

El Programa Integrado para los Productos Básicos y el Fondo Común. Sus objetivos de precio y sus efectos

DRAGOSLAV AVRAMOVIC*

INTRODUCCION

En este ensayo se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas, que con frecuencia se plantean en relación con el Programa Integrado y el Fondo Común:

1. ¿Cuáles son los objetivos que se quiere alcanzar en materia de precios?
2. ¿Se busca la estabilización de precios por encima o alrededor de la tendencia?
3. ¿Se beneficiarán los países más pobres?
4. ¿Qué efectos pueden esperarse en relación con la India, el mayor país en desarrollo del Grupo de los 77?
5. ¿Cuáles son los riesgos y los beneficios para la economía mundial?
6. ¿Por qué un fondo común?

En cambio, no se examina en el ensayo lo referente a los aspectos del programa no relacionados con los precios, tales como el aumento de la transformación interna de los productos, la diversificación, la supresión de barreras a la importación de productos básicos provenientes de los países en desarrollo y el mejoramiento del financiamiento compensatorio.

* El autor preparó este trabajo mientras era consultor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Los puntos de vista que aquí se expresan son personales y no coinciden necesariamente con los del Banco Mundial. [Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.]

1. OBJETIVOS

A. Apoyo a los precios y estabilización

1. Los países en desarrollo tienen una preocupación principal en lo que respecta a sus exportaciones de productos primarios: sostener los precios en niveles acordados y factibles que permitan un ingreso tolerable a los productores. La necesidad de apoyar las cotizaciones se hace perentoria en períodos de excesos aleatorios de oferta y de faltantes cíclicos de demanda, durante los cuales descienden agudamente los precios y los ingresos de los productores. La situación actual de los países que dependen del azúcar y la experiencia reciente de los países exportadores de cobre, son los últimos ejemplos. Es igualmente crítica la necesidad de apoyar las cotizaciones en aquellos casos en que la declinación del precio, aunque no muy aguda, se prolonga durante un largo período, tal como ocurrió en el caso del té y del plátano.

2. Otra gran preocupación de los países en desarrollo es lograr una reducción de las fluctuaciones excesivas de los precios y suministros de los productos básicos. Las fluctuaciones afectan adversamente la demanda de largo plazo y en el caso de muchos productos generan ciclos de inversión que provocan desperdicio de recursos.

3. El Fondo Común propuesto proporcionará el mecanismo esencial para el apoyo y la estabilización de los precios. Tal como están actualmente las cosas, los países en desarrollo productores de artículos básicos que son débiles desde el punto de vista financiero y tienen una limitada capacidad de mantenerse en el mercado, no están en condiciones de programar adecuadamente sus ventas en el tiempo y no pueden aprovechar las ventajas de las distintas situaciones del mercado. Por su falta de capacidad financiera y por su urgente necesidad de divisas, los países de bajos ingresos no

pueden mantener existencias y se ven frecuentemente obligados a vender sus excedentes de productos básicos en competencia con otros productores en un mercado a la baja; tales excedentes se generan periódicamente de manera inevitable debido a que la producción de artículos básicos es muy variable y no puede ajustarse con rapidez a la demanda. Estas ventas de desastre, junto con las que obedecen a motivos especulativos, obligan incluso a los países en desarrollo que son fuertes desde el punto de vista financiero a embarcarse en operaciones de ventas competitivas, en la medida en que sienten temor de perder su participación en el mercado. Las presiones que sufren los vendedores ocurren frente a un limitado número de compradores, poderosos desde el punto de vista financiero, que posponen sus compras ante la expectativa de que los precios bajen todavía más y que sienten temor de incurrir en pérdidas si compran prematuramente. Son estas las circunstancias que conducen a descensos extremadamente agudos de los precios y a declinaciones de los ingresos de los productores, vinculadas con aquéllos, que resultan a veces desastrosas. Incluso en circunstancias más normales, cuando las cosechas se acercan al promedio, el agrupamiento de las ventas competitivas frente al limitado número de compradores erosionará el precio del mercado o conducirá a ventas especiales por debajo del precio del mercado, o tendrá ambos efectos.

4. Por lo común, las pérdidas que sufren los vendedores de bajos ingresos en mercados declinantes no pueden compensarse mediante las ganancias provenientes de las operaciones en mercados al alza. Para lograr esas ganancias, los vendedores necesitarían capacidad financiera para restringir la oferta durante un tiempo considerable, mientras éste se eleva.

5. En el anexo se revisan los casos específicos de los mercados del cacao, el café y el sisal en los cuales los productores de bajos ingresos han tenido pérdidas debido a la capacidad financiera inadecuada y a la defectuosa programación temporal de las ventas. Además, se describen las condiciones monopsónicas del mercado del té, que tienden a deprimir su precio y también se hace referencia a los efectos desfavorables de las obligaciones de servicio de la deuda en los productores de poco capital y bajos ingresos, que los obligan a realizar ventas prematuras y sin beneficios, a menos que consigan financiamiento para apoyar los precios.

B. ¿Estabilización alrededor o por encima de la tendencia?

6. Con frecuencia se ha preguntado si el propósito del Programa Integrado es sólo el de estabilizar los precios alrededor de una tendencia de largo plazo del mercado, o si se trata de elevarlos por encima de ella.¹ No es posible responder a esa interrogante por dos razones. Primera, en el programa no hay metas específicas de precios; su establecimiento todavía depende de las negociaciones por productos. Segunda, no se conoce la tendencia futura del mercado, la cual estará influida, inevitablemente, por la existencia de

1. Véase Isiah Frank, *Preliminary Statement on International Commodity Policy to the Subcommittee on Inter-American Relationships*, Congreso de Estados Unidos, Washington, 12 de agosto de 1976, p. 4; J. M. Finger y Mordechai E. Kreinin, *A New International Economic Order? (A Critical Survey of the Issues)*, Washington, 20 de junio de 1976, pp. 16-17; "Stability at What Price?", en *Journal of Commerce*, Nueva York, julio de 1976, p. 4.

acuerdos de productos básicos. Sin embargo, sí se puede examinar la relación entre los objetivos del Programa y la tendencia pasada de los precios.

