la  
resantes iniciativas  
mento en América

De la descripción hecha se advierte la gran flexibilidad de acción que arreglos de esta clase permitirían. Su importancia reside no solamente en que sirven para articular la cooperación alrededor de propósitos definidos de largo alcance e interés común, que en sí mismo, tienen una capacidad para inducir una mayor cooperación en el futuro, sino que constituyen la base para la realización posterior de esfuerzos de integración ya fundados en una posibilidad concreta de especialización.

V

**LA COOPERACION COMO UN MEDIO PARA MEJORAR  
LA CAPACIDAD EXTERNA DE NEGOCIACION EN EL  
COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

Resta, por último, examinar, lo que se ha llamado la dimensión externa de los empeños de integración y de la cooperación en materia agrícola. En los párrafos iniciales de este trabajo se ha hecho referencia al tenso ambiente que vive el mundo moderno ante los síntomas de caducidad de una era en las relaciones internacionales. El reordenamiento, y es de esperar que para el bien del mundo haya efectivamente un reordenamiento, va a depender fundamentalmente de la capacidad de presión de los países del Tercer Mundo, es decir de su unidad de acción tras propósitos comunes, lo que implica una voluntad consciente de hacer primar la solidaridad sobre las tendencias hacia la división. Significa también encontrar vías y medios útiles para expresar y concretar esa nueva capacidad de negociación que emerge de la unidad.

No es tema de este trabajo la descripción de las iniciativas que se negocian en foros de alcance mundial para dar cuerpo a una cooperación internacional en el campo del desarrollo agrícola y, especialmente, en la producción y el comercio de alimentos. Son negociaciones cuyo sustento básico es la conciencia de la interdependencia del mundo actual, que llega por igual a los países ricos y los pobres. El propósito de estas páginas es destacar las posibilidades y problemas de una cooperación entre países en desarrollo y es por eso que ellas no se detendrán en temas tales como el análisis de lo que pueda suceder en la Conferencia de París ni en la próxima reunión de UNCTAD en Nairobi, sin desconocer la importancia que tiene el Programa Integrado de esa organización.

Tampoco examinarán las iniciativas que se derivan de la Conferencia Mundial de Alimentos de FAO, aun cuando cabe destacar que su realización es vital para apoyar la cooperación entre nuestros países. Basta citar al respecto el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Esas iniciativas y negociaciones tienen por supuesto una importancia central, pero es nuestra impresión que sólo ganarán en fuerza y concreción si los países en desarrollo aprovechan sus afinidades en el ámbito más restringido de agrupaciones de integración o esfuerzos de cooperación entre ellos para replantear los términos de la vieja estructura de sus relaciones con los pueblos industrializados. Acciones de grupos de países para abordar en común la solución de problemas concretos es la mejor manera de articular la fuerza del Tercer Mundo en los foros mundiales, siempre que, naturalmente, esa acción no perjudique sino refuerce por sus consecuencias la unidad del mundo en desarrollo en esta etapa crucial. El Convenio de Lomé tiene, por desgracia, esa faceta desfavorable, sin desconocer todos sus méritos como un antecedente innovador para la cooperación entre los países ricos y los pobres.

La integración económica, en la forma en que la conocemos, ha respondido siempre a motivaciones que le dan una dimensión externa, sean éstas económicas o políticas. Algunos de sus instrumentos, v.g. el Arancel Externo Común, es una expresión de ese hecho. Pero es evidente que esa dimensión no había sido utilizada sino en una mínima parte de su potencial. La Decisión 24 del Grupo Andino —y quien esto escribe, desearía pedir excusas por volver con tanta frecuencia a esta experiencia que es la mejor que conoce— constituye el primer precedente de un uso claro de esta capacidad nueva de negociación en un problema de enorme trascendencia en las relaciones con el mundo desarrollado. En la época en que vivimos, ese potencial no puede seguir en la sombra. El usarlo es materia de imaginación, voluntad y realismo y para esos fines el ámbito más adecuado es sin duda el de los esfuerzos de integración, sin que sea naturalmente el único.

Del mismo modo, el ejemplo de OPEP mostró el poder de una acción solidaria alrededor de problemas concretos de la

relación inter-  
cientos y en  
entre países  
afinidad ante  
neidad relativ  
esquemas de i  
exigir esfuerz  
ámbito que só  
problema que  
plo, requería  
porque uno d  
del mercado  
alcance geogr  
encerrar en  
países export

Sin que u  
las circunstar  
posibilidades  
el ambiente i

En el cam  
nos por orga  
en los último  
de influir en  
tos básicos  
tores y la p  
conjuntas de

Esta segu  
ción, especi  
dada su est  
contactos q  
junta no n  
existieran y  
interés por  
carestía rec  
las, como  
tema está y  
resolucione  
troamérica

se derivan de la  
aun cuando cabe  
var la cooperación  
o el Fondo Inter-  
(. Esas iniciativas  
portancia central,  
arán en fuerza y  
echan sus afinida-  
ciones de integra-  
os para replantear  
relaciones con los  
os de países para  
as concretos es la  
cer Mundo en los  
te, esa acción no  
cias la unidad del  
El Convenio de  
orable, sin desco-  
te innovador para  
bres.

en que la conoce-  
s que le dan una  
o políticas. Algu-  
terno Común, es  
e que esa dimen-  
nima parte de su  
no —y quien esto  
on tanta frecuen-  
noce— constituye  
capacidad nueva  
trascendencia en  
n la época en que  
sombra. El usarlo  
ismo y para esos  
de los esfuerzos  
nico.

