

# ¿UNA POLÍTICA PARA LAS MATERIAS PRIMAS?

Por JOHN A. PINCUS

## I

A lo largo del siglo y medio pasados los períodos de declinación de los precios de las materias primas han suscitado grandes acontecimientos políticos. En nuestra historia —por ejemplo— influyeron profundamente sobre la era de Jackson, sobre la era de Bryan y los Populistas, y sobre el New Deal. Estos fermentos que nos son tan familiares a través de nuestra experiencia nacional surgen ahora a escala mundial. Los precios de los comestibles y de las materias primas han venido descendiendo, y las regiones subdesarrolladas que soportan este deterioro exponen sus protestas en los diversos foros internacionales. El alza de precios registrada el año pasado no ha disminuído las presiones que se ejercen para lograr una reforma de las políticas comerciales para las materias primas. Los representantes de los países de menor desarrollo relativo creen que el mejoramiento actual de los precios constituye solamente una fluctuación temporal en torno a una tendencia desfavorable. Es posible que su preocupación sea exagerada, pero el examen de los precedentes y de las perspectivas demuestra que está lejos de carecer de fundamento.

Dentro de ese contexto, el presente artículo intenta dilucidar dos cuestiones: la primera es la de qué papel puede desempeñar una política comercial para las materias primas en el sentido de contribuir a que los países subdesarrollados satisfagan sus necesidades de divisas; la segunda, consiste en esclarecer —a la luz de la importancia política y económica de una política para las materias primas— qué tanto, o qué tan poco, podría contribuir a satisfacer esas necesidades la concertación de convenios internacionales sobre productos básicos con vistas a elevar más allá de su actual nivel los precios de algunas materias primas en lo individual. Obviamente la estimación de los efectos de una política deliberada para la elevación de los precios de las materias primas sólo puede ser aproximada, e indicar qué parte relativa puede corresponder a los pactos sobre productos básicos, en la solución de lo que constituye un problema económico central para los países de menor desarrollo relativo.

De entre las numerosas causas por las que el crecimiento de estos países es lento, en este artículo nos referimos aquí a solamente una: a la insuficiente afluencia de divisas. Las pruebas del influjo de esa escasez de divisas sobre el ritmo de crecimiento de los países subdesarrollados son evidentemente suficientes: los ingresos de divisas de los países de menor desarrollo relativo son en su conjunto notablemente estables —en los últimos seis o siete años sus exportaciones no han aumentado. El cuadro de la página siguiente incluye los totales respectivos y muestra el papel desempeñado por cada uno de los elementos principales: exportaciones de materias primas, exportaciones de artículos manufacturados, ayuda exterior e inversiones privadas extranjeras. Tales cifras demuestran que el valor de las exportaciones se incrementó en únicamente 10% desde 1956 hasta 1961. En cambio, las exportaciones de los países industrializados se incrementaron durante el mismo período en 26%. Sólo dos de los seis renglones incluidos en el cuadro —el renglón de exportaciones petroleras y el de ayuda exterior— registraron un rápido ascenso.

¿Por qué ha sido el comercio exterior tan poco activo, y cuál es su probable trayectoria futura? Examinemos la situación sector por sector.

(1) *Exportaciones de materias primas.* El comercio en materias primas representó en 1960 el 86% de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, porcentaje que casi no ha variado respecto de 1956. Si a la cifra de exportaciones totales se le añaden los ingresos de todas las otras fuentes importantes de divisas, es decir, la inversión privada y la ayuda extranjera, las exportaciones de materias primas

seguirían representando aún el 66% de este total ampliado correspondiente a 1960. En resumen, dichas exportaciones son la principal fuente de divisas de muchos países y por lo tanto esos ingresos seguirán siendo esenciales para un gran número de ellos independientemente de la circunstancia de que la ayuda económica exterior se incremente o no. Sin embargo, ni las tendencias recientes —tal como puede apreciarse en el cuadro adjunto— ni las perspectivas del mercado libre para la década venidera —según lo estiman las Naciones Unidas— parecen alentadoras (1).

La tendencia descendente de los precios de algunos productos básicos se inició después de la guerra de Corea, y la de los de algunas otras materias primas alrededor de 1955. Unas cuantas materias primas —petróleo, la bauxita, el aluminio— se salvaron de este desplome general. Numerosos comentaristas (2) han discutido las razones subyacentes de la baja de precios de otros productos básicos, y no es necesario examinarlas aquí. Entre ellas se cuentan: (a) la tendencia a la contracción manifestada por la demanda de comestibles en las naciones con altos ingresos, tendencia que se manifiesta en un crecimiento de esa demanda aproximado más bien al de la población —es decir, a razón del 1.5% anual— que en proporción al aumento del ingreso —cuyo promedio podría ser de alrededor del 4% anual—; (b) la demanda de materias primas industriales, como la de los minerales y la del hule, se ha visto afectada tanto por el crecimiento de sustitutos sintéticos como por la tendencia de las naciones industrializadas a utilizar menores cantidades de materia prima por cada unidad de producción terminada; (c) la oferta de muchos productos —y especialmente de tres tipos de cultivos— recibió un gran impulso debido al aumento de precios a principios de la década de 1950; (d) y en muchos países de menor desarrollo relativo no se dispone de ninguna alternativa para la producción de las materias primas de exportación tradicionales.