7. Conforme a la resolución referente al Programa que se adoptó en la IV UNCTAD, los precios deben estabilizarse a "niveles que sean remunerativos y justos para los productores y equitativos para los consumidores" y que "promuevan el equilibrio de la oferta y la demanda en el marco de un comercio mundial de productos básicos en expansión". Serán diferentes los puntos de vista de los países en desarrollo y de los desarrollados con respecto a lo que significa un precio justo y equitativo, así como en lo referente al precio de equilibrio de largo plazo de cada producto básico. A menudo se toman como punto de partida los precios del pasado, en términos reales; no obstante, surge el problema de qué período del pasado debe escogerse como el que mejor refleje los costos de largo plazo. Como muestra la reciente experiencia respecto a la escasez de varios productos primarios, la capacidad disponible en la actualidad es insuficiente para satisfacer las demandas de una economía mundial en expansión. De ello se sigue que los precios de estos productos durante el último decenio, más o menos, han sido demasiado bajos en promedio como para inducir una tasa de inversión de equilibrio.

8. A mayor abundamiento, en el caso de muchos productos primarios de países en desarrollo, sobre todo de los agrícolas, los precios pasados han reflejado un nivel de salarios que se considera, de manera generalizada, intolerablemente bajo; es claro que cuando se trata de decidir cuál es el precio adecuado en el futuro,² tendrá que considerarse este factor. Los salarios han sido tan bajos como el equivalente de 50 centavos de dólar diarios (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

Salarios en las plantaciones de países en desarrollo

País	Período	Producto	Salario por día (dólares)
India	Enero 1976	Té y café	0.42
			0.65
			0.71
			0.55
			0.86
India	Enero 1976	Caucho	0.90
			0.52
Indonesia	Febrero 1976		0.58
Honduras	1972		0.325
Sri Lanka	1972		0.49
Uganda	Febrero 1973		0.54
Etiopía	1973	Café	0.70
Kenia	1972		0.64
Egipto	Febrero 1976		0.80
Filipinas	1972		0.90-1.20
Ghana	1974		1.20
Malasia	1972-75	Caucho	1.20
República Dominicana	Febrero 1976		2.00
Costa Rica			2.20
Jamaica	Febrero 1975		4.77

Fuente: OIT, Comité sobre el Trabajo en las Plantaciones, *Informe general*, Ginebra, 1976.

2. UNCTAD, *The Role of International Commodity Stocks*, TD/B/C.I/166, Sup. 1, 12 de diciembre de 1974, p. 13.

9. Probablemente otros dos factores conduzcan a precios más elevados de los productos básicos que los imperantes en el pasado:

a] Los mayores precios de la energía y de la protección ambiental funcionarán como importantes factores de elevación de costos en el caso de varios productos, sobre todo minerales, y la mayoría de los materiales sintéticos.

b] A fin de satisfacer el aumento de la demanda de muchos productos básicos se tendrá que explotar recursos de calidad inferior o más alejados de los mercados principales. Incluso en los casos en que exista capacidad para lograr un aumento importante de la oferta, es probable que los costos sean mayores que antes. Esto se refiere tanto a los costos de capital como a los de algunos insumos importantes, por ejemplo, fertilizantes.³

10. Un estudio reciente, realizado por un importante grupo de política en los países industrializados, ha llegado a la conclusión de que "existe una necesidad positiva de elevar en general los precios de los productos básicos [en términos reales] para estimular un uso más eficiente y proveer mayores incentivos a la oferta que en el período de la inmediata posguerra".⁴ Por su parte, los países en desarrollo están firmemente comprometidos con la idea de mejorar sus términos de intercambio en relación con el pasado.⁵ Estas dos posiciones de política son congruentes: no es probable que los precios futuros se establezcan conforme a las pasadas tendencias del mercado, ni es deseable que así ocurra.

11. Cuando se trata de establecer niveles de apoyo de los precios debe hacerse una distinción entre los productos básicos, en cuyo caso no existe riesgo apreciable de sustitución por otros productos, y aquellos que se enfrentan a la amenaza de los sustitutos sintéticos. Los precios de estos últimos establecen el límite de los precios viables de muchas materias primas naturales. En ese caso, el objetivo del Programa es permitir que se mantenga su participación del mercado total y, posiblemente, que se recupere algo de la que se perdió antes. Esto requiere que los precios de los productos naturales se establezcan a niveles competitivos con los sintéticos y que se mejore la calidad y la regularidad de la oferta. El apoyo a los precios funcionará cuando éstos descendan por debajo del nivel necesario para mantener un margen competitivo respecto a los productos sintéticos; la estabilidad de los precios se mantendrá durante el movimiento al alza mediante ventas de existencias, sosteniendo de esa manera la posición competitiva; y se dará mayor atención a la expansión del volumen de ventas mediante aumentos de productividad y de calidad.

12. Existe un considerable margen cuando se trata de fijar el nivel de apoyo a los precios de productos básicos en los que no es importante el riesgo de sustitución. Como el programa abarca numerosos productos es posible evitar la sustitución entre ellos de manera más fácil que en el caso de la estabilización de productos aislados, con lo que se amplían las posibilidades de mejoramiento de precios. Para asegurar

que esta mejoría sea duradera se necesitará adoptar por lo común medidas para manejar la oferta, cuando menos de naturaleza contingente, además de contar con financiamiento suficiente para constituir existencias. Los países en desarrollo han adoptado el compromiso de implantar estas medidas;⁶ de igual modo, en los acuerdos vigentes sobre productos básicos también se incluyen esas medidas (cuotas de exportación).

II. EFECTOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

A. Beneficios

13. El Programa aportará beneficios a los países en desarrollo de diversas maneras:

a] La acción del Fondo Común en apoyo de los precios, al mejorar la capacidad de los países de mantenerse en el mercado, fortalecerá la posición negociadora, en la actualidad débil, de los exportadores de bajos ingresos y les permitirá aumentar su participación en cualquier precio promedio a expensas de las ganancias de los intermediarios, elaboradores y especuladores (parágrafos 3-5).

b] Como el financiamiento disponible para constituir inventarios será limitado, ocasionalmente se necesitará implantar restricciones de oferta. Con ello se fortalecerá el precio promedio de mediano plazo. Como la demanda de la mayoría de los productos primarios es inelástica en un amplio campo, esto también conducirá a mayores ingresos. Las excepciones serán los productos que compiten con sustitutos sintéticos.

c] La estabilización, a niveles competitivos, de los precios de materias primas naturales que se enfrentan a la amenaza de los sustitutos, conducirá a una expansión del volumen y del valor de sus ventas (parágrafo 11).

d] Es probable que la reducción de la amplitud de las fluctuaciones de precio resulte en una disminución de las fluctuaciones de la inversión y de la producción. Se evitarán los ciclos violentos de inversiones excesivas, seguidos de capacidad excedente y liquidaciones de acervos de capital, con lo que habrá ahorros en la inversión total. Esto es de particular importancia en el caso de los productos que tienen largos períodos de gestación. De los 18 productos básicos incluidos en la Resolución de la IV UNCTAD ("productos básicos de Nairobi"), sólo tres (algodón, yute y algunas oleaginosas) tienen un ciclo anual de producción; los demás tienen rezagos de diferente duración entre la inversión y la producción.

B. Efectos de distribución

14. Los países en desarrollo no sólo exportan, sino que también importan productos primarios; en la medida en que, como resultado del Programa, se eleven sus precios de importación en el corto y en el mediano plazos, se reducirán sus beneficios provenientes de ingresos más elevados de exportación. De igual modo, si bien los países desarrollados son los principales importadores de productos primarios, hay algunos de ellos que son exportadores importantes; estos últimos se beneficiarán en la medida en que sus productos de

3. Comisión Trilateral, *Seeking a New Accommodation in World Commodity Markets*, 1976, pp. 8-9.

4. *Ibid.*, p. 9.

5. *Declaración de Manila y Programa de Acción del Grupo de los 77*, 7 de febrero de 1976, p. 10.

6. *Declaración de Manila, op. cit.*, p. 11.

exportación tengan apoyo de precios en el Programa, a expensas de los países importadores, sean desarrollados o en desarrollo.

15. Estos problemas no se plantean de manera seria con respecto a los diez productos básicos "centrales" propuestos para constituir reservas internacionales. Estos productos básicos son importados en su mayor parte por países de altos ingresos y exportados por países de ingresos bajos y medianos (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

Participación porcentual de diez productos básicos "centrales" en las exportaciones e importaciones de países agrupados por PNB per capita

Grupos de países según el PNB per capita (dólares)	Participación porcentual en las	
	Exportaciones	Importaciones
Hasta 100	9.4	0.8
De 101 a 200	14.3	5.1
De 201 a 300	10.4	1.3
De 301 a 400	15.0	3.2
De 401 a 500	13.4	1.2
De 501 a 700	12.2	1.0
De 701 a 800	7.5	1.6
De 801 a 900	2.0	2.3
De 901 a 1 200	0.7	0.7
De 1 201 a 1 300	0.6	2.9
De 1 301 a 1 500	0.5	2.2
De 1 501 a 2 000	3.1	10.4
De 2 001 a 2 500	0.1	17.2
De 2 501 a 3 000	2.2	11.5
De 3 001 a 4 000	1.9	18.5
Más de 4 000	7.1	21.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: UNCTAD, *A common fund for the financing of commodity stocks: suitability for stocking of individual commodities, country contributions and burden sharing, and some operating principles*, TD/B/C.1/196/Sup. 1, 7 de octubre de 1975.

16. De los ocho productos adicionales incluidos en la lista de Nairobi,⁷ tres son exportados en su mayoría por países desarrollados: semillas oleaginosas y aceites vegetales, carne y mineral de hierro. En estos casos y en otros similares,⁸ y en la medida en que los productos sean susceptibles de almacenarse económicamente, puede concebirse un posible apoyo de existencias nacionales en los países en desarrollo, más que el financiamiento de reservas internacionales.⁹ En contraste con esto último, el propósito de esas reservas nacionales no sería el de apoyar el precio del mercado mundial. Se limitaría a ayudar a los países en desarrollo, considerados aisladamente, a mantener sus propios excedentes durante

7. La lista de Nairobi incluye diez productos básicos "centrales" (café, cacao, té, azúcar, algodón, caucho, yute y sus productos, fibras duras y sus productos, cobre y estaño) y ocho productos adicionales (bauxita, mineral de manganeso, roca fosfórica, maderas tropicales, plátano, semillas oleaginosas y aceites vegetales, carne y mineral de hierro).

8. En principio, es posible ampliar el número de productos básicos incluidos en el Programa.

9. Declaración del Secretario General de la UNCTAD en la Reunión Preparatoria para Negociar el Fondo Común, 29 de noviembre de 1976.

períodos limitados. Cuando un país desarrollado tiene un excedente temporal de frijol de soya, lo mantiene sin dificultad de una temporada a la siguiente. Sin embargo, cuando tiene excedentes un país de bajos ingresos que produce cacahuates carece de capacidad financiera para mantenerlos y quizá se vea obligado a venderlo a precios que bajan vertiginosamente, aunque el precio promedio del mercado mundial de las oleaginosas pueda ser estable. El financiamiento de reservas nacionales en tales casos afectaría sólo marginalmente el precio promedio del mercado mundial que pagan los países importadores, mientras que ayudaría de todos modos a los exportadores de bajos ingresos.