ostró el poder de  
s concretos de la

relación internacional, cuando ella se ejerce con medios sufi-  
cientes y en el momento adecuado. Fue una cooperación  
entre países en desarrollo, ligados funcionalmente por su  
afinidad ante un tema y sin que entre ellos exista la homoge-  
neidad relativa y la contigüidad geográfica normales en los  
esquemas de integración. La capacidad de negociación puede  
exigir esfuerzos solidarios con un alcance geográfico y un  
ámbito que sólo están determinados por las características del  
problema que se trata de resolver. La Decisión 24, por ejem-  
plo, requería la vinculación en un empeño de integración  
porque uno de los términos de la negociación es el atractivo  
del mercado ampliado; mientras en el caso de la OPEP el  
alcance geográfico estaba dado por un hecho que no se puede  
encerrar en una fórmula de integración: la condición de  
países exportadores de petróleo.

Sin que uno y otro sean tomados como modelos, porque  
las circunstancias nunca se repiten, son dos ejemplos de las  
posibilidades de una cooperación que han surgido a la luz en  
el ambiente internacional tenso de los últimos años.

En el campo agrícola la preocupación de los latinoamerica-  
nos por organizar un nuevo poder negociador se ha orientado  
en los últimos tiempos principalmente en dos direcciones: la  
de influir en mayor medida sobre el mercado de los produc-  
tos básicos de exportación mediante acuerdos entre produc-  
tores y la posibilidad de reunir demandas mediante compras  
conjuntas de alimentos e insumos agrícolas.

Esta segunda dirección parecería ser la de más fácil realiza-  
ción, especialmente dentro de los acuerdos de integración  
dada su estructura institucional y la mayor frecuencia de  
contactos que ellos suponen. Las ventajas de la compra con-  
junta no necesitaban demostrarse y habría sido lógico que  
existieran ya experiencias al respecto. La verdad es que el  
interés por el tema surgió realmente como consecuencia de la  
carestía reciente de los alimentos y de ciertos insumos agríco-  
las, como los fertilizantes químicos, los plaguicidas, etc. El  
tema está ya sobre el tapete de las preocupaciones: una de las  
resoluciones del Comité de Cooperación Económica de Cen-  
troamérica, la N<sup>o</sup> 153, se refería a la compra conjunta de

fertilizantes y, sin llegar a decisiones formales, sus posibilidades han sido examinadas en el Grupo Andino, donde, aparte de los fertilizantes, hubo un gran interés en organizar una acción de esa clase en relación con el trigo. Con sobrada razón, pues las compras subregionales de trigo llegaron en 1974 a casi 3 millones de toneladas (2.870.000). Probablemente existen otras iniciativas que el autor no conoce.

A pesar de toda su lógica, poner en marcha un sistema de compras conjuntas, parece tener más problemas de lo que se cree y, por lo que se sabe, todavía no funcionan en forma regular. El interés puede haber decaído con los descensos de precios, pero las razones básicas habría que buscarlas en otros factores. Cuando la importación de esos bienes está en manos del sector privado, y es el caso en no pocos países, es fácil entender la renuencia a sujetarse en una negociación común. Pero esos inconvenientes no deberían surgir cuando se trata de compra de Estado, circunstancia que es cada vez más frecuente en América Latina. La compra conjunta debe ser manejada muy eficazmente para que surta todos sus efectos y es posible que haya todavía una actitud de desconfianza respecto a la agilidad que se puede dar a los mecanismos de coordinación. Aparte de eso, existen diferencias legales y de procedimiento cuya compatibilización no es tarea de poca monta. Como sucede con frecuencia, resulta mucho más difícil cambiar procedimientos arraigados, que acometer empeños en campos nuevos por audaces que éstos sean.

Posiblemente una manera de romper la inercia sería empezar con productos menos sensibles que los alimentos básicos y los insumos más demandados por la agricultura. En todo caso deben ser objeto de compra estatal, y aun cuando es dable que algunos sean productos agrícolas, la mayoría de los elegibles inicialmente corresponderían al campo industrial, cuyos precios usualmente son más estables y tienen mercados menos sujetos a rigideces de oportunidad. Naturalmente serían transacciones muy distintas a las que habría que hacer en el campo agrícola, pero la coordinación comenzaría a operar y se demostraría factible, lo cual es, en cierto modo, lo que más hace falta para arriesgarse a entrar en el campo más

complicado  
por potencia

La otra di  
productores,  
que permiti  
central de  
acordada la  
tivas son no  
existencias r  
de comercia  
de insumos.  
cooperación

Se han m  
en América  
Banano (U  
Caribe Exp  
Permanente  
añadir la  
Cafés Suav  
diseñada d  
cuya finali  
existencias  
condicione  
llevado a l  
del Café.

No han  
pesar de c  
en que A  
Técnicam  
ción en el  
en ese ca  
eficacia d  
nes que n  
das pued  
través de

La var  
de produ  
está en t

es, sus posibilidades, donde, aparte de organizar una... go. Con sobrada... trigo llegaron en... 0.000). Probable-... o conoce.

ha un sistema de... mas de lo que se... cionan en forma... los descensos de... usarlas en otros... es está en manos... s países, es fácil... ociación común... cuando se trata... s cada vez más... onjunta debe ser... dos sus efectos y... de desconfianza... mecanismos de... cias legales y de... s tarea de poca... lta mucho más... e acometer em-... s sean.

ercia sería empe-... imientos básicos... ultura. En todo... aun cuando es... mayoría de los... mpo industrial, ... ienen mercados... naturalmente se-... ía que hacer en... nzaría a operar... o modo, lo que... el campo más

complicado de los alimentos, donde está ciertamente el mayor potencial de esa cooperación.