¿Y qué decir del futuro de los precios de los productos básicos y de los ingresos derivados de su venta al exterior? No hay entre todos los renglones principales —que por lo tanto son los que más nos interesan en este estudio— ninguno que tenga perspectivas favorables para la década próxima. En general, lo más que cualquiera de los productos básicos de exportación puede esperar para ese período es una estabilización de los precios —lo que quizá suceda en el caso de algunas grasas y aceites, o en el del aluminio. No es probable que otros, tales como el hule y el yute, puedan siquiera esperar que sus actuales precios se sostengan. Y es posible que las presiones que se harán sentir sobre los precios del café, y en menor medida también sobre los del té y el cacao, sean intensas.

Los países subdesarrollados han subrayado —apoyados frecuentemente por las Naciones Unidas— la importancia que para ellos tendría la remoción de restricciones al consumo de los productos que exportan a las naciones industrializadas, como podría ser la abolición de los altos aranceles o de los impuestos al consumo interno de productos tropicales. Este punto de vista se ha fortalecido particularmente desde el establecimiento de la Comunidad Económica Europea, que añade a los aranceles existentes y a las cargas fiscales que gravan el consumo de productos tropicales un sistema arancelario preferencial en favor de sus territorios asociados de ultramar (3).

(1) FAO: "Productos Agrícolas - Proyecciones para 1970". Roma, Mayo de 1962; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: "Perspectiva de la Demanda de Materias Primas no Agrícolas - Problemas de Definición y de Metodología de Proyecciones", Nueva York, Mayo de 1962.

(2) William Butler: "El Comercio Internacional y las Regiones Subdesarrolladas", (FOREIGN AFFAIRS) Enero de 1963, pp. 372-383; Jan Tinbergen: "Modelando la Economía Mundial", Nueva York, 20th Century Fund, 1963.

(3) A sus actuales niveles, las preferencias arancelarias de la CEE, para los productos tropicales provenientes de sus territorios asociados constituyen más bien cierto inconveniente para el libre comercio que un verdadero obstáculo. El problema real involucrado en los tratamientos preferenciales de la CEE consiste en que incluirán restricciones cuantitativas aplicables a los productos de terceros países.

NOTA: Traducción publicada por permiso especial de FOREIGN AFFAIRS, enero de 1964. Derechos de autor del Consejo de Relaciones Exteriores, Inc., de Nueva York.

Cuadro 1  
INGRESOS DE DIVISAS DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO \*

1956-1961

(En miles de millones de dólares)

Año	Comestibles y bebidas	Minerales y materias primas agrícolas	Petróleo y otros combustibles	Productos manufacturados	Inversión privada (neta)	Ayuda exterior	Total
1956	8.0	7.0	6.5	3.3	3.0	3.7	31.5
1957	8.3	6.9	7.0	3.2	3.5	4.6	33.3
1958	8.2	6.2	7.4	2.8	2.5	5.2	32.3
1959	7.8	7.2	7.3	3.3	2.3	5.3	33.0
1960	8.1	7.6	7.7	3.7	2.5	5.9	35.5
1961	8.0	7.4	8.1	4.0	2.7	6.5	36.7

FUENTE: ONU: "Monthly Bulletin of Statistics", Marzo de 1962 a Marzo de 1963; OCDE; "La afluencia de recursos financieros a los países en proceso de desarrollo económico".

\* Se consideran aquí países subdesarrollados: a los de América Latina, África—excepto Sudáfrica— Asia —excepto Japón, China Continental, Norcorea, Vietnam del Norte y Mongolia— y Oceanía —excepto Australia y Nueva Zelandia.

Es indudable que la estructura fiscal existente inhibe el consumo de algunos de estos productos, lo que resulta especialmente cierto en el caso del café en Alemania. Realmente el mantenimiento de estos impuestos tiene muy pocas justificantes: los gobiernos de los países de Europa Occidental disponen en general de una amplia variedad de fuentes de ingresos fiscales, y no hay razón para que sus políticas restrinjan innecesariamente los ingresos de divisas de los países subdesarrollados. Sin embargo, importa no exagerar las repercusiones que pudiera tener la abolición de estos gravámenes. Tinbergen ha estimado que el efecto neto de la abolición de todos los derechos de importación y cargas fiscales que gravan en aquellos países las importaciones de café, té y plátano, se habría traducido en 1959 en un incremento de solamente Dls. 64 millones en los ingresos de exportación de los países de menor desarrollo relativo. La abolición de los aranceles sobre importaciones de azúcar en las principales naciones industrializadas habría producido un efecto mucho más trascendental, incrementando las importaciones de ese producto para el año de 1959 en más de Dls. 400 millones. No obstante, se produce azúcar en todos los países importadores, y las oportunidades de que tenga lugar un cambio sustancial hacia el establecimiento de un comercio mundial azucarero libre son escasas.

Por lo tanto, debe tenerse conciencia de que en la práctica el incremento en los ingresos de divisas de los países productores de materias primas que resultaría de la abolición de aranceles y gravámenes no sería grande. Los esfuerzos tendientes a elevar el nivel de los ingresos de exportación de productos básicos para los países subdesarrollados, sólo pueden depender en una medida limitada de la liberalización del comercio. Las naciones industrializadas no dan muestras de abandonar el proteccionismo agrícola. Y es solamente en el caso de productos protegidos—tales como el azúcar, las semillas oleaginosas y los metales no ferrosos— que la liberalización del comercio mundial podría repercutir de manera sustancial sobre los ingresos de los países de menor desarrollo relativo.