17. En el cuadro 3 se muestra la dirección y el alcance del efecto distributivo de la lista de Nairobi en los países de bajos ingresos. Una participación de los productos básicos de Nairobi en las exportaciones de un país mayor que en sus importaciones, indica un beneficio neto, y cuanto más grande sea la diferencia entre las dos, tanto mayor será ese beneficio.¹⁰ En el cuadro 3 se incluyen todos los países cuyo ingreso *per capita* es inferior a 250 dólares anuales y para los cuales existen datos razonablemente generales.

18. En sólo uno de los 29 países enlistados las importaciones de los productos básicos de Nairobi exceden a sus exportaciones.¹¹ La participación media de los productos básicos de Nairobi en las exportaciones es de 50% y la participación media en las importaciones sólo de 4.7%. El valor agregado de las exportaciones de estos productos atribuible a los países de bajos ingresos es seis veces mayor que sus importaciones. En consecuencia, deben considerarse despreciables las posibilidades de efectos distributivos adversos.

19. En el cuadro 4 se presenta un análisis más profundo del comercio de la India referente a los productos básicos de Nairobi. Se distinguen dos clases de ellos: aquéllos cuya demanda es inelástica y que, por tanto, pueden tener incrementos de precios, y aquéllos para los cuales hay considerables posibilidades de sustitución en los que, por tanto, un efecto principal de la estabilización sería el de aumentar el volumen de ventas. En las dos clases de productos, la India tiene un exceso considerable de exportaciones respecto a importaciones. Se sigue que se beneficiaría tanto de cualquier posible incremento de precios como de un aumento del volumen. Además, el exceso de exportaciones respecto a importaciones en ambas clases de productos ha venido creciendo en los últimos años.

20. Recientemente se han hecho intentos de dos tipos para hacer estimaciones cuantitativas específicas respecto a los probables efectos de mediano plazo del Programa Integrado. Según el primer tipo, se suponen aumentos arbitrarios de precio y los resultados se asignan a países exportadores e importadores. También es arbitraria la lista de productos básicos. Se agregan los cereales, no incluidos en la lista de Nairobi y que en realidad son una importación principal de los países de bajos ingresos; esto deforma considerablemente

10. La comparación de las participaciones puede ser engañosa en los casos en que las importaciones son mucho mayores que las exportaciones, en tanto que las participaciones muestran valores muy cercanos entre sí. No existen anomalías de este tipo en el cuadro 3, que incluye los valores absolutos de esos rubros.

11. Las estadísticas del intercambio comercial de la única excepción (Afganistán) requieren una investigación adicional.

CUADRO 3

Países de bajos ingresos. Exportaciones e importaciones de los "productos básicos de Nairobi":¹ participación porcentual y valor promedio (millones de dólares), 1970-1973

	Ingreso per capita en 1975 (dólares)	Población en 1975 (miles de habitantes)	Participación porcentual en el total de		Valor promedio de las		Saldo
			Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	
Ruanda	90	4 137	76.7	1.6	18.4	0.5	17.9
Mali	90	5 677	50.0	11.6	20.1	8.1	12.0
Alto Volta	90	5 900	44.7	6.2	8.5	4.0	4.5
Somalia	100	3 180	27.7	9.8	10.8	6.9	3.9
Burundi	100	3 732	90.8	2.1	22.7	0.6	22.1
Etiopía	100	27 921	64.3	1.8	104.1	3.6	100.5
Bangladesh ²	110	78 600	93.2	13.6	383.6	96.6	287.0
Birmania	110	30 170	40.0	1.1	48.7	1.7	47.0
Nepal	110	12 590	20.4	4.7	7.2	2.5	4.7
Chad	120	4 035	77.9	13.2	26.2	8.6	17.6
Afganistán	130	16 670	11.3	11.9	13.2	18.4	- 5.2
Guinea	130	5 540	22.5	4.3	14.1	3.5	10.6
Níger	130	4 562	46.8	5.0	21.9	3.3	18.6
Benin	140	3 108	79.8	2.7	30.9	2.3	28.6
Paquistán	140	69 229	16.1	10.7	123.4	91.2	32.2
India	150	609 582	39.5	12.6	929.8	315.1	614.7
Malawi	150	5 087	36.2	1.0	28.2	1.2	27.0
Sri Lanka	150	13 600	80.1	12.2	284.4	45.6	234.8
Zaire	150	24 721	76.7	1.4	608.6	8.8	599.8
Timor Portugués	150	650	72.7	2.6	3.2	0.2	3.0
Tanzania	170	14 738	48.3	3.0	136.6	10.7	125.9
Haití	180	4 584	67.0	5.1	30.3	3.1	27.2
Indonesia	180	131 610	43.4	2.2	790.7	35.2	755.5
Gambia	190	519	85.2	4.8	15.8	1.1	14.7
Madagascar	200	8 835	42.2	1.2	69.7	2.3	67.4
Sierra Leona	200	2 982	32.4	4.7	36.4	6.0	30.4
Kenia	220	13 349	50.0	6.1	133.2	30.6	102.6
República Centro-africana	230	1 787	60.5	3.8	21.0	1.5	19.5
Úganda	250	11 556	57.0	3.1	253.1	4.1	249.0

1. 18 productos contenidos en la resolución sobre el Programa Integrado adoptada en Nairobi, durante la IV UNCTAD: café, cacao, té, azúcar, algodón, caucho, yute y sus productos, fibras duras, cobre, estaño, bauxita, mineral de manganeso, mineral de hierro, roca fosfórica, maderas tropicales, plátano, carne, semillas oleaginosas y aceites vegetales.