La otra dirección antes mencionada son las asociaciones de productores, con todas las derivaciones de la acción común que permitiría, en ese caso, el cumplimiento del propósito central de las mismas: el control de la oferta. Una vez acordada la línea central de cooperación, muchas otras iniciativas son no sólo posibles sino necesarias: financiamiento de existencias reguladoras, creación de empresas multinacionales de comercialización para la venta de productos y la compra de insumos, financiamiento de programas de diversificación, cooperación en la investigación y la tecnología, etc.

Se han mencionado antes los esfuerzos hechos al respecto en América Latina: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Oficina Permanente Internacional de la Carne (OPIC). A ellos cabría añadir la empresa comercializadora de café, denominada Cafés Suaves Centrales S.A., constituida por siete países y diseñada desde el principio como una empresa multinacional cuya finalidad es regular la oferta mediante la constitución de existencias de alcance regional. No ha podido operar dadas las condiciones creadas por el alza de precios del café que ha llevado a la concertación de un nuevo Acuerdo Internacional del Café.

No han faltado pues iniciativas regionales en este terreno, a pesar de que no son muchos los casos de productos agrícolas en que América Latina puede controlar la oferta mundial. Técnicamente éste es un campo más propicio a una cooperación en el ámbito amplio del Tercer Mundo, aun cuando sea en ese caso más difícil de organizar. Para que funcione con eficacia deben reunirse circunstancias y darse unas condiciones que no son ciertamente frecuentes, pero una vez organizadas pueden vincular muy estrechamente a sus miembros a través de la acción conjunta.

La variedad de medios de que puede valerse una asociación de productores puede ilustrarse con la mecánica que la UPEB está en trance de crear. Se propone que el sistema incluya

tanto intercambio de información y cooperación técnica como una coordinación y armonización de políticas en relación con la producción y comercialización del banano. Se estudia la creación de una Empresa Comercializadora Multinacional del Banano, que podría además realizar compras conjuntas de equipos e insumos e intervenir en la comercialización de otras frutas tropicales. Uno de los objetivos de la UPEB sería la pronta concertación de un Convenio Internacional del Banano, propósito que, a pesar de sus dificultades, está en el terreno de lo posible; GEPLACEA parecería que tiene un objetivo semejante en relación con el azúcar, lo que estaría demostrando el potencial de este tipo de cooperación. Antes de la constitución de la UPEB, dada la estructura de la producción y comercialización del banano, el sólo pensar en un convenio internacional de esa clase habría sido sin duda una utopía.

Es poco lo que se puede añadir en relación con las asociaciones de productores. Tienen limitaciones importantes en cuanto a los productos en que puede ser útil establecerlas<sup>2</sup>. Una acción inconsulta puede llevar a la larga a resultados distintos a los buscados y, en algún caso, a consecuencias indeseables; pero en el mundo de hoy constituyen el medio más idóneo para dar peso propio a la participación de los productores primarios en este momento de decisivo replanteamiento de la división internacional del trabajo y las estructuras mundiales de poder.

<sup>2</sup> Ver al respecto "Towards a comprehension strategy for agricultural commodities; some possible lines of approach" FAO, ESC-75/MISC 1, diciembre de 1975 (mimeografiado).

América Latina: El nuevo  
Exposición del Secretario  
Enrique V. Iglesias, en

Las evaluaciones regio  
Evaluación de Quito, R  
Evaluación de Chaguar

Desarrollo humano, c  
Separata de *El desarrollo*

Relaciones comercia  
Separata de *El des*  
(E/CEPAL/981/Add.2

Síntesis de la evaluac  
Este trabajo se presen  
Comisión con la signa

Dinero de valor cons  
Funcionario de la Div

La coyuntura interna  
Versión revisada de *E*  
parte, capítulos I y II

La industrialización  
Este trabajo apar  
ST/CEPAL/Conf.51,

Dos estudios sobre  
La inflación en los p  
*América Latina, 197*

## CUADERNOS DE LA CEPAL

### Nº 1

**América Latina: El nuevo escenario regional y mundial**

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión.

### Nº 2

**Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo**

Evaluación de Quito, Resolución 320 (XV) de la CEPAL.

Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL.

### Nº 3

**Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina**

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981).

### Nº 4

**Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina**

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2).

### Nº 5

**Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo**

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004.

### Nº 6

**Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias/ Jorge Rose**  
Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

### Nº 7

**La coyuntura internacional y el sector externo**

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2).

### Nº 8

**La industrialización latinoamericana en los años setenta**

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2.

### Nº 9

**Dos estudios sobre inflación**

**La inflación en los países centrales.** Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974* (E/CEPAL/982).

**América Latina y la inflación importada, 1972-1974.** Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Nº 10

**Reactivación del Mercado Común Centroamericano**

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3), preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1).

Nº 11

**Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola/Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO**

Este trabajo se presentó, con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Nº 12

**Temas del nuevo orden económico internacional**

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976.

Nº 13

**En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior**

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema.

Nº 14

**En torno a las ideas de la CEPAL**

**Problemas de la industrialización**

Este volumen pretende continuar la tarea iniciada en el Cuaderno Nº 13, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana.