(II) *Ayuda Exterior.* El monto de la ayuda exterior bruta proporcionada por las naciones industrializadas de Occidente a las regiones subdesarrolladas se elevó de Dls. 3,700 millones en 1956 a Dls. 6,500 millones en 1961—y alrededor de Dls. 6,400 millones en 1962. En la actualidad, la ayuda exterior constituye un renglón fundamental en las cuentas internacionales de los países de menor desarrollo relativo, y un cierto número de ellos depende en gran medida de esa ayuda. La ayuda exterior representa en la actualidad cerca del 17% de sus ingresos de divisas, suma muy considerable que muy probablemente no crecerá a un ritmo semejante al de los últimos años—si es que ha de crecer en el futuro. Europa ha aumentado su participación en el campo de la ayuda exterior respondiendo en parte, a presiones de EUA. Si la contribución de Estados Unidos a la suma global de la ayuda exterior proporcionada a los países subdesarrollados se mantiene al mismo nivel o—como parece probable— disminuye, otros países se encontrarán en una posición más favorable para resistir a las presiones norteamericanas en el sentido de que aumenten sus esfuerzos en este campo.

Lo que es más: el incremento real de la ayuda exterior ha sido mucho menor de lo que sugieren las cifras brutas. La mayor parte de la ayuda proporcionada ha tomado la forma de préstamos: hace dos años, los países en vías de desarrollo gastaban alrededor de Dls. 1,000 millones anuales en el pago de intereses y principal por concepto de créditos del exterior; hoy en día esa cifra excede a los Dls. 2,500 millones. Occidente podría aumentar la corriente de ayuda efectiva ofreciendo subvenciones más cuantiosas y préstamos con bajos intereses y a plazos más largos. Hasta hoy, la mayoría de las naciones europeas han sido renuentes a orientar en esa dirección su ayuda. No obstante, parece probable que a pesar de esa terca resistencia los términos de la ayuda exterior prestada a los países subdesarrollados serán más generosos en el futuro.

(III) *Industrialización y Exportación de Productos Manufacturados.* La industrialización y la elevación de los precios de las materias primas ofrecen—a corto plazo y allí donde son factibles— la fuente más importante para el incremento de los ingresos de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, y a largo plazo, el crecimiento económico autosostenido requerirá en general de una reorganización económica y social. Las regiones de menor desarrollo relativo tendrán que industrializarse, y una parte de su producción deberá venir a sustituir sus actuales importaciones, mientras que otra habrá de exportarse.

Las exportaciones de productos manufacturados de los países en vías de desarrollo han crecido constantemente pero con mayor lentitud que la producción industrial de esas zonas. Una gran parte de la industrialización del mundo subdesarrollado se ha traducido en la producción de artículos para el mercado nacional que han venido a reemplazar a los antiguamente importados. Existen numerosas razones por las cuales el crecimiento de las exportaciones de artículos manufacturados ha sido lenta: en primer lugar, los mercados nacionales de muchos países son demasiado limitados como para permitir la producción en masa de diversos bienes de capital y para el consumo, de modo que resulta difícil abatir los costos en medida suficiente para competir en los mercados mundiales; en segundo lugar la producción de ciertos bienes exige una gran inversión inicial o el dominio de técnicas complejas, factores ambos de los que no se dispone en las regiones subdesarrolladas; y en tercer lugar, los productos de aquellas industrias de los países en vías de desarrollo que están en condiciones de competir—los textiles, la ropa, los artículos de piel, las bicicletas y el mobiliario, por ejemplo— se enfrentan a grandes obstáculos en los mercados mundiales. Las actuales políticas comerciales de las naciones avanzadas tienden a restringir las importaciones de artículos producidos con bajos costos por concepto de mano de obra, y en general las fuerzas políticas internas de esas naciones se opondrán al incremento masivo de las importaciones de tales productos. Hasta tanto los países occidentales varíen su política, lo más que puede esperarse es un aumento gradual de una índole tal que pudiera permitir a los países en vías de desarrollo participar en el crecimiento de los mercados nacionales de los países industrializados.

(IV) *Inversión Privada Extranjera*. La inversión privada extranjera puede ser un método efectivo para promover la industrialización, ya que aúna los conocimientos técnicos al capital. No obstante, las perspectivas a corto plazo para un aumento en la corriente de inversiones extranjeras son desfavorables. Las tendencias prevaletentes en los mercados mundiales, las favorables oportunidades de inversión en los países industrializados y los riesgos políticos que involucra la inversión fuera de ellos, sirven, conjuntamente, para desalentar la inversión privada en los países en vías de desarrollo. A fin de promover una mayor afluencia de capital, no sólo tendrán los gobiernos de los países de los inversionistas que ofrecer garantías completas, sino que las naciones recipiendarias tendrán que dar a los inversionistas extranjeros una recepción más favorable que las que les han ofrecido —en muchos casos— recientemente. Un enfoque más imaginativo podría reeditar buenos dividendos. Se ha hecho relativamente poco —por ejemplo— para utilizar el capital y la técnica de las naciones occidentales a través de empresas conjuntamente financiadas o gubernamentalmente garantizadas, que podrían traspasarse progresivamente a propietarios y administradores locales.

Así pues, existen en general escasas perspectivas para una rápida expansión en los ingresos de divisas de las zonas subdesarrolladas del mundo, con la posible excepción de los países exportadores de petróleo. Hay ciertas posibilidades para un lento ascenso en la corriente *efectiva* de ayuda exterior a través del ofrecimiento de condiciones de crédito más favorables. El crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados en las zonas de menor desarrollo relativo depende en gran parte de las políticas de importación que apliquen las naciones industrializadas. Al tiempo de escribirse este estudio parecería poco realista esperar que ocurran pronto cambios sustanciales. En cuanto a la inversión privada, que representa una contribución eficaz al desarrollo económico, subsiste una serie de interrogantes. Las oportunidades serían buenas si se contara con incentivos políticos y económicos adecuados, tanto de parte de las naciones industrializadas como de las recipiendarias, pero hasta ahora y en su conjunto, lo alcanzado ha sido bien poco.