2. 1973-1974.

Fuente: Estadísticas de comercio de la UNCTAD; *Atlas del Banco Mundial, 1976* (ingreso per capita y población).

los efectos distributivos. No se hace distinción alguna entre las reservas nacionales y las internacionales, ni entre sus probables efectos diferenciadores (párrafo 16).

21. Los intentos del segundo tipo se centran en el examen de los efectos, en los productores y en los consumidores, de un programa que sólo prevea reservas reguladoras, esto es, sin controles de exportación. Los supuestos son asaz restrictivos: se hace caso omiso de los efectos de la especulación, de las diferencias de la capacidad para mantenerse en el mercado, de los efectos de largo plazo en la demanda por la estabilización, así como de las consecuencias

de las restricciones de oferta en los precios y en los ingresos. En vista de estas limitaciones, los resultados no pueden servir como base para una política.

C. El largo plazo

22. En el período largo, la estabilización bien puede significar precios menores, ya que traerá mayores incentivos para la inversión. Sin embargo, los productores tendrán tiempo de ajustarse a dichos movimientos de largo plazo. Considérese, por ejemplo, el éxito de las políticas agrícolas de Estados Unidos y de Europa en aumentar la productividad, elevar los

CUADRO 4

"Productos básicos de Nairobi". Intercambio comercial neto de la India, 1970-1973
(Millones de dólares de Estados Unidos)

Productos básicos que se benefician de apoyo de precios y de					
Un posible aumento de cotizaciones			Un posible aumento de volumen		
Exportaciones netas	Importaciones netas	Saldo	Exportaciones netas	Importaciones netas	Saldo
Mineral de manganeso	13.7	Roca fosfórica 15.4	Semillas y pastas oleaginosas y aceites vegetales	Algodón	113.0
Bauxita	0.6	Cacao 0.6		Fibras duras	2.0
Plátano	0.3	Cobre 66.2	83.9	Caucho	0.6
Azúcar	30.3	Estaño 10.3	Mineral de hierro ¹		
Café	43.5		154.0	Yute y artículos de yute	285.0
Té	196.7				
Madera	14.7				
<i>Total</i>	<i>299.8</i>	<i>92.5</i>	<i>+ 207.3</i>	<i>Total</i>	<i>522.9</i>
					<i>115.6 + 407.3</i>
Total de exportaciones netas de productos de Nairobi			822.7 ²		
Total de importaciones netas de productos de Nairobi			208.1 ³		
Saldo			614.6 ⁴		

1. En este grupo se ha incluido el mineral de hierro aunque su demanda es inelástica, ya que en la actualidad hay incertidumbre respecto a la naturaleza de cualquier convenio que regule el mercado.

2. Corresponden a exportaciones brutas de 929.8 millones de dólares. (Véase el cuadro 3).

3. Corresponden a importaciones brutas de 315.1 millones de dólares. (Véase el cuadro 3).

4. Es el mismo del cuadro 3.

Fuente: Estadísticas de Comercio de la UNCTAD.

ingresos de los productores y facilitar los cambios de la población de la agricultura hacia otras actividades.

III. EFECTOS EN LA ECONOMIA MUNDIAL

A. Riesgos

23. El principal riesgo que entraña la estabilización de los productos básicos es la posibilidad de producción excesiva y de acumulación de excedentes si el precio básico se mantiene en un nivel demasiado elevado. La magnitud de este riesgo depende de la cantidad de recursos destinados al Fondo Común y de la flexibilidad con que se manejen. Con respecto a la cantidad que se propone en el programa, y repartida en doce productos básicos, cabe decir que simplemente no es suficiente para permitir ninguna acumulación masiva de reservas que no se desee. No es aplicable la analogía con los excedentes agrícolas de Estados Unidos y Europa, ya que los fondos necesarios para financiar tales excedentes no están disponibles. Los países en desarrollo han declarado que en los artículos del acuerdo sobre el Fondo Común "tendrán que adoptarse disposiciones para evitar que una cantidad desproporcionada de los recursos del Fondo se utilice para beneficio de cualquier producto básico aislado y para evitar la acumulación indeseable de existencias".¹² Ninguno de los acuerdos existentes de productos básicos (estaño, café, cacao) ha conducido a la acumulación de excedentes.

24. Con respecto a la flexibilidad, los asuntos cruciales de

12. Declaración de la delegación de Bangladesh, en nombre del Grupo de los 77, en la Reunión Preparatoria para Negociar el Fondo Común, 30 de noviembre de 1976.

manejo consisten en determinar si hay disposición de revisar los precios de apoyo y de aplicar controles de la oferta cuando se necesiten. El programa es muy claro en estos asuntos:

"Si se acumulan existencias excesivas, debe cambiarse el precio básico. El establecimiento de una disposición que permita reexaminar los precios conforme a la experiencia y a intervalos definidos con anticipación... debe ser condición del Fondo Común para otorgar ayuda a cualquier reserva de un producto básico determinado. Tal reexamen de precios debe tener lugar una vez al año."

"En situaciones graves y persistentes de existencia de excedentes... quizá tengan que implantarse cuotas de exportación, trasladando con ello el peso del ajuste de nuevo a los países productores. Otra condición para otorgar ayuda financiera a cualquier reserva de un producto básico debe ser la de tener la facultad de establecer cuotas de exportación de manera contingente."¹³

25. Las cuotas de exportación y las restricciones de la oferta entrañan el riesgo de incurrir en pérdidas de eficiencia a largo plazo debidas a un congelamiento de los patrones geográficos de la producción, y a que se impida la expansión de la oferta de los productores de bajo costo. Este riesgo sería muy grave si las restricciones administrativas fuesen el único mecanismo de manejo del mercado y se aplicasen permanentemente. Tales peligros no están presentes en el Programa, ya que las reservas tienen un papel fundamental. Además, es posible utilizar un sistema acordado de impuestos de exportación en vez de restricciones administrativas para

13. UNCTAD, *A Common Fund for the Financing of Commodity Stocks*, TD/B/C.1/184, 14 de junio de 1975, p. 15 y TD/B/C.1/196, 6 de octubre de 1975, p. 27.

regular la oferta total; dicho sistema no interferiría con los cambios de la localización de la producción.