Nº 15

**Los recursos hidráulicos de América Latina**

**Informe regional**

Este trabajo se presentó a la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua que se realizó en Lima, Perú, del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1976.

Nº 16

**Desarrollo y cambio social en América Latina**

Este trabajo preparado como contribución a la tercera evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, compara los planteamientos políticos de los años cincuenta y siguientes en las áreas del desarrollo urbano, del desarrollo rural, de la educación y del empleo con los cambios reales, señala contradicciones, y formula algunas interrogantes para el futuro.

Nº 17

**Evaluación de Guatemala**

Resolución 362 (XVII) aprobada por la CEPAL en su decimoséptimo período de sesiones, Guatemala, 1977.

**Raíces históricas de las e**  
Atendiendo a la naturaleza  
de la fase colonial, se anal  
Latina y sus repercusiones  
ensayo es proveer un marc  
economías latinoamerican

**Dos estudios sobre ende**  
El Cuaderno Nº 19 contie  
de América Latina y prop  
latinoamericana, tanto ga  
frente a este problema.

En el segundo "Inflació  
tendencia generalizada a s  
deuda externa, y se conc  
deflactor para medir esa

**Tendencias y proyecu**  
Latina/E/CEPAL/1027

En este Cuaderno se ana  
Latina en los últimos 25  
transformación productiv  
del estilo de desarrollo  
principales objetivos, me  
región en los planes de d  
año 2000 y proyecciones  
de 1980.

**25 años en la agricultur**  
Este Cuaderno pasa revisi  
en el marco de las econom  
la agricultura en relación  
recursos productivos y s  
agraria.

**Notas sobre la familia**  
Se analiza el papel de las  
reproducción cotidiana y  
estrategias de vida y en  
pertenecen.

El objetivo básico es p  
unidades familiares, com  
estructura de la sociedad

**Raíces históricas de las estructuras distributivas en América Latina/A. Di Filippo**

Atendiendo a la naturaleza de los distintos regímenes de propiedad, trabajo e intercambio heredados de la fase colonial, se analiza la constitución y desarrollo de las economías exportadoras de América Latina y sus repercusiones en materia de urbanización e industrialización. El objetivo básico de este ensayo es proveer un marco histórico-estructural para el análisis de la distribución del ingreso en las economías latinoamericanas contemporáneas.

## Nº 19

**Dos estudios sobre endeudamiento externo/Carlos Massad y Roberto Zahler**

El Cuaderno Nº 19 contiene dos estudios. En el primero, "Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de acción", se evalúa la magnitud y estructura de la deuda externa latinoamericana, tanto garantizada como no garantizada, y se señalan algunas propuestas de solución frente a este problema.

En el segundo "Inflación mundial y deuda externa: el caso del deflactor impropio", se critica la tendencia generalizada a suponer que la inflación mundial reduce el peso efectivo del servicio de la deuda externa, y se concluye que el tipo de cambio social, y no la inflación externa, es el mejor deflactor para medir esa carga desde el punto de vista del país deudor.

## Nº 20

**Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina/E/CEPAL/1027**

En este Cuaderno se analizan los principales rasgos del desarrollo económico y social de América Latina en los últimos 25 años, mediante un enfoque crítico de la magnitud y profundidad de la transformación productiva y social, y la identificación de las características generales más relevantes del estilo de desarrollo que prevaleció en ese período; se examinan en forma esquemática los principales objetivos, metas y orientaciones de la política económica formulados por los países de la región en los planes de desarrollo de los años setenta, e incluye proyecciones demográficas hacia el año 2000 y proyecciones macroeconómicas para los países no exportadores de petróleo en el decenio de 1980.

## Nº 21

**25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975**

Este Cuaderno pasa revista a los rasgos principales de la evolución de la agricultura latinoamericana en el marco de las economías nacionales, a la producción y el abastecimiento agrícolas, al desarrollo de la agricultura en relación con el sector externo, a los problemas planteados en la utilización de los recursos productivos y sus rendimientos, y a los aspectos institucionales básicos de la estructura agraria.

## Nº 22

**Notas sobre la familia como unidad socioeconómica/Carlos A. Borsotti**

Se analiza el papel de las familias, en cuanto unidades socioeconómicas, en la producción social y en la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales, destacándose las variaciones en sus estrategias de vida y en sus modelos socio-organizativos, según las situaciones de clase a las que pertenecen.

El objetivo básico es proponer algunas hipótesis conceptuales y metodológicas para vincular a las unidades familiares, como grupos focales y estratégicos de las políticas de desarrollo social, con la estructura de la sociedad y los estilos de desarrollo.



**América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta**

Las cuatro evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta, preparadas en Quito, Chaguaramas, Ciudad de Guatemala y La Paz, examinan el proceso de desarrollo económico y social de la región en el marco del concepto integral contenido en dicha estrategia. Expresan con franqueza juicios críticos acerca de la naturaleza de ese proceso, especialmente en lo que respecta a sus limitadas proyecciones sociales. Evalúan además los problemas de las relaciones externas de América Latina en esta etapa de su desarrollo y formulan planteamientos acerca de la posición de los países latinoamericanos en relación con cada uno de los principales temas vinculados a la cooperación internacional. Por último, también se ocupan de la cooperación e integración regionales en América Latina, y de la cooperación con otras regiones en desarrollo.

Nº 31

**Educación, imágenes y estilos de desarrollo/Germán W. Rama**

El presente trabajo intenta analizar la educación en forma integrada con el proceso de cambio social. El marco conceptual de la indagación es el de los estilos de desarrollo, tema que ha sido analizado en varios estudios de la CEPAL y que en este texto tiene una consideración específica, que agrega una perspectiva complementaria a los análisis anteriores.