En resumen, es probable que se mantengan tanto la actual estructura como las tendencias del comercio exterior de las zonas subdesarrolladas del mundo. Probablemente las barreras institucionales continuarán restringiendo el crecimiento de sus exportaciones industriales, y la insuficiente demanda y la oferta inadecuada mantendrán bajos los precios de las materias primas.

## II

¿Puede hacerse algo a través del acuerdo internacional para elevar los precios de las materias primas? La creación de un dispositivo para elevar deliberadamente el nivel de los precios de las materias primas y de los ingresos que de su exportación derivan los países en vías de desarrollo, sería uno de los métodos que podrían utilizarse para aumentar la afluencia de recursos a esas zonas. Como lo veremos, éste sería un elemento que teóricamente podría incrementar considerablemente los ingresos de algunos países, pero la creación de un sistema efectivo de convenios sobre productos básicos —empresa difícil de lograr— constituiría tan sólo un modesto elemento en cualquier esfuerzo comprensivo dirigido a aumentar los ingresos de los países subdesarrollados por concepto de exportaciones.

Una serie de prejuicios doctrinales y emocionales han oscurecido la discusión del problema de las materias primas. Los representantes de los países subdesarrollados han sostenido en ocasiones que las naciones industrializadas capitalizan de hecho en su beneficio —bajo la forma de precios inferiores— el aumento de la productividad de los exportadores de productos básicos. Los precios —argumentan— deberían fijarse a niveles más altos mediante convenios internacionales: así podrían los países de menor desarrollo relativo incrementar sus ingresos, pagar sus importaciones y desenvolverse a un ritmo compatible con sus ambiciones. Declaran que lo único que falta es voluntad por parte de los centros industriales para cooperar en esos proyectos. Señalan además que las naciones industrializadas están perfectamente dispuestas a negociar la fijación de más altos precios para sus propios productos agrícolas, tanto dentro de sus fronteras como en los mercados mundiales.

Los representantes de los países industrializados —a su vez— así como los economistas profesionales, han alegado frecuentemente que los mercados para las materias primas debieran ser libres, excepto en situaciones críticas, en virtud de que a la larga el mercado libre llevará un ajuste para lograr la oferta adecuada y al precio adecuado. A su juicio, manipular contra el mercado libre plantea toda clase de dificultades por lo que se refiere a control de la producción, cuotas de exportación, exportadores que se rehusan a adherirse a los convenios, presiones de las existencias acumuladas sobre el mercado, y peligros de sustitución por nuevos productos cuando el precio de una determinada materia prima se ha elevado demasiado. Sostienen quienes así piensan que el abandono del sistema de precios determinados por el mercado libre creará más problemas que los que resuelva: el aumento de la corriente de fondos hacia los países subdesarrollados debiera perseguirse directamente por medio de la ayuda exterior, y no indirectamente a través de medidas que probablemente no alcanzarán efectividad y que reducirán además el control del donante sobre la ayuda (4).

Obviamente no es realista esperar que los convenios sobre materias primas se reflejen en una elevación generalizada de los precios de todos los productos básicos. Como lo veremos más adelante, las técnicas de fijación de precios podrían tener eficacia sólo para un limitado número de renglones. Por otra parte, la devoción por el mercado libre y los argumentos en favor de la ayuda directa como sustituto de la elevación de precios no han sido tampoco realistas. Si aceptamos la tesis de que será difícil lograr incrementos ulteriores en la ayuda exterior, la alternativa no se plantea auténticamente. Algunas veces parece que los economistas quisieran afirmar que es imposible sostener los precios a un nivel superior al del mercado libre. No obstante, los productores de algunas materias primas se han beneficiado, en realidad, con altos precios fijos durante muchos años, y en algunos casos han podido disfrutar también de una constante expansión en los mercados. El reciente artículo de William Butler aparecido en esta revista y citado más arriba, señala que: "las perspectivas generales para las exportaciones de materias primas industriales y de combustibles producidos por los países en vías de desarrollo no son de ninguna manera desfavorables del todo. El consumo de algunos productos básicos crecerá más rápidamente que el promedio, y pueden citarse como ejemplo, los casos del petróleo, la bauxita, el aluminio, y los nuevos metales".

Vale la pena hacer notar, además, que los productores de esas materias primas no siempre se han distinguido por su adhesión a los principios del libre mercado.

Los países que producen esas materias primas son —desde luego— afortunados: están en posición, hasta nuevo aviso, de conservar su pastel y comérselo al mismo tiempo. Pero esta sección del presente estudio se refiere a los posibles resultados de una política para las materias primas destinada a transformar los mercados libres en mercados regulados, en aquellos casos en que tal cosa resulte factible.

Las opiniones divergen como de costumbre. ¿Qué nos enseñan los hechos acerca de lo que los convenios sobre materias primas pueden o no pueden hacer para elevar los precios y aumentar los ingresos?

a) *¿Qué materias primas podrán controlarse?* Los pactos para la fijación de precios de las materias primas pueden funcionar en sólo unos cuantos casos. Tienen que descartarse en primer lugar todos los productos que se enfrentan a una aguda competencia de sustitutos sintéticos. Entre ellos quedan incluidos el hule, el yute y el algodón, que aportaron alrededor de Dls. 2,600 millones del total de Dls. 15,700 millones a que ascendió el valor de las exportaciones de materias primas en 1960.