26. Los acuerdos sobre productos básicos de la posguerra han sido flexibles al determinar las cuotas por países y no se ha congelado la producción. El Acuerdo Internacional del Estaño, en el que el mecanismo principal es la reserva reguladora apoyada por cuotas de exportación, prevé una continua reasignación de cuotas a la luz de la producción actual de los países. Estas disposiciones se han aplicado y ha ocurrido un cambio en la localización de la producción. El Acuerdo Internacional del Cacao, en el que el mecanismo principal consiste en cuotas de exportación complementadas por una reserva reguladora, tiene disposiciones para lograr el ajuste automático de las cuotas en concordancia con una fórmula que toma en cuenta cualquier cambio significativo en los niveles nacionales de producción. El Acuerdo Internacional del Café, que se basa en cuotas de exportación y en reservas nacionales, no ha interferido con el crecimiento de la producción en pequeños países de bajos ingresos y bajos costos.

B. Ventajas

27. Desde el punto de vista de la economía mundial, pueden atribuirse al Programa Integrado cuatro ventajas principales.

28. Primera, una estabilidad razonable de los precios de apoyo (básicos) ayudaría a asegurar la adecuación de los suministros de materias primas y productos alimenticios, ya que les daría certidumbre a los productores y a los prestamistas para comprender las actividades de inversión requeridas en la producción para la exportación. En el caso del cobre, en un estudio reciente, realizado por una institución pública multinacional de financiamiento para el desarrollo, se ha afirmado que "la contribución más eficaz [para promover el desarrollo ordenado de la producción mundial de cobre] que podría hacerse en el ámbito multilateral es la estabilización de los precios del comercio mundial del cobre por encima de un precio mínimo aceptable. . . Los hechos. . . sugieren que la extrema inestabilidad de los precios del cobre ha sido, aparte de factores exclusivamente políticos, el obstáculo aislado más eficaz para obtener financiamiento destinado a importantes proyectos mineros". Con respecto al estaño, se ha encontrado que "quizá la contribución más significativa del acuerdo del estaño para los productores ha sido la influencia estabilizadora de un precio mínimo garantizado. . . La importancia de este precio queda comprobada por el hecho de que los productores de estaño. . . de Malasia pueden obtener préstamos bancarios sobre la base de los niveles de rentabilidad calculados con respecto al precio básico del Acuerdo Internacional del Estaño".¹⁴ De manera más general, "grandes cambios [en el precio de la mayoría de los productos básicos] desorganizan de manera casi inevitable la planeación e inhiben las inversiones. . . Desde la perspectiva de las naciones consumidoras, estas pautas reflejan la incertidumbre de las disponibilidades de oferta y los desórdenes resultantes en la programación de costos y producciones, que dependen de la utilización de esos productos básicos".¹⁵

14. Kerstin Barkman, "The International Tin Agreement", en *The Journal of World Trade Law*, julio-agosto de 1975, p. 520.

15. Richard W. Fisher, *Responding to UNCTAD on Buffer Stocks*, Council on Foreign Relations, Nueva York, marzo de 1976.

Al estimular la producción de artículos básicos en el largo plazo, la estabilización ampliará los límites del crecimiento de la producción industrial y del ingreso mundiales, puesto que en última instancia están determinados por la oferta de materias primas y alimentos.

29. En segundo lugar, la estabilización internacional de los productos básicos haría una contribución significativa al control del ciclo de la economía mundial, en beneficio tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados. Mediante una política deliberada de dar salida a los productos básicos en existencia durante períodos de movimientos al alza y de presiones inflacionarias, la estabilización tendería a moderar los auges excesivos; mediante la compra de productos básicos durante las épocas de movimiento a la baja, apoyaría la demanda efectiva y protegería la ocupación.¹⁶

"El valor de los productos básicos adquiridos por las autoridades representaría una adición neta, en términos de divisas, a los ingresos de los productores. La adición a la inversión mundial tendría un poderoso efecto multiplicador al aumentar la demanda de exportación de los productos industriales, la cual, a su vez, estimularía la inversión industrial, y el proceso así desencadenado tendería a aumentar la tasa de absorción de productos básicos hasta que se equilibre con la tasa de producción."¹⁷

30. En tercer lugar, el aspecto antiinflacionario de la política de estabilización de productos básicos es de particular importancia en la actualidad. Se ha demostrado que los aumentos en las bolsas de productos básicos están en el primer plano en el proceso inflacionario en Estados Unidos; asimismo, que entrañan grandes costos sociales cuando se ponen en práctica políticas antiinflacionarias generales.¹⁸ La situación en otros países industrializados debe ser similar. Si se estabilizaran los precios de los productos básicos se evitarían o cuando menos se mitigarían tanto los embates inflacionarios como los costos sociales de las políticas antiinflacionarias.

"Los responsables de la política. . . deben reconocer el papel especial que desempeña el sector de las bolsas de productos. Los artículos subastados [son] la fuente de los principales aumentos de precio. La especulación en torno a las reservas de productos comerciados en almonedas durante un agudo movimiento cíclico ascendente no responde a cambios genuinos en las escaseces relativas, ni sirve a propósito social alguno. . . Los grandes aumentos de precios de los artículos subastados imponen a la sociedad costos macroeconómicos al transmitir tanto la inflación como la subutilización, a través de políticas fiscales y monetarias restrictivas, a [otros] mercados. Por estas razones, en el arsenal de los instrumentos de estabilización económica se cuentan las reservas públicas de productos sujetos a almonedas, las medidas para asegurar suministros. . . adecuados y confiables,

16. Keynes insistió mucho en este aspecto de la estabilización de productos básicos. Véase su trabajo "The International Control of Raw Materials", reimpreso en *Journal of International Economics*, núm. 4, 1974.