Nº 32

**Movimientos internacionales de capitales/Ricardo H. Arriazu**

El principal objetivo de este estudio consiste en evaluar los avances analíticos en materia de movimientos de capitales y en adaptarlos a las realidades económicas e institucionales de la región, lo que permite identificar los principales factores que influyen sobre los movimientos de capitales de y hacia América Latina. En una primera parte, analiza modelos teóricos y presenta un "modelo combinado simplificado" para las investigaciones empíricas. Seguidamente, se refiere a las principales variables económicas que explican el comportamiento de los movimientos de capitales, presentando los resultados empíricos obtenidos para los países considerados. Por último, destaca las conclusiones de política económica que se derivan del estudio. Contiene además un apéndice estadístico.

Nº 33

**Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina/Alfredo Eric Calcagno**

Este estudio presenta un panorama de la actual situación de las inversiones directas extranjeras en América Latina. Procura determinar cuál es su magnitud y algunas de sus características y tendencias, y establecer cuál es su papel como instrumento para el financiamiento de inversiones en los países latinoamericanos o para la expansión productiva de los países desarrollados inversores. En síntesis: a) se pasa revista al contexto internacional; b) se indican algunos rasgos del contexto nacional; c) se resumen los principales datos cuantitativos sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina; d) se muestran algunas características de las empresas que realizan las inversiones, en comparación con las empresas nacionales grandes; e) se plantea el problema de la influencia que en esta materia podrían ejercer las especializaciones productivas en los países desarrollados; f) se reseñan algunas de las líneas de política económica adoptadas recientemente, y g) en una recapitulación final, se mencionan algunas de las evaluaciones e interpretaciones.

Nº 34

**Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978/ Daniel Heymann**

Este estudio forma parte del Programa de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires sobre "Información y Análisis de Corto Plazo de la Economía Argentina". Examina el ciclo de la industria manufacturera argentina en el período 1950-1978. Para ello ubica los puntos críticos de las fluctuaciones de esa actividad, su longitud, amplitud y forma sobre la base de indicadores trimestrales elaborados para ese propósito. Estos indicadores se refieren a la producción, demanda e inventarios de la industria en su conjunto y de sus principales subsectores.

### Perspectivas de reajuste industrial: la comunidad económica europea y los países en desarrollo / Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans

Este estudio forma parte de una serie de investigaciones realizadas por el Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Universidad de Tilburg destinadas a analizar las causas y efectos del proceso de creciente penetración de exportaciones industriales provenientes de países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados. En este informe se analizan particularmente las futuras relaciones entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países en desarrollo, partiendo del reconocimiento que las posibilidades de exportación de manufacturas de los países en desarrollo no dependen solamente de sus propias políticas de industrialización y de comercio, sino también —y tal vez en mayor medida aún— de las políticas aplicadas por los países desarrollados. El informe comienza con una visión global del desarrollo económico internacional durante los últimos 30 años y continúa examinando el proceso de transferencia de ciertas actividades productivas hacia países de menores niveles de salarios, para concluir con un análisis más detallado de la naturaleza del proceso de producción y del tipo de relaciones competitivas internacionales, agrupando las actividades industriales en 4 categorías principales: industria elaboradora (tanto liviana como pesada), industrias de productos semielaborados, industrias pesadas de bienes de capital e industrias envasadoras y de armaduría. Finalmente se analiza la posible reacción de la CEE en materia de políticas frente a los cambios en la división internacional del trabajo.

## Nº 36

### Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo / Alvaro Saieh

Este trabajo presenta un análisis crítico de una serie de indicadores económicos de la "capacidad de pago" o "solvencia crediticia" de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo. Define cada indicador, reseñando brevemente sus ventajas y desventajas y hace un análisis de sus valores históricos; luego, por medio del análisis factorial, disminuye su número y determina así un subconjunto de indicadores para explicar mejor la varianza de todas las variables estadísticas. En este trabajo, se pone de relieve la parcialidad de los indicadores individuales, que hace poco aplicable su uso como una forma de obtener conclusiones definitivas sobre la capacidad de pago de un país, y la conveniencia de utilizar un subconjunto de variables seleccionadas estadísticamente, cuyas conclusiones aun así deben manejarse con cautela.

## Nº 37

### Hacia los Censos Latinoamericanos de los Años Ochenta

Este Cuaderno presenta una discusión actualizada y detallada de los principales problemas observados en las prácticas censales de la década del setenta y formula una serie de sugerencias para superar esos problemas en los censos de la década del ochenta. El Cuaderno incluye tres áreas mayores de discusión: i) la organización y administración del operativo censal; ii) los criterios de selección de las características o variables a ser investigadas, así como la validez y confiabilidad de distintos procedimientos de medición de cada variable; iii) los principales factores que deben tomarse en cuenta en la etapa de procesamiento de los datos.

El documento va dirigido a los productores y usuarios de datos censales en los países de América Latina, y en particular a los encargados de los operativos censales, y busca transmitir el conocimiento teórico y la experiencia práctica acumulada en la región por expertos de distintos organismos internacionales.