En segundo lugar, algunos productos se enfrentan a la competencia de sustitutos naturales o de exportaciones del

(4) Esta última afirmación se basa en dos supuestos tácitos: a) que ningún aumento de precios puede desviarse a manos del gobierno para propósitos de diversificación y desarrollo; y b) que los convenios sobre materias primas no permiten a los importadores influir sobre las políticas económicas de los exportadores. Ambos supuestos son discutibles, como lo sugieren respectivamente las operaciones de los consejos de ventas de África Occidental —que pagan a los agricultores un precio fijo por sus cosechas y utilizan una parte de las utilidades para fines de desarrollo económico— y por las disposiciones del Convenio Internacional del Café —que especifican la revisión periódica de las cuotas de exportación.

mismo tipo provenientes de las naciones industrializadas. En ese grupo caben los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, los metales no ferrosos, las frutas cítricas y el tabaco, la exportación de los cuales dio a los países subdesarrollados ingresos por Dls. 2,800 millones en el año arriba citado. Por diversas razones no es factible concertar convenios para regular los precios de estos productos en el mercado mundial. En el caso de los aceites vegetales y las semillas oleaginosas —por ejemplo— la estructura de la oferta y la demanda deja lugar a la sustitución por numerosos aceites vegetales, grasas animales, aceites de pescado y detergentes sintéticos; además, la complejidad de su regulación sería abrumadora. La situación de los metales no ferrosos es hasta cierto punto análoga, principalmente en vista de las posibilidades de sustitución entre el aluminio y el cobre —situación que se complica adicionalmente por la práctica de utilizar metal recuperado o secundario cuando los precios del metal virgen ascienden—; y por lo demás, en el caso de los metales no ferrosos, como en los del tabaco, las frutas cítricas y el algodón, resulta difícil creer que los importadores hayan de estar dispuestos a transferir ingresos a los países subdesarrollados solamente en aras de los beneficios económicos que estas operaciones ofrecerían a las zonas de menor desarrollo relativo (5).

El tercer grupo está constituido por un producto: el arroz, cuyas exportaciones de los países subdesarrollados representan la gran mayoría de las mundiales —Dls. 426 millones dentro de un total de exportaciones mundiales por Dls. 552 millones en 1960— pero también la mayor parte de las importaciones mundiales. El efecto de un convenio internacional destinado a estabilizar y elevar los precios del arroz sería en consecuencia una redistribución inicial del ingreso entre los países subdesarrollados, y constituiría posteriormente un estímulo al movimiento de autosuficiencia en la producción arrocerá que está ya en curso en muchas naciones importadoras.

Así llegamos al cuarto grupo: el de aquellas materias primas que dentro de los límites impuestos por las posibilidades de sustitución tienen algunas perspectivas para que sus precios se establezcan y se eleven gradualmente. En este grupo están comprendidos el café, el té, el cacao, el azúcar, y probablemente el plátano (podrían enumerarse algunas otras cosechas de menor importancia, pero su valor dentro del total del comercio mundial es escaso). Los 5 productos agrícolas enumerados aportaron a los países subdesarrollados ingresos de divisas por alrededor de Dls. 4,600 millones en 1960, año en que representaron el 57% de todas las exportaciones de comestibles y bebidas de esos países.

b) ¿A qué países beneficiaría la concertación de convenios internacionales sobre estos productos? Estos productos tienen importancia en el comercio de exportación de más de 30 países, especialmente de Latinoamérica y África. Los ingresos por concepto de exportaciones de cuando menos quince de ellos dependen de uno o más de esos productos en cuando menos un 50%. Por lo que se refiere a Latinoamérica, la lista incluye a países tales como Colombia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, y Guatemala; en África, a la Costa de Marfil, Ghana, Camerún, y Etiopía; y en Asia, solamente Ceilán, Taiwan, y en menor grado también India. Hablando en términos generales, el sistema de fijación de precios de las materias primas podría ayudar a más o menos una tercera parte de los países de menor desarrollo relativo en el mundo. (Véase el próximo cuadro.)

c) ¿En cuánto se beneficiarían esos países? El aumento de precios de las materias primas se traduce en un incremento de los ingresos por concepto de exportación solamente si se cumplen estas tres condiciones: 1) que no existan sustitutos muy cercanos para el producto en cuestión; 2) que la proporción del ingreso de los consumidores que se gasta en la compra de ese producto sea reducida; y 3) que la elevación de los precios no suscite la creación de sustitutos

(5) Los llamados productos agrícolas de zona templada —cereales, carnes y lana— constituyen un subgrupo de esta clase. Dichos productos son exportados casi exclusivamente por países desarrollados, pero tienen también importancia para unos cuantos países en vías de desarrollo —por ejemplo, la carne y cereales para Argentina, y la lana para Uruguay. La concertación de pactos para la estabilización de precios de estos productos beneficiaría esencialmente a unas cuantas naciones desarrolladas a costa de los intereses de todos los otros importadores. Este es evidentemente un caso en que resulta preferible proporcionar ayuda directa a los exportadores que elaborar convenios de estabilización para incrementar sus ingresos de divisas.

sintéticos. Por lo tanto, siempre existirán límites a los niveles de precios que puedan mantenerse a largo plazo, límites que determinarán las ganancias máximas de los exportadores. Al calcular estos límites debemos tomar en cuenta la trayectoria pasada del mercado para esos productos, las perspectivas de desarrollo de sustitutos y la estimación de la elasticidad de su demanda.