17. N. Kaldor, "Presidential Address to the Royal Economic Society", en *The Financial Times*, Londres, 23 de julio de 1976.

18. Arthur M. Okun, *Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs*, Brookings Papers on Economic Activity, núm. 2, 1975.

y los desestímulos gubernamentales a la constitución de reservas con fines especulativos cíclicos.”¹⁹

31. En cuarto término, al establecer un límite mínimo a los precios de las exportaciones más importantes de productos básicos de los países en desarrollo, el Programa haría una contribución fundamental a su capacidad de obtener créditos. Ninguna otra medida aislada sería tan eficaz y de tan bajo costo para mantener sus ingresos de exportación, y, por tanto, para sostener su capacidad de importar, su aptitud de cumplir con el servicio de la deuda, así como su capacidad de incurrir en endeudamiento adicional. Aún más, al apoyar la estructura de endeudamiento de los países en desarrollo, el Programa Integrado haría también una contribución importante a la estabilidad de todo el sistema crediticio internacional.

IV. ¿POR QUE UN FONDO COMUN?

32. La argumentación en favor de un Fondo Común se apoya en:

a) Las economías de escala presentes cuando se trata de obtener grandes sumas de dinero.

b) Las probabilidades de compensar movimientos de los productos básicos, reduciendo así las necesidades de financiamiento.

c) La posibilidad de atraer fondos provenientes de países que tienen excedentes de balanza de pagos.

d) El estímulo que representa el Programa para concertar acuerdos internacionales de productos básicos, con el conocimiento de que hay fondos disponibles.

e) La posibilidad de tener en cuenta los efectos en otros productos básicos cuando se presta para uno en particular.

33. Los países en desarrollo consideran al Fondo el instrumento clave para proteger sus intereses en el comercio de productos básicos y esperan tener en él una adecuada participación en lo que se refiere a la capacidad de decisión.

ANEXO

Ejemplos de productores con poco capital y bajos ingresos que tienen escasa capacidad de mantenerse en el mercado

Cacao

1. “Los países productores de Africa occidental vendieron toda su escasa producción de 1968-1969 antes de comenzar la cosecha a aproximadamente 12.5 centavos de dólar por libra por debajo del valor promedio del mercado imperante desde entonces”. Esto significó una pérdida de un tercio, equivalente a alrededor de 200 millones de dólares.

Fuente: Comunicación de sir Eric Tansley, antiguo director gerente del Consejo de Comercialización de Africa Occidental y en la actualidad prominente banquero y comerciante londinense de cacao.

19. Okun, *op. cit.*, p. 387. Véase también Richard N. Cooper y Robert Z. Lawrence, *The 1972-75 Commodity Boom*, Brookings Papers on Economic Activity, núm. 3, 1975, pp. 708-709.

2. En 1965, cuando se obtuvo una gran cosecha de cacao, las ventas de pánico abatieron el precio de 25 centavos de dólar por libra a 12.5 centavos, es decir, una caída de 50% en seis meses. “Si se hubiese practicado una política inteligente de ventas, el precio del mercado no habría descendido más allá de 17.5 centavos por libra”. Una política inteligente de ventas requiere recursos financieros.

Fuente: *Ibid.*

3. “Los precios relativamente bajos que logró la entidad comercializadora de Ghana entre 1966 y 1969 [en comparación con otros exportadores] podrían explicarse por dos razones: primera, la programación temporal de una proporción considerable de las ventas de ese período fue impuesta por la urgencia de obtener divisas, más que por el deseo de aprovechar plenamente las fluctuaciones de precios en el mercado mundial. Segunda, de 1966 a 1969 Ghana se vio obligada a entregar granos de cacao a un precio relativamente inferior al prevaleciente en el mercado mundial debido a un contrato de ventas a largo plazo firmado durante el período 1965-1966 con un país de Europa oriental”.

Fuente: UNCTAD, *Marketing and Distribution System for Cocoa*, TD/B/C.1/164, 9 de enero de 1975, p. 36.

Café

4. “Los precios del café centroamericano estuvieron sometidos a presiones durante los primeros cuatro meses del año cafetalero (de octubre a enero). [En ese período] quizá dos tercios de la cosecha estaban listos para exportación. La debilidad de estos precios tiende a abatir las cotizaciones de los cafés competitivos, sobre todo de los suaves colombianos. . . Los países centroamericanos eran vendedores débiles de café durante los períodos de máxima cosecha debido a que carecían de las instituciones, la voluntad y la capacidad financiera para mantener el café fuera del mercado. Se requería una comercialización más ordenada a lo largo del año y en una situación así los compradores tenían la ventaja. Los productores, sobre todo los pequeños, estaban ansiosos por vender sus cosechas a los exportadores a fin de pagar los préstamos obtenidos para plantar y para sufragar otros costos, así como para renovar dichos préstamos el siguiente año cafetalero. Los exportadores, por su parte, estaban ansiosos por movilizar sus compras. Las ventas a futuro a fin de evitar los azares de la declinación estacional de los precios y obtener divisas sólo agravaban el problema. . .”

5. “Puede concluirse que el problema estacional provoca una pérdida de ingresos a los países productores y tiende por lo general a deprimir el precio mundial del café. Asimismo, que el problema continuará pese a la eficacia del acuerdo mundial del café; que el problema podría mitigarse si hubiese suficiente financiamiento y si los países tuviesen la voluntad y la capacidad de establecer instituciones nacionales que actuasen como amortiguadores entre los productores y los exportadores. . . , así como que coordinasen las políticas de comercialización con otros países. . .”