## Nº 38

### El desarrollo regional argentino: la agricultura

Este trabajo tiene como objeto analizar las particularidades que presenta la estructura y funcionamiento de la agricultura en la Argentina y explicar algunas de las causas determinantes de los bajos niveles de productividad e ingreso medios en áreas rurales de la región norte. Con este

propósito, se diferencian la agricultura en las economías provinciales, analiza la base provincial. Se examinan aproximando el análisis a recursos de distintos tipos, mecanismos de acumulación, diferencian los niveles de base en lo precedente, se el tipo de cultivos que el trabajo consiste en que interna permite explicar

### Estratificación social

Carlo Geneletti

En este estudio se describe la ocupación desde 1950 de la población de los países

En la primera parte se examina en más detalle los aspectos relativos a la movilidad relativa a la movilidad, indica la forma en que

El estudio señala que el estudio dinámico que tuvo reflejaron en el grado de desarrollo económico. La asincronía entre los desarrollos estructurales determinó satisfacerlas. De esta forma la expansión del sistema y tensiones para la co-

### Programa de Acción

En mayo de 1981 los países en desarrollo de sesiones de en los Años Ochenta, el Programa de Acción Internacional del Desarrollo

El Programa trata de la evaluación. Incorpora la evaluación. Naturalmente, el programa especialmente en la

Los gobiernos de esta región se continúa registrando el crecimiento en la región extremadamente in-

Se enumeraron los países especialmente la confronta-

propósito, se diferencian las modalidades de especialización provincial, se examina la importancia de la agricultura en las economías provinciales y la composición de la base productiva. Abarca el 95% del valor bruto de producción agrícola nacional y más del 90% del valor correspondiente a cada provincia, analiza la base productiva y concentra la atención en los productos de exportación provincial. Se examinan las consecuencias de las diversas modalidades de especialización provincial aproximando el análisis al comportamiento de los productores y productos atendiendo la dotación de recursos de distintos tipos de unidades productivas. Ello conduce al examen de la capacidad y de los mecanismos de acumulación de unidades productivas de distinta escala y especialización, con lo que se diferencian los niveles de ingresos entre productores y entre éstos y los asalariados agrícolas. Con base en lo precedente, se plantea una tipología de provincias, atendiendo su grado de diversificación y el tipo de cultivos que las caracterizan en su inserción en la economía nacional. La tesis central del trabajo consiste en que la interacción entre la modalidad de especialización y la heterogeneidad interna permite explicar los bajos niveles de productividad e ingresos de la región norte del país.

Nº 39

#### **Estratificación social y movilidad ocupacional en América Latina/Carlos Filgueira y Carlo Geneletti**

En este estudio se describen e interpretan los cambios ocurridos en las estructuras de estratificación ocupacional desde 1950 hasta 1970, sobre la base de la información proporcionada por los censos de población de los países de la región.

En la primera parte se analizan los conceptos básicos relativos a la estratificación y movilidad social, en relación con el desarrollo económico de los países de la región; en la segunda parte se examinan en más detalle la movilidad social estructural y el crecimiento de la clase media, así como los aspectos relativos a la diferenciación interna y el crecimiento. Asimismo, se discuten los aspectos relativos a la movilidad demográfica. Por último, se incluye un apéndice metodológico en que se indica la forma en que se analizó la información.

El estudio señala que durante el período de referencia la región experimentó un proceso de cambio muy dinámico que tuvo consecuencias importantes para la movilidad social. Dichas consecuencias se reflejaron en el grado creciente de incorporación de las personas a los frutos de la modernización y del desarrollo económico. Sin embargo, se indica que la movilidad no ha sido integradora dada la asincronía entre los diversos órdenes de la estructura social que han generado fuertes tensiones estructurales determinadas por el distanciamiento creciente entre las aspiraciones y la posibilidad de satisfacerlas. De esta forma, las modificaciones en la composición sectorial de la fuerza de trabajo, la expansión del sistema educativo y la rigidez de la distribución de los ingresos, plantean serios desafíos y tensiones para la continuidad dinámica del crecimiento de los países de la región.

Nº 40

#### **Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta**

En mayo de 1981 los gobiernos latinoamericanos, reunidos en Montevideo en el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL, aprobaron un Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta, destinado a instrumentar en el ámbito latinoamericano la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo (EID).

El Programa trata separadamente objetivos y metas, medidas de política y mecanismos de evaluación. Incorpora además una breve síntesis de la situación actual del desarrollo latinoamericano. Naturalmente, el contenido de los capítulos hace hincapié en los aspectos latinoamericanos y muy especialmente en la cooperación regional y en la cooperación con otras regiones en desarrollo.

Los gobiernos destacaron tres problemas centrales del desarrollo latinoamericano: la asimetría que se continúa registrando en las relaciones económicas externas, la declinación del ritmo de crecimiento en la mayoría de los países latinoamericanos y la conformación de sociedades extremadamente inequitativas

Se enumeraron once objetivos concretos que suponen atacar los problemas estructurales y en especial la confrontación de un orden mundial más equilibrado y sociedades más equitativas.

Finalmente, se proponen medidas de política en materia de desarrollo económico y social nacional, de la cooperación intralatinoamericana, de la cooperación con otras áreas en desarrollo y de la cooperación internacional.

#### Nº 41

##### **El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica**

El Cuaderno Nº 41 comprende dos estudios sobre el desarrollo social y la educación. El primero de ellos titulado "Estructura y dinámica del desarrollo de América Latina y el Caribe y sus repercusiones para la educación" fue originalmente concebido como una contribución de la CEPAL a la Conferencia de Ministros de Educación convocada por la UNESCO en México en diciembre de 1979, en el que se presentan las transformaciones económicas, las tendencias y transformaciones demográficas, la distribución del ingreso y la diseminación de la pobreza para luego considerar la estructura del mercado de empleo y situar a partir de estas referencias estructurales, los procesos educativos que se desarrollan en la región y sus efectos en términos de concentración o de equidad social. El estudio asigna la mayor importancia a la situación de los grupos sociales excluidos de la educación o que sólo reciben una parte ínfima de sus beneficios, lo que se complementa con el análisis del segundo texto titulado "Alfabetismo y escolaridad básica de los jóvenes en América Latina".