La consideración de su pasada trayectoria en el mercado conduce a la decisión de no tratar de alcanzar una elevación de precios del tipo de la que tuvo lugar durante el clímax del período de principios de la década del '50. En general, estos precios no pudieron sostenerse largo tiempo, y cualquier esfuerzo serio tendiente a apoyarlos, erosionaría el mercado a largo plazo para los correspondientes productos.

A la luz de las anteriores reflexiones, el cuadro anterior muestra lo que podría suceder con los ingresos de exportación de los países subdesarrollados si los precios de estos productos se elevaran a niveles indicativos que pudieran sostenerse sin fomentar a la larga su sustitución. La demanda de estos productos es "inelástica a los precios" dentro de una escala reducida, lo que quiere decir que el incremento de los precios se refleja en aumentos del ingreso por ventas totales. La demanda de café, té y azúcar es particularmente inelástica en virtud de que los consumidores usan habitualmente estos productos, de que no hay sustitutos cercanos y de que solamente una pequeña porción del ingreso total se gasta en adquirirlos. Así, cuando —por ejemplo— los precios del azúcar se duplican, como sucedió en 1963, el consumo disminuye relativamente poco. La demanda de plátano es a su turno relativamente más elástica debido a que compete directamente con otros frutos, y en consecuencia el precio del plátano no puede a la larga elevarse mucho sin deprimir el ingreso de los exportadores. Los precios indicativos señalados dejan lugar para diferencias en la elasticidad de la demanda respecto de los precios, en cuanto a esos productos. Las columnas 3 y 4, en las que se incluye la demanda proyectada para 1971, toman en cuenta las diferencias en el crecimiento de la demanda en esos renglones. Es probable —por ejemplo— que la demanda de café crezca más rápidamente que la demanda de té en los países importadores, a medida que crezcan su ingreso y población (6).

Tomando como base los precios indicativos y bajo un sistema eficaz de convenios para las materias primas, las regiones subdesarrolladas del mundo habrían derivado en 1961 de su comercio ingresos superiores en Dls. 700 millones a los que percibieron de hecho. Mirando hacia adelante, hacia 1971, y tomando en cuenta el crecimiento de la población y del ingreso, los exportadores percibirían —si esos precios indicativos rigieran en el mercado— alrededor de Dls. 900 millones más que lo que recibirían en caso de prevalecer los precios de 1961.

La mayor parte en el aumento del ingreso —alrededor del 55%— beneficiaría a los exportadores de café. Los productores de té recibirían alrededor del 13% de los beneficios; los cultivadores de cacao aproximadamente el 10%; los productores de azúcar cerca del 17%; y los exportadores de plátano menos del 5%.

Estas diferencias reflejan varios factores: 1) el café es el producto agrícola más importante en el comercio mundial, y por lo tanto cualquier cambio que afecte su precio tiene grandes repercusiones; 2) los precios del café pueden elevarse relativamente más que los de otros productos agrícolas, porque presentan menos problemas de sustitución; 3) los precios del cacao pueden ascender sólo ligeramente a largo plazo, porque a precios altos el cacao se enfrenta a amenazas activas de sustitución por aceites vegetales y otros productos de confitería; 4) también el plátano afronta la cercana competencia de otros frutos, y es probable que pudiera ganar más con la abolición de las restricciones al comercio vigentes, que de acuerdos para la fijación de su precio; 5) una gran parte del comercio mundial azucarero se realiza ya de acuerdo con pactos que fijan su precio; cualquier alza de consideración en el precio del azúcar estimularía la producción nacional de los países importadores, a menos que esta tendencia se viera neutralizada por una garantía de los im-

(6) Las estimaciones sobre crecimiento de la demanda que aquí se citan fueron tomadas de proyecciones de la FAO para 1970. Al preparar el cuadro anterior, se ha dado por supuesto que la parte de cada uno de los países en el mercado mundial se mantenga constante al nivel de 1961.

Cuadro 2

EFFECTOS PREVISIBLES DE LA POSIBLE CONCERTACION DE CONVENIOS PARA LA ESTABILIZACION DE PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS (CAFE, TE, CACAO, AZUCAR Y PLATANO) SOBRE LOS INGRESOS DE PAISES SUBDESARROLLADOS CONSIDERADOS EN LO INDIVIDUAL

País	Ingresos efectivos en 1961	Ingresos en 1961 conforme a precios "indicativos" *	Ingresos para 1971 proyectados conforme a precios de 1961	Ingresos en 1971 proyectados conforme a precios "indicativos"	Aumento porcentual 1961-71
<b>LATINOAMERICA</b>					
Brasil	804	1 009	967	1 367	41
El Salvador	70	87	96	120	25
Costa Rica	61	72	85	101	19
Colombia	323	380	444	521	17
Guatemala	85	97	118	135	14
México	142	159	177	201	14
Guayana Británica	27	30	30	34	13
Indias Occidentales	72	80	80	90	13
Rep. Dominicana	86	95	101	113	12
Panamá	20	22	29	32	10
Honduras	29	31	41	45	10
Ecuador	81	83	117	119	2
<b>AFRICA</b>					
Etiopía	43	54	59	74	25
Kenia	11	13	13	16	23
Angola	64	77	87	105	21
Costa de Marfil	124	150	170	204	20
Camerún	46	55	63	75	19
Ghana	194	231	262	311	19
Nigeria	95	108	128	146	14
Nyasalandia	12	14	15	17	13
Mauritania	45	50	50	56	12
<b>ASIA</b>					
Indonesia	36	44	45	54	20
Ceilán	234	260	290	322	11
Taiwan	67	64	65	72	11
Fiji	13	15	15	16	7
India	260	278	323	344	7