Fuente: J. Jacobson, “A Seasonal Marketing Arrangement for Central American Coffee”, en BIRF, *The Coffee Papers*, vol. 11, 1969.

Sisal

6. El valor unitario de exportación del sisal ha sido mucho más bajo que el precio del mercado. Durante 1960-1974, la diferencia fue en promedio de 27%. Se ha sugerido que los países africanos obtuvieron un precio real tan bajo debido a que los compradores extranjeros tenían un gran margen de comercialización gracias a su capacidad de distribuir bien sus compras en el tiempo y a su poder de negociación, mucho mayor que el de los productores.

7. En el Informe de un banco se confirma lo anterior: "El sisal de Tanzania se vende a los países occidentales mediante contratos a futuro que negocia la Tanganyika Sisal Marketing Association (K.), Ltd., establecida en Londres. Las ventas a Yugoslavia, la República Popular China y la Unión Soviética se concertan en Dar es-Salam. Hay pruebas de que las compras a futuro hechas por fabricantes extranjeros significan una desventaja para Tanzania ante las alzas de precios en los meses recientes."

Fuente: Discusiones con el doctor Reginald H. Green, del Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, mayo de 1975; BIRF, *Tanzania: Agricultural and Rural Development Sector Survey*, 18 de diciembre de 1974, anexo 2, pp. 6-7.

Té

8. La organización del mercado ha agravado los efectos adversos en los precios de los excedentes de té. La mayor parte de este producto se vende en almonedas, procedimiento que se aproximaría a un mercado de libre competencia si el número de compradores y de vendedores y sus respectivas capacidades de negociación fuesen iguales. En realidad, el té es ofrecido por gran número de productores que tienen urgencia de vender debido a su débil posición financiera y al riesgo de que se deteriore la calidad del producto en sus lugares de origen. Así, los productores lanzan de inmediato los suministros de té al sistema de distribución. En contraposición, el número de compradores es mucho más pequeño y se ha reducido a lo largo del tiempo, de manera que el comercio de té está dominado en la actualidad por unas cuantas grandes empresas que están protegidas contra cualquier disminución ocasional de la oferta por la longitud de la línea de operaciones al menudeo. Dichas empresas también pueden aprovechar cualquier exceso de oferta ofreciendo precios mucho más bajos en las almonedas. Estas condiciones de monopsonio pueden corregirse mediante la coordinación de las ofertas y las ventas por los productores, así como mediante el establecimiento de una reserva de té que utilice las instalaciones de almacenamiento localizadas en la zona templada. Igualmente puede corregirse si los productores realizan las operaciones de mezcla y empaque.

Fuente: BIRF, *Stabilization, Adjustment and Diversification: A Study of the Weakest Commodities Produced by the Poorest Regions*, 1976, pp. 20-21.

*Efectos del endeudamiento
en los precios de venta*

9. El endeudamiento y la resultante carga del servicio de la

deuda a plazo fijo han sido siempre un factor importante que obliga a los productores de bajos ingresos de productos básicos a realizar ventas prematuras, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

10. "La cadena de intermediación de comerciantes y prestamistas en las zonas productoras de yute imponen a los productores de esta fibra una pesada carga debido a que éstos tienen muy baja capacidad de negociación porque son pobres y están endeudados en exceso, lo que los obliga a vender todo el yute en el tiempo de la cosecha o incluso durante la siembra, a menudo a precios exageradamente deprimidos. Por tanto, la aptitud y los estímulos para aumentar la producción están limitados y dentro del año son enormes las fluctuaciones de precios. . . Los intereses varían de 25 a 100 por ciento y en su mayoría van de 75 a 100 por ciento; además, a menudo los comerciantes son también quienes prestan el dinero."

Fuente: *Ibid.*, p. 11.

11. "Los consejos de comercialización se establecieron en Africa occidental sobre todo para eliminar los abusos. . . para acabar con los engaños que sufrían los granjeros pobres por parte de los intermediarios y los prestamistas. Por eso se estableció un precio fijo de venta, para que el productor supiera dónde estaba. . ."

Fuente: Sir Eric Stanley, House of Lords, "Minutes of Evidence Taken before the Select Committee on Commodity Prices", 14 de julio de 1976.

12. "Aunque casi nunca en sus mejores tiempos y en condiciones de buena salud económica, muchos países que producen materias primas industriales han padecido el mal del endeudamiento casi inmanejable. A fin de pagar el servicio de estas deudas y mantener abiertas las líneas de crédito, deben exportar materias primas sin considerar los precios del mercado. . . Hubo tiempos en que estos productores podían restringir la producción durante períodos de escasa demanda. Sin embargo, en la actualidad los prestamistas condicionan cada vez más sus créditos a que se exporte. De esta manera, en el comercio de productos básicos, la oferta y la demanda son factores cada vez menos importantes."

Fuente: Declaraciones de Emil S. Finley, de la International Commodities Export Company, de Nueva York, al comentar los precios recientes de los metales, sobre todo el del cobre, en *The New York Times*, 20 de diciembre de 1976.

13. "El rasgo inaceptable del comercio tradicional ha sido la falta de opciones a la que se enfrentan los granjeros con respecto al momento de vender su producción. . . Una de las maneras más eficaces de mejorar la capacidad de los campesinos de mantenerse en el mercado es la de adelantarles el crédito sobre una parte del valor de sus excedentes comercializados. . . Si los campesinos tienen dinero en efectivo para pagar impuestos y deudas, tendrán también la opción de mantener existencias hasta el final de la temporada con objeto de lograr mejores precios".

Fuente: Uma Lele, *Considerations Related to Optimum Pricing and Marketing Strategies in Rural Development*, pp. 27, 33 y 34. □