Este último fue realizado en el marco de las actividades del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe ejecutado conjuntamente por la CEPAL con UNESCO y el PNUD. Utilizando como base de información los censos de América Latina se presenta una documentación exhaustiva sobre la situación de los grupos de edad joven y dentro de ellos identificando quiénes son los analfabetos o titulares de una escolarización mínima, cómo se distribuyen espacialmente y según sexo y a qué inserción social los condena la carencia de educación. El trabajo analiza cuidadosamente el papel de las barreras culturales en la integración social y los efectos de reproducción de la marginalidad y de la pobreza que eventualmente pudieran ser evitados con una efectiva escolarización básica de la totalidad de los integrantes de las generaciones jóvenes.

#### Nº 42

##### **América Latina y la economía mundial del café**

En este Cuaderno se examinan diversos aspectos de la actividad cafetera a nivel mundial, tanto en las fases de producción como en las de transformación industrial, comercio y consumo, manteniendo como foco central la formación del precio del producto final y, en estrecha relación con ello, la distribución de ingresos entre los distintos agentes económicos que intervienen en el proceso. Después de un examen de las características generales del mercado mundial, el análisis deriva hacia la profundización del estudio de casos de cinco países productores (Colombia, Guatemala, Costa Rica, Perú y Brasil) y de cuatro países consumidores (República Federal de Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos), para finalizar con un análisis de las políticas de regulación internacional del mercado y una serie de fichas relativas a las principales empresas que operan en esta rama a nivel mundial.

#### Nº 43

##### **El ciclo ganadero y la economía argentina**

La importancia del ciclo ganadero, que se manifiesta en las fluctuaciones recurrentes de un conjunto de fenómenos asociados entre sí, ha motivado este estudio que se basa en información primaria muy detallada y que ha supuesto resolver previamente algunos problemas de información y metodológicos, para llegar a la descripción del ciclo. En este texto se hace además un primer análisis de las fluctuaciones de las existencias ganaderas, y se adelantan algunas observaciones sobre su crecimiento de largo plazo.

##### **Las encuestas de hogares**

Este Cuaderno reúne tres estudios sobre América Latina de variables socioeconómicas que analizan los principales problemas que afectan a la región.

El primer estudio fue el estudio de Encuestas de Hogares de 1975, que encuentra en la región un alto nivel de las migraciones internas, analiza la calidad de los indicadores de la edad de la mortalidad de las operaciones de campo.

El segundo estudio reexamina los métodos tradicionales de estimación de la edad de la mortalidad. A través de encuestas demográficas prospectivas se analiza la asistencia técnica del personal de las encuestas de hogares en América Latina para la medición del empuje demográfico.

##### **Las cuentas nacionales**

Este Cuaderno, motivado por la necesidad de mediciones macroeconómicas más precisas produciendo, y que han sido utilizadas en las cuentas nacionales en América Latina, presenta reseñas y diagnósticos de las cuentas nacionales y sobre los métodos para promover una amplia cobertura de las estimaciones para incorporar los efectos de las economías latinoamericanas entre productores y usuarios de los servicios. Las estadísticas económicas de América Latina.

##### **Demanda de equipos eléctricos**

Este trabajo es uno de los estudios que describen la situación y perspectivas de la demanda de electricidad en 17 países de América Latina y en otras zonas de desarrollo. América Latina constituye, en términos de potencia eléctrica de gran tamaño, una de las regiones de términos relativos, la demanda mundial de términos relativos e incluyen para alcanzar acuerdos pertinentes.

### Las encuestas de hogares en América Latina

Este Cuaderno reúne tres trabajos referidos a las prácticas de medición en los países de América Latina de variables sociodemográficas importantes a través de encuestas de hogares, así como a los principales problemas que enfrentan tales mediciones.

El primer estudio fue preparado como contribución de la CEPAL a la revisión del Manual de Encuestas de Hogares de las Naciones Unidas y presenta un panorama resumido de las dificultades que encuentra en la región la investigación a través de estas encuestas de variables demográficas, de las migraciones internas, del empleo y de los niveles de vida. Entre las fuentes de tales dificultades, se analiza la calidad de los instrumentos utilizados para la captación de los datos, y las características de las operaciones de campo y del diseño de las muestras.

El segundo estudio resume la experiencia del CELADE en su búsqueda de alternativas a los métodos tradicionales de obtener la información básica para estimar los niveles y la estructura de edad de la mortalidad. A tal efecto, se comparan estimaciones de mortalidad derivadas de encuestas demográficas prospectivas y retrospectivas que se llevaron a cabo en Honduras, Panamá y Perú, con la asistencia técnica del CELADE. El tercer trabajo describe las características de las principales encuestas de hogares en trece países de América Latina, y examina todas las variables pertinentes para la medición del empleo, desempleo y subempleo.