\* Los precios indicativos serían, en comparación con los precios mundiales medios prevalecientes en 1961, los siguientes:

	Precio medio para 1961	Precio indicativo
	(Centavos de US Dl. por libra)	
Café	30.7	48.0
Cacao	21.8	29.0
Té	48.5	64.0
Azúcar	3.9	5.0
Plátano	3.8	4.7

portadores en el sentido de mantener sus compras al exterior. Los actuales precios del azúcar son en el presente mucho más altos que el precio indicativo de 5 centavos de dólar por libra sugerido en el cuadro. Sin embargo, parece correcto suponer que será imposible a la larga sostener los precios de exportación a niveles más altos que el de 5 o 6 centavos de dólar por libra, en virtud de que por encima de ese nivel resulta rentable producir azúcar de remolacha en las zonas templadas. El precio indicativo señalado en este estudio es superior en aproximadamente un 20% al precio medio para el período 1955-60.

d) *¿Quién pagaría los precios más altos que incrementarían los ingresos de los países subdesarrollados?* Alrededor del 40% del valor de esos cinco productos corresponde actualmente a exportaciones a Estados Unidos; el 40% adicional a las exportaciones a Europa Occidental; y el resto se distribuye entre Canadá, Japón, el bloque socialista, Australia y Nueva Zelanda. Aunque cabe hacer notar una serie de salvedades, la incidencia del alza de precios —en realidad, un impuesto a la venta— se dividiría más o menos igualmente entre EUA y Europa Occidental. Esto quiere decir que suponiendo un aumento anual medio de los ingresos por concepto de exportación de las zonas subdesarrolladas

del mundo del orden de Dls. 800 millones a lo largo de la próxima década, los consumidores de cada uno de esos mercados pagarían alrededor de Dls. 275 millones anuales más.

e) *¿Cómo podrían funcionar los convenios?* Puede pensarse que la simple aritmética de semejante sistema daría a los exportadores todas las motivaciones que necesitan para cumplir las condiciones de un acuerdo eficaz. Esas condiciones son: 1) la fijación de cuotas de exportación nacionales asignadas por acuerdo internacional con vistas a limitar la oferta mundial y elevar por ese medio los precios hasta los niveles indicativos; 2) la creación de sistemas de control de la producción nacional destinados a limitar la producción de cada país y reducir de ese modo la presión sobre el mercado de las reservas no vendidas; 3) la adhesión de todos los exportadores e importadores principales al convenio relativo; 4) la creación de sistemas comunes nacionales de precios y subsidios que establezcan precios relativamente bajos para las cosechas de exportación, ya sea por medio de la fijación de un impuesto a la exportación, o por la exigencia de su entrega a un consejo nacional de ventas; y además, el pago a los agricultores de un subsidio para cambiar a otros cultivos, especialmente los necesarios para cubrir demandas nacionales insatisfechas.

En realidad, muchos de los países de menor desarrollo relativo se resistirían en la actualidad a firmar convenios semejantes, y parece improbable que se adhiriesen a ellos una vez concertados. Es bien posible que otras naciones tuviesen que lanzar campañas de propaganda con objeto de explicar la necesidad de introducir tales restricciones.

Hay numerosas razones para esa renuencia. En primer lugar, aquellos países que producen solamente una pequeña proporción de la producción mundial tienen un incentivo económico para evitar controles estrictos: pueden expandir notablemente sus exportaciones sin afectar los precios mundiales. Pero desafortunadamente, si muchos pequeños productores actúan de este modo, los precios se desplomarán aunque el ingreso total de esos pequeños productores pudiera aumentar; pero no es fácil demostrar mediante argumentos la conexión existente entre mayores exportaciones y menores ingresos. En segundo lugar, los países exportadores pueden encontrarse en dificultades —por razones políticas internas— para aceptar reducciones en sus cuotas de exportación, además de que los controles de producción pueden requerir estructuras administrativas que están más allá de la capacidad actual en muchas naciones. En tercer lugar, puede resultar también difícil mantener y administrar un sistema de altos precios de exportación y precios internos relativamente bajos, pese a que algunos países —como Ghana y Brasil— han establecido consejos de ventas que desempeñan esa función. En cuarto lugar —y este factor no debe considerarse con ligereza— los exportadores recuerdan que hasta mediados de la década del '50 prevalecieron altos precios sin necesidad de este complejo aparato de control, y esperan la vuelta a esos altos precios sin el molesto concomitante de la introducción de controles. La reciente ruptura de las negociaciones para la concertación de un convenio internacional del cacao refleja en parte, probablemente, el optimismo de los productores derivado del reciente movimiento al alza de los precios mundiales de las materias primas.

En último análisis, corresponde a los exportadores encarar y resolver —con la cooperación de los importadores— los problemas que supone el dar eficacia a los convenios. Si se muestran renuentes o incapaces, los precios se mantendrán —probablemente— bajos, o declinarán incluso en el curso de la próxima década. Y el proceso de aprendizaje pudiera ser lento, suponiendo incluso la ruptura de los acuerdos iniciales al saborear los exportadores los costosos beneficios del individualismo a ultranza. No debemos engañarnos creyendo que la persuasión será fácil: constituiría igualmente un autoengaño suponer que las fuerzas libres del mercado, complementadas por una mayor corriente de ayuda exterior, se encargarán de algún modo de resolver adecuadamente la situación.

El Convenio Internacional del Café negociado en septiembre de 1962 y ratificado recientemente por los gobiernos participantes, constituye un caso ilustrativo al respecto. Ofrece una oportunidad para probar la eficacia de un convenio internacional sobre materias primas orientado hacia la restricción de la producción y el sostenimiento del precio de un producto tropical. Los objetivos que se fijaron en el convenio, por lo que se refiere a precios, son más modestos que aquellos a los que se ha hecho referencia en este artículo. El convenio se refiere a "precios equitativos" que se traducirán en un equilibrio a largo plazo entre la producción y consumo, y en un "aumento del poder de compra de los países exportadores, al sostener a niveles remuneradores los precios". Las cuotas asignadas para el primer año tienen como fin aparente el de sostener los precios al nivel medio de 1962. A la vista de la enorme carga de reservas acumuladas —que montan a cerca del equivalente a la oferta de dos años, estimada de acuerdo con los actuales niveles de consumo— esta meta puede ser la máxima que pueda esperarse alcanzar inmediatamente.

El convenio cafetalero incluye —en embrión al menos— los elementos del mecanismo de control requerido, comprendiendo un sistema de cuotas de exportación, y disposiciones penales aplicables a los países que no acaten los controles a la producción y las cuotas de exportación. Contiene, además, un gesto simbólico en favor de los programas de diversificación agrícola. Pero las perspectivas para su utilización como instrumento para la progresiva elevación de los precios del café no son muy amplias. Para que los precios subieran se necesitaría reducir la producción de Brasil y Colombia, y que la de otras regiones no creciera. Brasil está empezando a poner en práctica un programa de reducción de la

producción que comprende incluso el descuaje de matas cafetaleras, pero sería prematuro opinar respecto de si la operación puede realizarse en la escala requerida.

El principal obstáculo en la vía de la elevación de los precios del café radica en las reacciones de los productores más pequeños, especialmente en África y Centroamérica. Conforme a las disposiciones del Convenio Internacional del Café aquellos países que produzcan cantidades mayores que las que les han sido asignadas en su cuota de exportación tendrán que almacenarlo, y si persisten en producir una cantidad mayor que la correspondiente a su cuota de exportación más la necesaria para cubrir el consumo local, se les sancionará negándoles participación en los futuros aumentos de cuotas. Pero varios de los productores africanos y centroamericanos carecen de sistemas establecidos para almacenar la producción excedente, y algunos de sus gobiernos pueden tener tan sólo una bien limitada capacidad para controlar las decisiones de producción de los agricultores.

Naturalmente que siempre es posible desviar de la producción de café determinadas extensiones de tierra, mediante instrumentos tales como impuestos a la exportación o subsidios para estimular la plantación de otras especies. Pero la aplicación de tales políticas puede plantear —frecuentemente— problemas políticos o administrativos que es difícil resolver. Para los países que están produciendo cantidades mayores que las asignadas en sus cuotas y las requeridas para cubrir su consumo interno puede ser una gran tentación la de exportar sus excedentes, violando así el Convenio. El Convenio del Café da lugar hasta cierto punto a que algunos exportadores se dejen llevar por esa tentación de una manera legal, al establecer los llamados "nuevos mercados" en los países en que el consumo de café es bajo, como sucede en varias de las naciones de África, Asia o el bloque socialista. Es de suponerse que el café será exportado a esas zonas a un precio mucho más bajo que a los mercados distribuidos conforme al sistema de cuotas. Sin embargo, no hay ninguna seguridad de que los nuevos mercados puedan absorber en realidad la producción excedente potencial.

Los dispositivos de control de la producción no funcionarán probablemente de una manera perfecta, pues la respuesta por lo que se refiere al crecimiento de las matas es lenta, y los efectos de las condiciones climáticas son imprevisibles. En consecuencia, existen a primera vista razones para poner en operación sistemas de reserva compensadora para ayudar a mantener los precios a los niveles indicados. Por lo que se refiere al café, es difícil imaginar cómo podría establecerse una reserva internacional a menos que se pudieran eliminar las gigantescas reservas colombiana y brasileña. La posible solución consistiría en la destrucción del café de calidad inferior a la media, y en la exigencia a los países productores de que aporten la mayor parte de sus reservas exportables a la reserva de compensación.

En tales circunstancias, viene a ser de suma importancia para los gobiernos de los países importadores el trabajar en estrecho contacto con los exportadores más pequeños a fin de elaborar métodos que permitan mantener la producción y las exportaciones a los niveles convenidos, a través de sistemas de impuestos desincentivos y de pagos para estimular la diversificación, en caso de ser necesario. De otra manera, existe la posibilidad de que el convenio se derrumbe bajo la presión de una oferta excesiva.

Este es, así pues, el esquema de un sistema viable de convenios sobre las materias primas: un sistema que en condiciones "ideales" podría tener un gran impacto económico sobre media docena de países, una repercusión modesta sobre quizá otras veinticinco naciones, y virtualmente ningún efecto sobre un número tal vez dos veces mayor de países. Como lo indica nuestra discusión en torno al convenio internacional del café, tales pactos serían difíciles de administrar. Y no sólo no ayudarían a la mayoría de los países subdesarrollados, sino que incluso aquellos que resultaran beneficiados solamente lo serían dentro de los reducidos límites impuestos por la posible sustitución de sus productos por otros semejantes o por materiales sintéticos. Es evidente que sería poco realista tratar a los convenios sobre materias primas como una panacea para los problemas del comercio y desarrollo de los países subdesarrollados. A pesar de ello, el esfuerzo tendiente a elevar sistemáticamente los precios de 4 o 5 productos básicos es una medida provisional útil. Es posible que existan razones políticas y económicas imperativas para hacer el intento.