### Nº 45

### Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe

Este Cuaderno, motivado por el permanente interés de la CEPAL en contribuir al avance de las mediciones macroeconómicas en la región, es la continuación de los sucesivos análisis que ha venido produciendo, y que han permitido describir tanto la situación en que se encuentran las cuentas nacionales en América Latina como los obstáculos encontrados en su desarrollo. Aquí se actualizan las reseñas y diagnósticos de los anteriores análisis sobre la disponibilidad de estimaciones de cuentas nacionales y sobre los métodos utilizados por los países para realizarlos. Se pretende, además, promover una amplia discusión sobre las posibilidades de extender la cobertura de dichas estimaciones para incorporar áreas temáticas que se han vuelto indispensables en el análisis de las economías latinoamericanas, mejorar la calidad de las actuales mediciones, y contribuir al consenso entre productores y usuarios acerca de las prioridades y orientaciones que debe regir el desarrollo de las estadísticas económicas básicas en los países de América Latina y el Caribe.

### Nº 46

**Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina**  
Este trabajo es uno de los estudios realizados en virtud del Proyecto CEPAL/ONUDI sobre la situación y perspectivas de la producción de bienes de capital en América Latina. Incluye información sobre los programas para ampliar la capacidad de generación, transporte y transformación de electricidad en 17 países latinoamericanos y muestra la evolución histórica de la potencia instalada en la región y en otras zonas del mundo. Las cifras que el estudio presenta ponen de relieve que América Latina constituye, en términos absolutos, un mercado considerable para equipos de generación eléctrica de gran tamaño, en especial los destinados al aprovechamiento de recursos hidráulicos. En términos relativos, la región representa una proporción muy significativa (y cada vez mayor de la demanda mundial de tales equipos. Por otra parte, los requerimientos están geográficamente bien distribuidos e incluyen productos de diverso nivel de complejidad, lo cual abre perspectivas de interés para alcanzar acuerdos regionales relativos a la construcción de las centrales y a los equipos pertinentes.

### La economía de América Latina en 1982: Evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa

En la primera parte de este cuaderno se analizan las características principales de la profunda crisis económica que afectó a América Latina en 1982. En particular se examina la caída del nivel de la actividad económica, el aumento de la desocupación y el subempleo, la aceleración de los procesos inflacionarios y las bajas considerables de las remuneraciones reales que ocurrieron en numerosos países de la región. Además, se consideran las tendencias del comercio exterior, el balance de pagos y la deuda externa. En la segunda parte se examinan la política cambiaria y los procesos de renegociación de la deuda externa. En lo referente a la primera se analizan las relaciones entre la política cambiaria y la inflación en las economías que tradicionalmente han utilizado sistemas con tipos de cambio fijos, devaluación periódica gradual y devaluación preanunciada. El examen comprende, además, un análisis de las características y efectos de las devaluaciones y significativas modificaciones introducidas en los sistemas cambiarios durante 1982 en numerosos países latinoamericanos con miras a reducir el desequilibrio externo. Por último, se describen los mecanismos generales de las reprogramaciones de la deuda externa llevadas a cabo por 16 países latinoamericanos en 1982 y se evalúan sus condiciones y costos.

### Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina

En este Cuaderno se describe y analiza las políticas aplicadas y los resultados obtenidos en América Latina en materia de ajuste interno y renegociación de la deuda externa. Tales políticas han constituido, en esencia, una primera respuesta inmediata de la política económica al desafío planteado por la profunda y generalizada crisis económica que desde 1981 viene afectando a la región. En la primera parte se examinan con detalle las causas tanto internas como externas de esa crisis económica. En la segunda parte se describen y analizan los procesos de ajuste verificados en los países de la región, se señalan sus logros y limitaciones, y aunque no se proponen fórmulas precisas y de aplicación general para superar las deficiencias observadas en dichos procesos, se hace hincapié en algunos aspectos que se consideran de validez general. En la tercera parte se examina el crecimiento, transformación y crisis del endeudamiento externo, se describen las dos primeras rondas de reprogramaciones de la deuda externa y se presentan los principios subyacentes de la reprogramación ortodoxa. También se hace un planteamiento general para una renegociación más equitativa, y con este fin se proponen diversas soluciones. Finalmente, se reseña en un apéndice aspectos conceptuales de las políticas de ajuste.

منها من المكتبة التي تتعامل معها

如何向联合国出版

联合国出版物在全世界各

HOW

United Nations pu  
throughout the wor  
Section, New York o

COMMENT S

Les publications de  
dépositaires du mon  
à : Nations Unies, Se

КАК ПОЛУЧИТЬ

Издания Организа  
циях и агентств  
вашем книжном м  
Наций. Секция по

COMO CON

Las publicaciones  
distribuidoras en to  
Unidas, Sección de V

Las publicaciones de la Comi  
locales o directamente a trav

Publicaciones de las Nacione  
Sección de Ventas — DC-2-  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

ambiaría y renegociación

principales de la profunda crisis  
mina la caída del nivel de la  
aceleración de los procesos  
occurrieron en numerosos países  
terior, el balance de pagos y  
ambiaría y los procesos de  
zan las relaciones entre la  
han utilizado sistemas con  
preanunciada. El examen  
valuaciones y significativas  
32 en numerosos países  
último, se describen los  
radas a cabo por 16 países

Latina  
idos obtenidos en América  
erna. Tales políticas han  
económica al desafío plan-  
ne afectando a la región. En  
mo externas de esa crisis  
te verificados en los países  
en fórmulas precisas y de  
cesos, se hace hincapié en  
se examina el crecimiento,  
primeras rondas de repro-  
tes de la reprogramación  
ción más equitativa, y con  
dice aspectos conceptuales

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile