

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.778
11 de julio de 1989
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE PRODUCTOS BASICOS:
SITUACION Y PERSPECTIVAS

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

89-7-998

INDICE

	<u>Página</u>
SINTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1
1. Caracterización	1
2. Los mercados de productos básicos. Tendencias y estructuras	4
3. La cooperación internacional en productos básicos	5
4. Recomendaciones	7
5. Conclusiones	16
I. CARACTERIZACION	19
A. LOS PRODUCTOS BASICOS Y LA CRISIS DEL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA	20
1. La otra faceta de la crisis externa	20
2. La composición de las exportaciones latinoamericanas	21
3. Productos básicos: destino de las exportaciones y origen de las importaciones	36
4. El deterioro de los términos de intercambio	43
5. Evolución de los precios de los productos básicos en 1988	47
6. Productos básicos: inestabilidad de precios y volúmenes exportados	52
B. LOS DETERMINANTES ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO	53
1. Desarrollo asimétrico y desequilibrios en las economías primaria-exportadoras	53
2. Concentración del progreso técnico y de sus frutos	54
3. Agricultura de los centros, progreso técnico y control de oferta	55
4. Estructuras de mercado y empresas transnacionales	56
5. Progreso técnico, pautas de consumo y elasticidad de demanda	59
6. Fluctuaciones cíclicas, mercados y precios	60
C. LOS CAMBIOS EN LAS REGLAS DE JUEGO DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL	62
1. Principales modificaciones, comerciales, financieras y monetarias	62
2. El nuevo escenario: libertad multilateral, versus reciprocidad bilateral	62
3. Tasas de interés, tipos de cambio, mercados de productos básicos	63
4. Mercados de futuros y volatilidad de precios	66

	<u>Página</u>
D. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL MERCADO Y SUS CAUSAS FUNDAMENTALES	67
1. Demanda y oferta: tendencias globales	67
2. El mercado creciente de los países en desarrollo	71
3. La reducción del mercado de los países desarrollados	72
II. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR LA REGION	75
A. PLANTEAMIENTO DEL TEMA	75
B. EXAMEN DE DIEZ PRODUCTOS DE IMPORTANCIA REGIONAL	76
1. Azúcar	76
2. Café	78
3. Carne vacuna	80
4. Algodón	82
5. Cacao	83
6. Banano	85
7. Cereales (caso del maíz)	86
8. Soja	88
9. Cobre	90
10. Hierro	93
III. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN PRODUCTOS BASICOS	96
A. INTRODUCCION	96
B. LOS ACUERDOS ENTRE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES	102
1. Consideraciones generales	102
2. El Acuerdo Internacional del Café	104
3. El Acuerdo Internacional del Cacao	105
4. El Acuerdo Internacional del Azúcar.....	106
C. EL PROGRAMA DE PRODUCTOS BASICOS	107
1. Consideraciones generales	107
2. El Fondo Común del Programa	108
D. OTROS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	108
E. LOS CONVENIOS ENTRE PRODUCTORES	111
1. Consideraciones generales	111
2. La Unión de Países Exportadores de Banano	113

	<u>Página</u>
3. El Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe	
Exportadores de Azúcar	113
4. El Grupo de Bogotá y PANCAFE	114
5. La experiencia reciente del Grupo de Cairns	115
F. LA AGRICULTURA EN LA RONDA DEL GATT	116
IV. LAS LINEAS PRINCIPALES DE ACCION	118
A. ACCIONES GLOBALES	118
B. SOSTENIMIENTO DE INGRESOS Y DE PRECIOS	122
1. Mercados de destino. Importancia relativa y tendencias	
principales	123
2. La diversificación de los mercados extrarregionales	124
3. La expansión del comercio intrarregional	126
4. Aspectos relacionados con la oferta de productos	
básicos	129
C. REDUCCION DE LA INESTABILIDAD DE INGRESOS Y PRECIOS	131
1. Reducción en la inestabilidad de volúmenes y	
de precios	131
2. Reducción en la inestabilidad de ingresos	133
D. ACRECENTAMIENTO DEL VALOR AGREGADO	134
1. Procesamiento en el campo de los productos básicos	134
2. Procesamiento y modalidades empresariales	148
3. Procesamiento de productos básicos y modalidades	
de industrialización	150
E. ACRECENTAR EL VALOR RETENIDO EN LOS INGRESOS DE	
EXPORTACION	153
Notas	159

SINTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Caracterización

La crisis económica latinoamericana actual presenta dos facetas. De un lado la del gravoso servicio de su deuda, tema bastante explorado en épocas recientes; y, del otro, el de la fuerte caída en los precios de los productos básicos que son un componente mayoritario de sus exportaciones totales. Este segundo aspecto ha recibido una atención relativamente menor en los últimos tiempos.

Buena parte de las asfixias y dificultades económicas que hoy enfrenta América Latina se deben a su condición de exportadora de productos primarios. La región ha perdido participación en el comercio mundial; ha debido concentrar excesivamente su intercambio respecto de los países desarrollados; y sobre todo ha sufrido la violenta caída en los precios reales de los productos básicos, y el carácter crecientemente fluctuante de los mismos. Es que los productos básicos en general --y no sólo los de mayor interés exportable para la región-- han reducido sostenidamente su cuota en el comercio mundial. En el decenio de los ochenta, la caída de sus precios adquirió proporciones de verdadero derrumbe --sólo comparable al de los años treinta-- y la inestabilidad de los mismos se acrecentó visiblemente.

Las economías periféricas venden principalmente productos primarios cuya demanda internacional crece lentamente y compran manufacturas de demanda mucho más dinámica. En consecuencia evidencian propensiones comerciales deficitarias. En ausencia de suficiente financiamiento, el ajuste les exige reducir el coeficiente de importaciones, lo que desacelera e incluso estanca su crecimiento económico.

La demanda mundial de productos primarios crece lentamente porque sus elasticidades respecto del ingreso de las economías centrales son extremadamente bajas y descendentes. Asimismo las elasticidades precio de la oferta suelen moverse en sentido inverso al usual, acrecentándose los volúmenes de exportación a medida que el precio se reduce. Por otro lado, la introducción de progreso técnico en las actividades industriales de los centros tiende a disminuir la participación de las materias primas en el

valor de los productos industriales finales. Del mismo modo, ha tendido a verificarse la famosa disparidad en la distribución internacional de los frutos del progreso técnico. En efecto, los incrementos de productividad laboral en las actividades industriales de los centros se han traducido, especialmente en la posguerra, en elevación de los ingresos de los productores y empresarios, y no en descenso de los precios. Por oposición, los incrementos de productividad en las actividades primarias periféricas suelen dar lugar a bajas en los precios, dado el menor poder negociador de los trabajadores ante las empresas nacionales o extranjeras que operan en esta rama.

Desde una perspectiva cíclica, el deterioro de largo plazo de los términos de intercambio estaría implicando que los precios reales de los productos básicos pierden en las "menguentes" mucho más de lo que ganan en las "crecientes". Algunas razones tienden a avalar esta hipótesis. Cuando se reduce la demanda de las manufacturas finales de los centros, el ajuste se verifica reduciendo los niveles de actividad y por lo tanto las adquisiciones de existencias, pero sin modificar, o modificando en grado menor, los precios. Por oposición, los precios de los productos primarios son muy sensibles a aquellas reducciones de demanda sea porque las actividades agrícolas no pueden ajustar su oferta oportuna y suficientemente, o porque la necesidad de divisas hace que, ante una caída de la demanda, los productores acrecienten aún más su oferta dando lugar a consecuencias de tipo procíclico. Este conjunto de factores han determinado una tendencia decreciente en el largo plazo de los precios reales de los productos básicos. Por último, estas propensiones se han visto agravadas por la sobreproducción agrícola de clima templado en los centros capitalistas mayores, fundadas en razones de seguridad alimentaria, dando lugar a la generación de excedentes que al volcarse en el mercado mundial también contribuyen a deprimir y desestabilizar los precios agrícolas.

A partir de los años setenta se han modificado las reglas de juego de la economía internacional, de una forma altamente desestabilizadora para los productores primarios. El carácter fluctuante de los tipos de cambio, y en especial los movimientos del dólar, afectan las competitividades relativas de los diferentes productores introduciendo incertidumbre en sus programas de producción, de existencias, y de oferta. Las tasas internacionales de interés, igualmente flotantes, también afectan los precios y las existencias de

productos básicos. La fuerte elevación de esas tasas en los años ochenta, produjo la asfixia externa de los países deudores, que redujeron importaciones y acrecentaron el volumen exportado de productos primarios precisamente después de la menguante cíclica del bienio 1981-1982, lo que contribuyó al derrumbe de precios. Además, de manera explorativa, las autoridades monetarias de los Estados Unidos han estado sugiriendo la creación de un "patrón dólar-productos básicos", tratando de "anclar" la moneda estadounidense a una determinada canasta de estos productos. Esta iniciativa instrumentada en un momento de menguante cíclica de precios, significa que cualquier elevación de los precios en dólares de estos productos, sería un "aviso anticipado" de presiones inflacionarias empujando al alza las tasas de interés y manteniendo bajos los precios primarios.

Las tendencias a la desregulación y globalización financiera han estimulado el crecimiento de las bolsas de productos básicos, cuyos mercados de futuros forman parte de un vasto campo de alternativas de inversión y han crecido muchísimo más que las operaciones físicas del comercio, reflejando el auge de las diferentes modalidades de especulación financiera. Como las bolsas generan los precios internacionales de referencia para la mayoría de los productos básicos principales, la incertidumbre respecto de los tipos de cambio y las tasas de interés, contribuye a explicar la creciente volatilidad de corto plazo en los mencionados precios.

La contrapartida de la creciente desregulación de los mercados financieros, ha sido la mayor regulación del comercio internacional. A las antiguas y conocidas tendencias en el proteccionismo agrícola de los centros, se suman otras fundadas en principios de reciprocidad tendientes a lograr equilibrios en las balanzas comerciales bilaterales. Este debilitamiento de los principios multilaterales del GATT es, al menos en parte, consecuencia del carácter fluctuante de los tipos de cambio, frente al cual el instrumento arancelario pierde efectividad. Esto afecta también por diversas vías (fijación de cuotas, acuerdos de restricción voluntaria, etc.) las exportaciones de productos básicos y semimanufacturas provenientes de los países en desarrollo.

2. Los mercados de productos básicos. Tendencias y estructuras

Las tendencias más recientes de los mercados de productos básicos parecen ratificar las propensiones ya conocidas y permiten atisbar algunas reestructuraciones importantes en el mediano y largo plazo. Los países desarrollados reducen sus cuotas como importadores y la aumentan como exportadores de estos productos. En el campo de los alimentos de clima tropical las elasticidades ingreso de la demanda se reducen e incluso llegan a ser negativas por saturación de consumo o cambios en las pautas dietéticas de los centros consumidores. También se producen sustituciones que afectan a otros productos alimenticios tropicales (cacao, azúcar de caña), y benefician a productos sucedáneos elaborados en los centros (aceite de soja, fructosa de maíz). Las materias primas agrícolas (algodón, lana) van siendo parcialmente sustituidos por productos sintéticos de origen petroquímico (poliester, nylon) igualmente elaborados en los centros. Otro tanto acontece con los insumos de origen mineral y metálico que están siendo sustituidos por cerámica, materiales compuestos, plásticos de alto comportamiento, compuestos de plásticos y fibras, o de metales y fibras, aleaciones livianas, etc. Asimismo la creciente ductilidad productiva de los centros posibilita modificar —en períodos muy cortos— la intensidad relativa de uso de diferentes productos básicos que son sustitutos recíprocos, según como fluctúen sus precios relativos. Esa misma ductilidad a través de los métodos productivos del tipo "just in time" (justo a tiempo) reduce las existencias de productos básicos requeridos para un dado ritmo y volumen de producción. Estos ejemplos podrían multiplicarse. El cambio técnico avanza revolucionariamente en todos los frentes (microelectrónica, biotecnología, fuentes energéticas, nuevos materiales, etc.) augurando profundas y aún imprevisibles transformaciones productivas en los centros. Pero las tendencias generales apuntan a una creciente reducción en la intensidad de uso de fuerza de trabajo y productos primarios por unidad de producto industrial final. Esto reduce, de manera igualmente general, las perspectivas de mercado de los productos básicos en los centros industriales.

Recíprocamente los países en desarrollo expanden su participación en las importaciones, y la reducen en las exportaciones de estos productos. Las

elasticidades ingreso de la demanda de productos alimentarios son mucho más altas en los países en desarrollo y los puntos de saturación del consumo están aún distantes. Dadas las deficiencias alimentarias de muchas periferias, si su poder adquisitivo medio se incrementara, las elasticidades ingreso de la demanda podrían subir en lugar de descender. En el campo de las materias primas la intensidad de uso por unidad de producto final es también más alta en los países periféricos. El resultado conjunto de estas tendencias es que la demanda de productos básicos ha crecido a un ritmo tres veces más veloz en los países en desarrollo que en los desarrollados.

Por otro lado el mercado de productos básicos es altamente transnacionalizado. Entre los productos principales que exporta la región hay cinco (maíz, aceite de soja, algodón, azúcar y carne) cuyo comercio es realizado por unas pocas empresas del tipo trading de los países industrializados; otros tres (cacao, café, mineral de hierro) en que las transnacionales comercializadoras se combinan con algunas transnacionales manufactureras que usan productivamente los bienes primarios; y uno (banano) en que el predominio de las empresas verticalmente integradas es muy marcado.

Además de la fuerte posición oligopsonica de las transnacionales, su gran escala operativa, les permite diversificar mercados geográficos y líneas productivas, minimizando riesgos, reduciendo costos y controlando los mercados de información.

Su comportamiento y creciente gravitación en el campo de los productos básicos, no pueden entenderse fuera del marco de las políticas comerciales y financieras del mundo desarrollado, y de las recomendaciones aperturistas, privatizantes y desreguladoras que reciben los países en desarrollo. La gravitación de las transnacionales en este campo, se retoma más adelante desde otro ángulo.

3. La cooperación internacional en productos básicos

En el campo de la cooperación internacional, existe hoy una dramática carencia de recursos internacionales que puedan orientarse a diversificar industrialmente la oferta exportable de los países periféricos para reducir y gradualmente eliminar su vulnerabilidad actual como exportadores de productos

primarios. Algunos países del sudeste asiático (básicamente Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur) son los únicos que, entre los en desarrollo, han logrado abandonar su posición periférica en la división internacional del trabajo. Lo hicieron en primer lugar gracias a un sostenido y abundantísimo financiamiento externo que les permitió, por un lado, mantener déficits permanentes en el saldo comercial de bienes durante los quince o veinte años anteriores a 1975 y, por otro, acrecentar de esta manera sus recursos disponibles para el desarrollo. En segundo lugar estos países desarrollaron políticas económicas firmemente intervencionistas destinadas a sustituir importaciones y promover exportaciones comerciales, las que comenzaron a rendir sus frutos bajo la forma de superávit comerciales después de 1975.

Sin embargo lo que se denomina corrientemente cooperación internacional en productos básicos, no apunta a cambiar la estructura de oferta de los exportadores de productos primarios, sino a mejorar y estabilizar sus precios e ingresos.

Los convenios entre productores y consumidores pueden o no, contar con cláusulas económicas, tales como la fijación de cuotas de exportación o la constitución de reservas reguladoras. Los que no cuentan con cláusulas económicas sirven para el intercambio de información actualizada sobre las condiciones de mercado, precios, etc. y sobre las posibilidades de investigación y desarrollo en torno a los productos involucrados.

Los únicos convenios entre productores y consumidores dotados con cláusulas económicas que conservan vigencia, corresponden a productos cuya oferta está totalmente controlada por los países en desarrollo.

En general la operatividad de este tipo de convenios se ha visto perjudicada por las fluctuaciones en los tipos de cambio y los altibajos en las tasas de interés. Por ejemplo en el convenio sobre el cacao, las reservas reguladoras deberían haber crecido, o disminuido según cual fuere la moneda en que se calcularan los precios, lo que obligó a redefinir las disposiciones sobre el uso de reservas en términos de derechos especiales de giro. Sin embargo este expediente no supera totalmente los intereses encontrados de exportadores de un mismo producto cuyos precios están expresados en diferentes monedas. Del mismo modo las elevaciones en las tasas de interés encarecen el costo financiero de mantener grandes reservas reguladoras, o dificultan el

respeto a las cuotas por parte de los países productores, que requieren aumentar exportaciones para financiar el servicio de su deuda, violando abierta o veladamente los acuerdos establecidos en este campo.

Por otro lado los mecanismos de financiamiento compensatorio para contrarrestar agudas caídas en precios o ingresos, no han logrado adecuada maduración ni suficiente apoyo financiero.

Tampoco los convenios entre productores, orientados a la regulación de la oferta han arrojado resultados demasiado alentadores, si se hace abstracción de los dramáticos éxitos alcanzados por la OPEP (y, quizás, los de la ATPC: Association of Tin Producing Countries). Entre los requisitos que se han mencionado para que esta regulación de oferta sea exitosa se han mencionado: que la demanda mundial para los productos involucrados sea inelástica respecto del precio; que los productores asociados controlen una alta proporción de la oferta total; que la capacidad para incrementar su oferta por parte de los productores que no participan sea relativamente baja; que exista una sostenida cohesión entre los productores involucrados; que no sea fácil una retaliación concertada por parte de los países consumidores. Estas condiciones resultan difíciles de cumplimentar por la mayoría de los productos básicos que se tranzan en el mercado mundial.

En las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, los obstáculos principales para su favorable evolución provienen de desacuerdos en el campo de los productos básicos agrícolas. De este modo el tema de la agricultura y en particular el de los subsidios a la producción y la exportación pasa a ser crucial en el éxito global de las negociaciones del GATT.

4. Recomendaciones

Las acciones recomendables en el campo de los productos básicos, tendientes a mejorar las posiciones de mercado de los exportadores latinoamericanos y a acrecentar los ingresos derivados de la exportación de estos productos se encaminan a lograr varios objetivos. Pueden enunciarse cuatro principales: mitigar o contrarrestar la caída en los ingresos de exportación que tiende a producirse sea por desaceleración en la expansión de los volúmenes o por el deterioro en los precios reales de los productos básicos; reducir tanto la

inestabilidad de precios de corto plazo, como la volatilidad de muy corto plazo; acrecentar el valor agregado a los productos que se exportan; y acrecentar el valor retenido de los ingresos de exportación.

a) Sostenimiento de ingresos y precios

Las causas de la caída de los ingresos de exportación y del deterioro de los términos del intercambio atañen como hemos visto a factores estructurales que inducen al lento crecimiento o incluso la reducción de la demanda de estos productos. También se deben a un exceso de oferta que, de un lado, se origina en la creciente participación de los países desarrollados como productores agrícolas de clima templado, y como procesadores y reexportadores de productos básicos con mayor valor agregado. De otro lado esta oferta excesiva proviene de la competencia entre los propios productores en desarrollo, especialmente de los más endeudados.

- Mercados principales

Los aspectos que atañen a la evolución de la demanda internacional, exigen un estudio desagregado de los diferentes mercados. Las tendencias al desaceleramiento e incluso a la saturación en el consumo de múltiples productos se verifican respecto del mercado de los países desarrollados. Será útil una exploración sistemática de la demanda proveniente de los países en desarrollo —que supera el 30% de las importaciones mundiales de productos básicos no combustibles— y la de las economías centralmente planificadas que da cuenta de casi el 15% de aquella demanda. Así, en torno al 45% del mercado mundial de productos básicos no combustibles se ubica fuera de los países desarrollados. Las importaciones de los países en desarrollo están creciendo a un ritmo que triplica el de los países desarrollados, y las de las economías centralmente planificadas aunque crecen a menor ritmo, en todo caso también superan el dinamismo de las economías desarrolladas.

- El comercio intrarregional de productos básicos

Otro mercado de interés específico es el de la propia América Latina. La crisis de los años ochenta ha reducido la importancia del mercado regional para las exportaciones latinoamericanas de productos básicos. Por ejemplo del total exportado de alimentos y materias primas por parte de ALADI, la proporción que se dirigió hacia América Latina cayó desde 10.9% en 1980 a 7.3% en 1985. La de combustibles descendió de 9.3% a 6% en el mismo lapso. En

Centroamérica la de alimentos y materias primas se redujo de 7.3% a 5.2% y la de combustibles —carente de importancia cuantitativa— decreció desde 50.5% a 29.8%. Ante la crisis de la deuda, los países de la región se han preocupado, muy comprensiblemente de acrecentar sus exportaciones a los países desarrollados para obtener las divisas requeridas para el pago de intereses. Pero de otro lado esos mismos países están gastando recursos en importar alimentos y materias primas desde los países desarrollados. En 1987 ALADI importó desde el resto del mundo 7.500 millones de dólares en alimentos y materias primas distintas del petróleo, de los cuales el 89% provino de los países de la OECD.

- Búsqueda de mecanismos para diversificar mercados

En suma un área de acción es la búsqueda de oportunidades y mecanismos de expansión del comercio de productos básicos con los países en desarrollo, con los países socialistas y con la propia América Latina. En todas estas regiones las necesidades de productos básicos son altas y crecientes pero no siempre se manifiestan libremente en el mercado por diferentes razones. Por ejemplo muchos países en desarrollo, presentan ataduras y compromisos con los países desarrollados respecto de los cuales mantienen relaciones verticales de cooperación y preferencia comercial. En otros casos, referentes a las economías de planificación centralizada, la rigidez de las prácticas comerciales y sobre todo la inconvertibilidad de las monedas conspiran contra la agilidad y el dinamismo del comercio. Por último en América Latina, la búsqueda ansiosa de divisas tendió a una reducción indiscriminada de importaciones que también afectó a los propios países de América Latina.

En este sentido, cuando sea posible, debería utilizarse al máximo de su potencialidad, el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo. Del mismo modo será necesario efectuar un atento seguimiento de los procesos de liberalización comercial que se observan en el mundo socialista, los que pueden dar lugar a una gran expansión en estos mercados.

Por otro lado, el crecimiento del comercio intrarregional de productos básicos puede perseguirse mediante la reducción o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; la reorientación de compras gubernamentales especialmente en el campo alimentario y de los combustibles; el fortalecimiento, ampliación y eventual vinculación de los esquemas de pago y

créditos recíprocos vigentes en ALADI, MCCA y CARICOM; la negociación de acuerdos de comercio para productos básicos específicos en el marco de la Carta de Buenos Aires y de los Acuerdos de la Reunión de Acapulco, en los que se incluyen todos los países de la región y no sólo los de ALADI.

- Regulación de la oferta

Por el lado de la oferta, la mejoría de ingresos y de precios de exportación, exige un compromiso de los productores en el sentido de acordar y respetar la fijación de cuotas. Las restricciones y dificultades para que las asociaciones de productores tengan éxito en esta empresa ya han sido enumeradas anteriormente. Además, en la presente coyuntura de crisis de la deuda se suele carecer de la capacidad financiera necesaria para poder encarar regulaciones de producción y oferta. En particular la intensa necesidad de divisas hace que flaquee la solidaridad de los productores principales en desarrollo. Para aquellos productos cuya oferta pertenece en grado importante o mayoritario a los países desarrollados (cereales, oleaginosas, lácteos) la creación de asociaciones de este tipo, exige la participación consecuente y solidaria de productores que están profundamente involucrados en programas de subsidio y protección, como los incluidos en la política agrícola de la CEE y de los Estados Unidos. Como conclusión, poco alentadora por cierto, podría decirse que los países en desarrollo sólo pueden ensayar esta alternativa en algunos productos de clima tropical o en ciertos minerales, respecto de los cuales, cuentan con el total de la oferta mundial. Pero aun en estos casos la organización solidaria requerida no puede darse por descontada.

En cuanto a los productos agrícolas de clima templado, la batalla principal para un mejor sostenimiento en los niveles medios de precios e ingresos debe librarse en el seno de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, en donde las discrepancias en este campo paralizaron temporalmente la totalidad de los acuerdos a fines de 1988. Las negociaciones se han reanudado en 1989, logrando elaborarse un marco de referencia para continuar las discusiones, pero aún queda mucho camino por recorrer.

b) Reducción de la inestabilidad en ingresos y precios

En relación con el objetivo de reducir la inestabilidad de los ingresos y de los precios, cabe recordar lo expresado respecto del carácter fluctuante de los tipos de cambio y de las tasas de interés que han acompañado las

tendencias recientes relativas a la desregulación y globalización financiera. Esta desregulación financiera ha ido acompañada por una creciente regulación comercial en los países desarrollados, asociada a la vigilancia de los saldos bilaterales de comercio con base en el principio de la reciprocidad que tiende a sustituir al de libre comercio y se funda en el uso de mecanismos no arancelarios (cuotas, contingentes) de aplicación discriminatoria y muchas veces impredecible. Tanto la desregulación financiera como la creciente regulación comercial --frecuentemente denominada comercio administrado-- acrecientan, por razones ya explicadas, las fluctuaciones de corto plazo en precios e ingresos, asociadas a la exportación de productos básicos.

- El papel de los acuerdos entre productores y consumidores

Estos nuevos escenarios de mercado están quitando viabilidad y eficacia a las cláusulas y mecanismos económicos tendientes a estabilizar y sostener los precios en los acuerdos entre productores y consumidores. El costo financiero de mantener reservas reguladoras ha crecido desde que las tasas reales de interés se han estabilizado a niveles que triplican sus promedios históricos, y la posibilidad de asignar u obtener financiamiento para estos fines es particularmente menguada para los países en desarrollo. También las fluctuaciones cambiarias introducen ambigüedad y confusión en la determinación de las bandas de precios fuera de las cuales deben operar las reservas reguladoras.

En resumen estos acuerdos fueron concebidos cuando las tasas de interés eran bajas y estables, los tipos de cambio eran fijos, y los aranceles eran el principal instrumento de regulación comercial. Cuando se inició la puesta en práctica de este tipo de modalidad operativa --período de posguerra-- los niveles de precios tampoco habían caído tan bajo como en los ochenta ni fluctuaban tan intensamente como hoy. Bajo las nuevas condiciones se hace difícil mantener operando eficientemente los sistemas de cuotas o de reservas reguladoras en un mundo de precios deprimidos y de sostenidas sobreofertas.

Los países desarrollados han sido reticentes en promover los acuerdos entre productores y consumidores, y de hecho se han negado a conferir vigencia a algunos mecanismos financieros destinados a apoyarlos. La inminente puesta en operaciones del Fondo Común del Programa Integrado de Productos Básicos, se debe a la ratificación de los países socialistas y de algunos en desarrollo,

pero —con la relevante excepción de Japón— no de los principales países desarrollados.

Otros mecanismos preexistentes de financiamiento compensatorio contribuyen muy menguadamente a contrarrestar las caídas de exportaciones específicamente en los mercados de productos básicos.

- El creciente papel de las bolsas de productos básicos

De manera cada vez más notable los precios de referencia con base en los cuales se transan los productos básicos, provienen de las Bolsas, como la de metales de Londres, la de productos agrícolas tropicales de Nueva York, o la de cereales de Chicago, por citar algunas de las más importantes. Nuevos productos que antes no se cotizaban en bolsa —como el petróleo o el aluminio— comienzan a transarse en estas instituciones. Los mercados de futuros de estas bolsas están sujetos a fuertes intervenciones especulativas por parte de operadores que actúan paralelamente en múltiples mercados financieros y monetarios. Algunos observadores han sostenido que de aquí derivan crecientes inestabilidades en los precios de estos productos.¹/ Otros, en cambio opinan que la relación causal es la inversa, y el mayor uso de las bolsas es un refugio contra las inestabilidades crecientes del mercado. El debate en torno al tema dista mucho de haber concluido.

Dichas inestabilidades son particularmente padecidas por los productores primarios que no hacen uso de las bolsas con fines de cobertura, con lo que sufren los efectos negativos y no aprovechan los positivos. Bajo los actuales escenarios de mercado, parece recomendable que los países en desarrollo negocien y presionen para obtener mejor acceso a las operaciones de cobertura de los mercados de futuros. En este campo surgen problemas de orden legal respecto a las condiciones requeridas para participar, pero aún más importante son los de disponibilidad de recursos para financiar los costos de estas operaciones de cobertura. He aquí, entonces, otro campo vital de exploración y de acción.

c) Acrecentamiento del valor agregado

En cuanto al acrecentamiento del valor agregado de los productos que se exportan, emerge el tema del procesamiento latinoamericano de estos productos. La región ha incrementado significativamente el grado de procesamiento de los productos básicos que exporta pero todavía se produce la paradoja de que

América Latina compra a los países de la OECD, con un grado de elaboración mucho mayor, los mismos productos que vende a aquellos países con un grado de elaboración mucho menor. En este campo hay dos áreas de acción susceptibles de ser exploradas. De un lado, el mayor procesamiento de aquellos productos básicos que siguen siendo un componente principal del producto procesado final, como suele ocurrir con los alimentos y las materias primas agrícolas. De otro lado se plantea el tema de aquellos productos básicos, en general minerales y metales incluido el petróleo, que suelen ser uno entre tantos otros componentes de los productos de uso duradero --en especial los metálicos y/o plásticos de las industrias manufactureras. En estos casos el tema del procesamiento --en sus instancias más cercanas al producto final-- se confunde con el de la industrialización global.

El tema de la diversificación productiva y exportadora francamente orientada al campo de las manufacturas, excede ampliamente la problemática de los productos básicos aquí considerada. Pero puede ser uno de los puntos de partida para replantear estrategias de exportación de manufacturas.

- Procesamiento de productos básicos e industrialización global

En el marco de la necesidad de impulsar la producción y exportación de manufacturas, la región debería explorar ventajas comparativas dinámicas asociadas a la elaboración de manufacturas finales que insuman las materias primas --incluyendo en esta denominación los alimentos no elaborados-- que actualmente se producen y exportan bajo forma primaria en la propia región. Esta creciente demanda alternativa asociada al desarrollo industrial latinoamericano ayudaría a sostener los precios de estos productos primarios. En la medida que las manufacturas elaboradas a partir de estos productos básicos adquieran creciente competitividad en el mercado mundial, se sustituiría una oferta exportable con volúmenes y precios altamente fluctuantes, por otra de carácter manufacturero en que al menos los precios guarden una estabilidad mucho mayor.

Lo que aquí se sugiere es promover la demanda potencial de productos básicos, derivada de una expansión regional de las actividades industriales que los insuman. Teniendo en cuenta que la intensidad de uso industrial de las materias primas es más alta que la correspondiente a los países

desarrollados, la demanda latinoamericana interna de estos insumos deberá crecer mucho más dinámicamente que la proveniente de los centros.

d) Acrecentar el valor retenido en los ingresos de exportación

En este campo un primer ángulo de aproximación al tema puede ser la aplicación de un impuesto uniforme, ad valorem, a la exportación de un producto básico que enfrente una demanda mundial inelástica. La opción fue intentada, aunque con escasos resultados por los productores de banano y de bauxita, quizás porque esos productos enfrentan una demanda internacional que no es suficientemente inelástica a las variaciones de precio.

Un segundo ángulo de aproximación al tema, --cuya inclusión en esta sección pueda quizás ser objetable--, permite anudar dos áreas importantes de reflexión relacionadas con el papel de las transnacionales y el de los servicios en el comercio internacional actual. Más precisamente dice relación con el creciente comercio de servicios no factoriales, efectuado y controlado por las empresas transnacionales que operan en estos campos.

A los rubros tradicionales del comercio de servicios tales como el transporte, el almacenamiento, los seguros, etc., se agregan ahora los derivados del gran desarrollo de las telecomunicaciones en sus versiones actuales, asociadas a las múltiples posibilidades de la telemática. También emergen otro conjunto de servicios de asesoría, de promoción, de transmisión de informaciones, que la telemática hace posible.

No hay acuerdo sobre la manera de registrar contablemente este tipo de actividades y, en particular, sobre qué proporción de las transacciones debe cargarse a servicios factoriales (pago de rentas, salarios, utilidades, intereses), y cuál a servicios no factoriales que correspondería genuinamente al comercio de servicios del tipo enumerado en el párrafo anterior.

Estudios recientemente efectuados en los Estados Unidos, sugieren que los métodos de registro actualmente en vigencia tienden a subestimar la importancia de los servicios no factoriales en la balanza de pagos, y por lo tanto la del comercio de servicios. Estos servicios exigen inversiones previas en infraestructura en el territorio de los países que los adquieren, y por lo tanto la instalación de filiales de las transnacionales que los proveen. En el registro de las remesas al exterior de estas filiales es donde

aparentemente se sobreestiman los pagos de servicios factoriales y se subestiman los de servicios no factoriales.

Pero aún bajo las actuales formas de registro, es posible constatar un fenómeno de gran significación. En efecto, durante la crisis de los años ochenta, las economías de la región se esforzaron por acrecentar sus exportaciones y reducir sus importaciones para generar las divisas requeridas para el pago de intereses. A costa de graves problemas recesivos e inflacionarios internos, lograron éxito en este empeño dentro del comercio de bienes, pero no así en el comercio de servicios no factoriales cuyo déficit se acrecentó dramáticamente. Esta tendencia se agudiza aún más si se adoptan los nuevos criterios de registro contable mencionados más arriba. Aparentemente el esfuerzo exportador en productos primarios repercute de manera potenciada en una adquisición más que proporcional de servicios no factoriales requeridos para dicho esfuerzo.

En cierto modo, la salida de divisas por los conceptos anteriores, al crecer más que proporcionalmente que las exportaciones de bienes reduce el valor retenido de estas exportaciones y agrava el déficit global en cuenta corriente de la balanza de pagos.

De manera análoga a los diagnósticos de la CEPAL sobre las tendencias al desequilibrio exterior en el comercio de bienes, existen ahora crecientes indicios de que estas propensiones son aún más fuertes en el campo cada vez más importante del comercio de servicios. También se verifican claras y aún más acentuadas tendencias al deterioro de los términos de intercambio de los bienes --primarios o manufacturados-- exportados por América Latina respecto del valor unitario de los servicios que la región está importando.

Es recomendable por lo tanto promover actividades de investigación y asistencia técnica a los países de la región, con el objeto de apoyar, tanto sus negociaciones con las filiales --que se instalan en la región-- de las transnacionales que proveen estos servicios, como con los gobiernos de los países desarrollados en el seno de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

5. Conclusiones

En definitiva, buena parte de las dificultades económicas que hoy enfrenta América Latina en su inserción internacional se deben a su condición de exportadora de productos primarios. La demanda mundial de estos productos crece lentamente. Sus precios se deterioran en términos reales y aumentan su inestabilidad. Los factores subyacentes a este comportamiento incluyen el progreso técnico de las economías centrales, su creciente participación en la oferta agrícola, y su incipiente abandono del multilateralismo en favor de prácticas de reciprocidad bilateral. Los cambios en las reglas de juego de la economía internacional incluyen la regulación comercial y la desregulación financiera con tasas de interés y tipos de cambio fluctuantes e inestables. La división internacional del trabajo se aleja de los cánones clásicos del sistema centro-periferia, las economías desarrolladas aumentan su participación en las exportaciones totales de estos productos, y las economías en desarrollo acrecientan la suya en el campo de las importaciones. Paralelamente la cuota de los servicios no factoriales --controlada por los países desarrollados-- aumenta su importancia en el comercio mundial.

Las exportaciones periféricas de productos básicos deben acrecentar su presencia en los mercados de mayor dinamismo actual correspondientes a las economías en desarrollo y a las socialistas. Los exportadores latinoamericanos deben seguir promoviendo el comercio intrarregional de productos básicos.

Algunos de los instrumentos negociadores tradicionalmente promovidos por las economías periféricas para estabilizar y sostener ingresos y precios parecen estar reduciendo no sólo su eficacia sino incluso su viabilidad. Tal es el caso de los acuerdos entre productores y consumidores, e incluso --al menos para una importante gama de productos-- de las Asociaciones de Productores.

Las bolsas de productos básicos, acrecientan su papel en la fijación de los precios que mayoritariamente regulan el comercio de estos productos. Dado el carácter fuertemente especulativo de los mercados de futuros, estos precios han acrecentado su inestabilidad. Los exportadores del mundo periférico están mayoritariamente excluidos --por falta de información y/o de financiamiento-- de las coberturas que proveen estas bolsas, con lo que padecen sus efectos

negativos pero no aprovechan de sus beneficios. Se hace necesario un adecuado apoyo jurídico, técnico y financiero para que los productores latinoamericanos puedan participar en las bolsas.

El mayor procesamiento de productos básicos --otra línea de acción que se plantea tradicionalmente-- deberá ahora encararse a la luz de las revolucionarias innovaciones tecnológicas de los centros que transforman la composición de su demanda. Quizá sea aconsejable promover, para el caso de América Latina, el desarrollo de una oferta manufacturera que alcance competitividad internacional y se funde en la utilización preferente de los productos básicos cuya demanda crece lentamente en los centros. Esta perspectiva excede la del mero procesamiento de los productos básicos, y pretende ser un componente de una estrategia industrial más amplia.

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos, al incrementar su volumen con el objeto de financiar los intereses de la deuda, no sólo han deteriorado sus precios reales respecto de las manufacturas, sino también de los servicios no factoriales que importa la región. Esto es grave porque la importación de estos servicios ha crecido más que las mencionadas exportaciones, en contraste con la fuerte reducción verificada en las importaciones de bienes. De esta manera, a través de la importación de estos servicios se filtra hacia el exterior una corriente de divisas que los registros contables actuales de las balanzas de pagos tienden a subestimar. Las causas de estos subregistros se deben a imprecisiones conceptuales respecto del tratamiento que debe aplicarse a las filiales transnacionales que proveen esos servicios en la región. Cuando el "criterio geográfico" es reemplazado por el "criterio de la propiedad" se reduce la participación de los servicios factoriales y se incrementa la de los no factoriales correspondientes a este tipo de servicios (fletes, seguros, telemática, asesoría, etc.). Deben entonces considerarse con especial cuidado los factores que afectan el complejo de servicios que apoyan y complementan las exportaciones de productos básicos. Se requiere asistencia técnica a los gobiernos latinoamericanos para una comprensión más clara de estos procesos, sin la cual resultará difícil asumir posiciones negociadoras más firmes con las empresas transnacionales proveedoras.

Los problemas que hoy afectan las exportaciones regionales de productos básicos no pueden pensarse compartimentalmente. Es necesario examinarlos en el marco de la necesaria reestructuración productiva y exportadora a encarar por América Latina, para responder a los nuevos requerimientos de la economía mundial. Algunos referentes principales de ese examen deben ser: las tendencias de la nueva revolución tecnológica en marcha; los cambios en las reglas de juego impuestas desde los centros sobre la economía mundial; el creciente proceso de transnacionalización; la expansión de las actividades de servicios en la producción y el comercio mundiales; las perspectivas de una mayor interrelación económica de América Latina con los países en desarrollo y con los socialistas; y, por supuesto, las modalidades más adecuadas para impulsar la integración latinoamericana bajo las presentes circunstancias históricas.

I. CARACTERIZACION

Este capítulo consta de cuatro secciones. La sección A examina acontecimientos y datos. Toma en cuenta la condición primario-exportadora de las economías regionales y su incidencia en la crisis de los años ochenta. Se enfatizan aspectos tales como la composición de las exportaciones latinoamericanas, sus niveles de concentración geográfica, la caída de sus precios reales en los años ochenta, y la creciente inestabilidad de los precios nacionales. La vulnerabilidad resultante se atribuye precisamente a la excesiva concentración en exportaciones de productos básicos.

La sección B examina los factores estructurales de largo plazo que determinan las asimetrías y desequilibrios propios de las economías primario-exportadores. Recapitula de manera sintética argumentos que han estado presentes en los diagnósticos fundamentales de la CEPAL a partir de la postguerra, en el marco del sistema centro-periferia de relaciones económicas internacionales.

La sección C contrasta aquellas interpretaciones con las nuevas circunstancias que emanan del cambio en las reglas de juego de la economía internacional, tales como el proteccionismo no arancelario y la reciprocidad bilateral en la esfera comercial; o la creciente inestabilidad de tipos de cambio y tasas de interés en la esfera financiera. También se resalta la acentuación del proceso de transnacionalización especialmente en la esfera del comercio de productos básicos. Por último, se pone de relieve el creciente papel de las bolsas de productos básicos en la determinación de sus precios, bajo condiciones de incertidumbre e inestabilidad crecientes.

La sección D explora las grandes tendencias recientes del mercado de productos básicos y sus causas fundamentales. En particular examina el incremento de la participación de los países en desarrollo --y el incremento de la de los desarrollados-- en la demanda mundial de estos productos. Registra el incremento de la participación de los países desarrollados --y la pérdida relativa de los países en desarrollo-- respecto de la oferta mundial correspondiente. Además, pone de relieve la incidencia de los precios del petróleo por su impacto, directo o indirecto, sobre los precios de otros múltiples productos básicos.

A. LOS PRODUCTOS BASICOS Y LA CRISIS DEL COMERCIO
EXTERIOR DE AMERICA LATINA

1. La otra faceta de la crisis externa

Durante el decenio de los ochenta, América Latina enfrentó una aguda crisis de balanza de pagos como consecuencia de la intensa elevación de las tasas de interés respecto de las cuales se calculaba el servicio de su deuda. El salto fue abrupto: en 1980 la relación entre los intereses devengados y las exportaciones de bienes y servicios de los países no exportadores de petróleo era aproximadamente de 24%, en 1982 había subido a casi 47% y hasta 1987 se mantuvo por encima del 30%. A lo largo de este periodo la crisis de la deuda y los perjuicios derivados del servicio de la misma fueron reiteradamente examinados y diagnosticados.

La otra faceta de esta crisis que quizás, ha recibido una menor atención por parte de los especialistas, fue la caída en el valor unitario de las exportaciones regionales. Sin embargo en los años ochenta la evolución de los precios reales de los productos exportados fue la principal determinante en el descenso de los ingresos reales de exportación, contribuyendo a agudizar la abultada relación entre los intereses servidos por la deuda y el valor de las exportaciones. El efecto del deterioro de los precios unitarios reales de las exportaciones no petroleras sobre la balanza de cuenta corriente regional fue estimado recientemente en 58 miles de millones de dólares para el sexenio 1981-1986, cifra que representa el 54% del déficit en cuenta corriente durante el mismo lapso.^{2/}

Para un año base de 100 en 1980, el índice del quantum exportado por los países latinoamericanos no exportadores de petróleo subió a 159 en 1988 pero el valor unitario se redujo a 87. En consecuencia el índice del valor corriente exportado sólo alcanzó en 1988 a 139 evidenciando el efecto contrarrestante de la caída de los precios.^{3/}

Respecto de los países exportadores de petróleo la situación fue aún más dramática. El índice de quantum (1980=100) alcanzó a 152 en 1988, pero el valor unitario se redujo a 58, con lo que el valor corriente exportado en 1988, sólo alcanzó al 87% del correspondiente al año 1980.

En 1988 (1980=100) el índice de la relación de intercambio alcanzó a 91 para los países no exportadores de petróleo y a 62 para los exportadores del hidrocarburo.

La causa fundamental de este insatisfactorio comportamiento radica en el derrumbe de los precios de los productos básicos en los años ochenta y en el alto componente de estos productos en las exportaciones latinoamericanas. Esta situación resulta particularmente evidente para los países centroamericanos y los más pequeños de Sudamérica. Aunque algunos países grandes y medianos de la ALADI han logrado importantes progresos en diversificar su oferta, aun dependen excesivamente de los productos básicos, incluido en algunos casos el petróleo, para acrecentar sus exportaciones. En lo que sigue se comenta alguna información al respecto.

2. La composición de las exportaciones latinoamericanas

Los países que integran la ALADI han visto reducir la proporción exportada de productos básicos de 83% en 1980 a 67% en 1987. En cambio los que componen el Mercado Común Centroamericano han experimentado —en el período 1980-1985 un incremento en aquella proporción desde 75% a 82%.4/

ALADI redujo en términos absolutos el valor corriente de sus exportaciones primarias (véase cuadro 1), tanto en el rubro de alimentos y materias primas, como en el de combustibles. Paralelamente sus exportaciones de manufacturas casi se duplicaron en valores corrientes, y contrarrestaron el otro descenso, logrando que el valor total exportado en 1987 prácticamente igualara al de 1980. En otras palabras la creciente participación de las manufacturas es la que impidió un descenso absoluto en las exportaciones totales de la ALADI durante el período 1980-1987.

Los países que lograron un incremento absoluto en las exportaciones de manufacturas fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En Paraguay el valor se mantuvo prácticamente constante y decreció en Bolivia, Ecuador y Perú. Como consecuencia de estos movimientos la proporción total exportada de productos primarios se redujo de 83% a 67% en tanto que la de manufacturas casi se duplicó desde 17% a 33%. En 1987 Brasil

Cuadro 1
ALADI: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
SEGUN CUCI REV.2, 1980, 1984 y 1987
(miles de dólares FOB)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Argentina					
1980	5,882,788	280,187	6,162,975	1,856,114	8,019,089
1984	6,351,550	347,024	6,698,574	1,408,726	8,107,300
1987	4,261,905	97,368	4,359,273	2,000,657	6,359,930
Bolivia					
1980	760,469	245,130	1,005,599	30,556	1,036,155
1984	387,607	389,013	776,620	4,882	781,502
1987	295,913	256,059	551,972	17,816	569,788
Brasil					
1980	12,004,223	624,296	12,628,519	7,450,958	20,079,477
1984	13,662,081	1,837,251	15,499,332	11,505,297	27,004,629
1987	12,038,971	952,586	12,991,557	13,236,565	26,228,122
Chile					
1980	4,079,662	59,416	4,139,078	527,793	4,666,871
1984	3,239,076	45,041	3,284,117	368,338	3,652,455
1987	4,351,264	6,803	4,358,067	639,531	4,997,598
Colombia					
1980	3,028,941	112,392	3,141,333	799,376	3,940,709
1984	2,354,243	517,884	2,872,127	610,970	3,483,097
1987	2,307,183	1,634,220	3,941,403	1,082,976	5,024,379
Ecuador					
1980	841,424	1,564,529	2,405,953	74,848	2,480,801
1984	698,997	1,840,022	2,539,019	22,938	2,561,957
1987*	1,128,854	723,983	1,852,837	26,000	1,878,837
México					
1980	3,306,799	10,330,301	13,637,100	1,878,172	15,515,272
1984	3,433,132	17,022,478	20,455,610	3,986,969	24,442,579
1987	4,149,036	8,557,161	12,706,197	7,825,033	20,531,230
Paraguay					
1980	273,707	0	273,707	36,525	310,232
1984	631,036	0	631,036	37,972	669,008
1987	317,120	8	317,128	36,260	353,388
Perú					
1980	2,148,545	686,015	2,834,560	578,306	3,412,866
1984	1,498,890	651,568	2,150,458	374,635	2,525,093
1987	1,499,139	281,175	1,780,314	423,091	2,203,405
Uruguay					
1980	654,423	34	654,457	404,493	1,058,950
1984	485,545	3,016	488,561	440,443	929,004
1987	536,324	2,086	538,410	667,357	1,205,767
Venezuela					
1980	825,053	18,137,820	18,962,873	292,575	19,255,448
1984	559,471	14,661,158	15,220,629	522,032	15,742,661
1987	709,416	9,154,409	9,863,825	687,530	10,551,355
ALADI					
1980	33,806,034	32,040,120	65,846,154	13,929,716	79,775,870
1984	33,301,628	37,314,455	70,616,083	19,283,202	89,899,285
1987	31,595,125	21,665,858	53,260,983	26,642,816	79,903,799

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Nota: (*) Fuente, Banco Central del Ecuador, Boletín.

daba cuenta del 50% de las exportaciones manufactureras totales, México del 29% y Argentina del 8%. (Véanse cuadros 2 y 3).

La situación de los países que integran el Mercado Común Centroamericano evolucionó en manera diferente para el quinquenio 1980-1985 respecto del cual se cuenta con información. También en este caso las exportaciones de productos primarios redujeron su valor absoluto en términos corrientes, tanto en materias primas y alimentos como combustibles --de escasa importancia en este caso. Pero, a diferencia de lo acontecido con los países de la ALADI, el valor corriente de las exportaciones de manufacturas se redujo aun más intensamente con lo que el valor total exportado en 1985 fue un 80% del registrado en 1980. Los países centroamericanos redujeron el valor total de sus exportaciones en alimentos y materias primas (con la excepción de Costa Rica), y en manufacturas (sin excepciones). Como consecuencia de estos movimientos la proporción total exportada de productos primarios creció desde 75% a 82% y la de manufacturas se redujo de 25% a 18%. En 1985 tres países Costa Rica (34%), Guatemala (32%) y El Salvador (25%) daban cuenta del 91% de las exportaciones subregionales de manufacturas. (Véanse cuadros 4, 5 y 6 y gráficos 1 y 2). Quizás este insatisfactorio comportamiento se asocie a la crisis que hoy aqueja al MOCA en el marco de las dificultades políticas que aquejan a la subregión.

A pesar de los esfuerzos por acrecentar el volumen exportado --o quizás en parte a causa de esos esfuerzos-- el valor total de las exportaciones de productos primarios se redujo tanto en ALADI como en MOCA. Esto prueba claramente que la situación exportadora por el lado de los productos básicos fue, en este decenio, un callejón sin salida. También resulta claro que sólo la exportación de manufacturas, podría contrarrestar aquella tendencia negativa. Los países grandes y medianos de la ALADI, con mayor diversificación y desarrollo pudieron aprovechar esta alternativa, al menos en cierto grado. Al no lograr un desempeño similar, los países del MOCA fueron impotentes para impedir el descenso absoluto de sus exportaciones.

Tomando los 25 productos básicos principales de exportación excluido el petróleo y derivados (a cinco dígitos de la CUCI) pueden apreciarse tendencias opuestas en el comportamiento de ALADI (véanse cuadros 7 y 8) y el Mercado Común Centroamericano (véanse cuadros 9 y 10).

Cuadro 2
ALADI: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
SEGUN CUCI REV.2, 1980, 1984 y 1987
(En porcentajes)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Argentina					
1980	73	3	77	23	100
1984	78	4	83	17	100
1987	67	2	69	31	100
Bolivia					
1980	73	24	97	3	100
1984	50	50	99	1	100
1987	52	45	97	3	100
Brasil					
1980	60	3	63	37	100
1984	51	7	57	43	100
1987	46	4	50	50	100
Chile					
1980	87	1	89	11	100
1984	89	1	90	10	100
1987	87	0	87	13	100
Colombia					
1980	77	3	80	20	100
1984	68	15	82	18	100
1987	46	33	78	22	100
Ecuador					
1980	34	63	97	3	100
1984	27	72	99	1	100
1987*	60	39	99	1	100
México					
1980	21	67	88	12	100
1984	14	70	84	16	100
1987	20	42	62	38	100
Paraguay					
1980	88	0	88	12	100
1984	94	0	94	6	100
1987	90	0	90	10	100
Perú					
1980	63	20	83	17	100
1984	59	26	85	15	100
1987	68	13	81	19	100
Uruguay					
1980	62	0	62	38	100
1984	52	0	53	47	100
1987	44	0	45	55	100
Venezuela					
1980	4	94	98	2	100
1984	4	93	97	3	100
1987	7	87	93	7	100
ALADI					
1980	42	40	83	17	100
1984	37	42	79	21	100
1987	40	27	67	33	100

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).
Nota: (*) Fuente, Banco Central del Ecuador, Boletín.

Cuadro 3
ALADI: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
SEGUN CUCI REV.2, 1980, 1984 y 1987
(En porcentajes)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Argentina					
1980	17	1	9	13	10
1984	19	1	9	7	9
1987	13	0	8	8	8
Bolivia					
1980	2	1	2	0	1
1984	1	1	1	0	1
1987	1	1	1	0	1
Brasil					
1980	36	2	19	53	25
1984	41	5	22	60	30
1987	38	4	24	50	33
Chile					
1980	12	0	6	4	6
1984	10	0	5	2	4
1987	14	0	8	2	6
Colombia					
1980	9	0	5	6	5
1984	7	1	4	3	4
1987	7	8	7	4	6
Ecuador					
1980	2	5	4	1	3
1984	2	5	4	0	3
1987*	4	3	3	0	2
México					
1980	10	32	21	13	19
1984	10	46	29	21	27
1987	13	39	24	29	26
Paraguay					
1980	1	0	0	0	0
1984	2	0	1	0	1
1987	1	0	1	0	0
Perú					
1980	6	2	4	4	4
1984	5	2	3	2	3
1987	5	1	3	2	3
Uruguay					
1980	2	0	1	3	1
1984	1	0	1	2	1
1987	2	0	1	3	2
Venezuela					
1980	2	57	29	2	24
1984	2	39	22	3	18
1987	2	42	19	3	13
ALADI					
1980	100	100	100	100	100
1984	100	100	100	100	100
1987	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Nota: (*) Fuente, Banco Central del Ecuador, Boletín.

Cuadro 4
 MCCA: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
 SEGUN CUCI REV.1, 1980 y 1985
 (miles de dólares FOB)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Costa Rica					
1980	674,248	6,189	680,437	289,236	969,673
1985	705,274	17,021	722,295	207,289	929,584
El Salvador					
1980	445,181	20,144	465,325	254,690	720,015
1985	438,313	15,361	453,674	157,237	610,911
Guatemala					
1980	1,097,997	15,670	1,113,667	359,126	1,472,793
1985	774,749	16,437	791,186	200,473	991,659
Honduras					
1980	705,931	3,860	709,791	103,936	813,727
1985	665,129	5,949	671,078	28,336	699,414
Nicaragua					
1980	346,982	10,416	357,398	78,856	436,254
1985	250,072	156	250,228	24,398	274,626
MCCA					
1980	3,270,339	56,279	3,326,618	1,085,844	4,412,462
1985	2,833,537	54,924	2,888,461	617,733	3,506,194

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 5
 MCCA: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
 SEGUN CUCI REV.1, 1980 y 1985
 (En porcentajes)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Costa Rica					
1980	70	1	70	30	100
1985	76	2	78	22	100
El Salvador					
1980	62	3	65	35	100
1985	72	3	74	26	100
Guatemala					
1980	75	1	76	24	100
1985	78	2	80	20	100
Honduras					
1980	87	0	87	13	100
1985	95	1	96	4	100
Nicaragua					
1980	80	2	82	18	100
1985	91	0	91	9	100
MCCA					
1980	74	1	75	25	100
1985	81	2	82	18	100

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 6
 MCCA: EXPORTACIONES HACIA EL MUNDO POR GRUPOS DE PRODUCTOS,
 SEGUN CUCI REV.1, 1980 y 1985
 (En porcentajes)

P A I S	P r o d u c t o s p r i m a r i o s			Sub-total Manufacturas	TOTAL Exportaciones
	Alimentos y materias primas	Combustibles	Sub-total		
Costa Rica					
1980	21	11	20	27	22
1985	25	31	25	34	27
El Salvador					
1980	14	36	14	23	16
1985	15	28	16	25	17
Guatemala					
1980	34	28	33	33	33
1985	27	30	27	32	28
Honduras					
1980	22	7	21	10	18
1985	23	11	23	5	20
Nicaragua					
1980	11	19	11	7	10
1985	9	0	9	4	8
MCCA					
1980	100	100	100	100	100
1985	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

GRAFICO 1

ALADI: EXPORTACIONES AL MUNDO DE
PRODUCTOS BASICOS Y MANUFACTURAS
(En porcentajes)

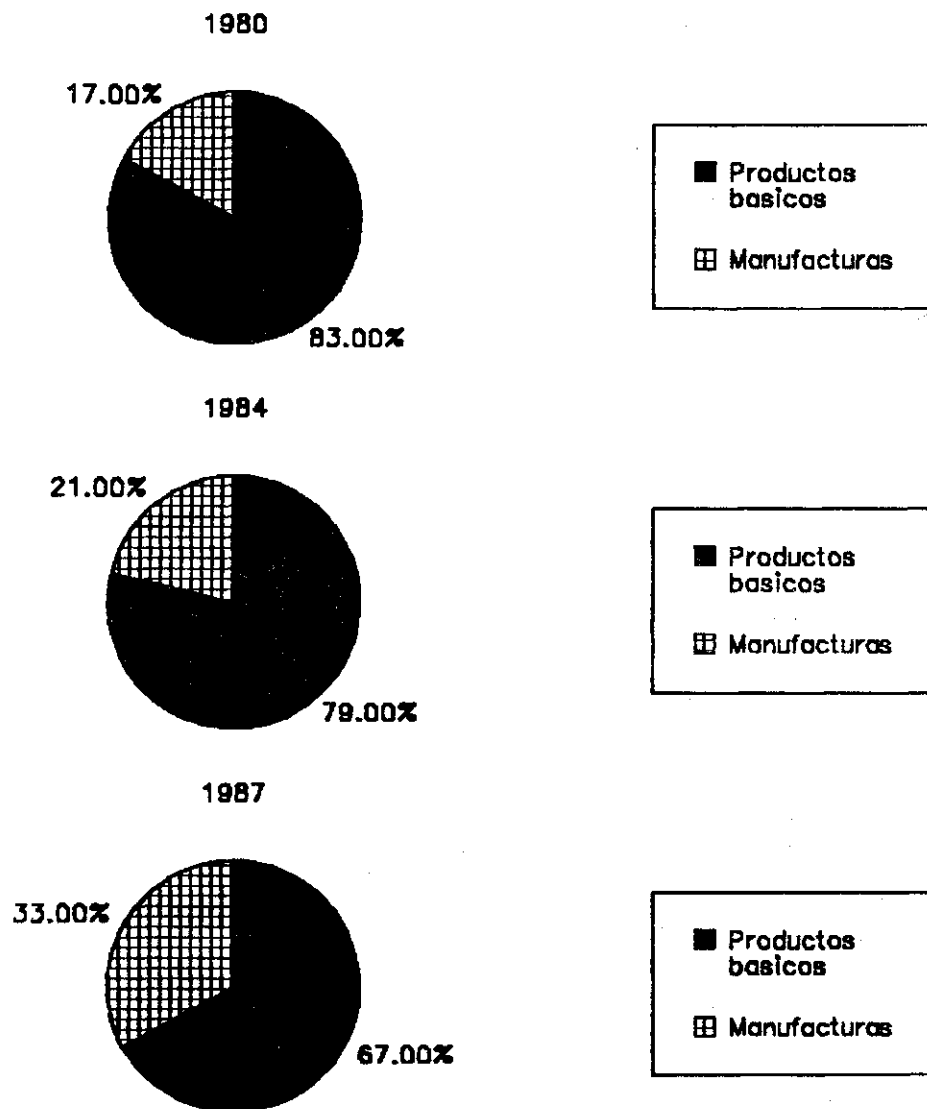
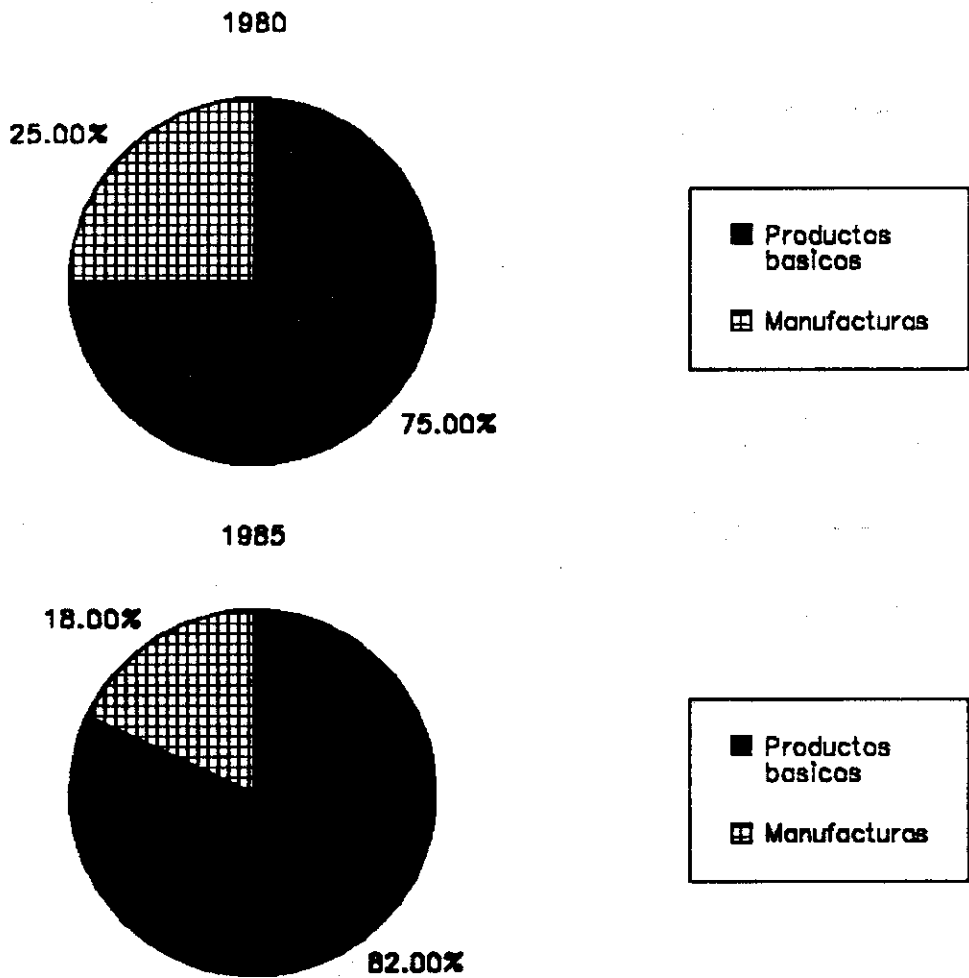


GRAFICO 2

MCCA: EXPORTACIONES AL MUNDO DE
PRODUCTOS BASICOS Y MANUFACTURAS

(En porcentajes)



Cuadro 7
ALADI: PRINCIPALES PRODUCTOS PRIMARIOS (SIN COMBUSTIBLE) EXPORTADOS AL MUNDO 1980
(Valor en miles de dólares y porcentajes)

CUCI Rev.1		Valor	%	% acumulado	% sobre el TOTAL EXP.
1 0711	Café verde o tostado y sucedáneos	5,593,962	16.5	16.5	7.0
2 2813	Mineral de hierro y sus concentrados	2,078,191	6.1	22.6	2.6
3 68212	Cobre refinado (incluido el refundido)	2,066,107	6.1	28.8	2.6
4 0813	Tortas de semillas oleaginosas	1,835,695	5.4	34.2	2.3
5 0611	Azúcar, sin refinar	1,419,918	4.2	38.4	1.8
6 2214	Soya	1,042,559	3.1	41.5	1.3
7 0410	Trigo (incluso escanda) y comuña, sin moler	823,373	2.4	43.9	1.0
8 0111	Carne de ganado vacuno	723,692	2.1	46.0	0.9
9 2631	Algodón en rama	705,753	2.1	48.1	0.9
10 0313	Crustáceos y moluscos	626,683	1.9	50.0	0.8
11 68111	Plata en bruto o semielaborada	591,668	1.8	51.7	0.7
12 68211	Cobre blister y demás cobre sin refinar	556,975	1.6	53.4	0.7
13 0440	Maíz sin moler	519,771	1.5	54.9	0.7
14 0138	Otros preparados de carne	501,505	1.5	56.4	0.6
15 4212	Aceite de soya	493,662	1.5	57.9	0.6
16 0612	Azúcar refinada	472,487	1.4	59.3	0.6
17 0814	Harina de carne y de pescado	469,678	1.4	60.7	0.6
18 25172	Pulpa de madera al sulfato blanqueada	454,043	1.3	62.0	0.6
19 28311	Mineral y concentrados de cobre	447,389	1.3	63.3	0.6
20 6841	Aluminio y sus aleaciones, sin forjar	442,752	1.3	64.6	0.6
21 0535	Jugos de frutas	424,691	1.3	65.9	0.5
22 1210	Tabaco en bruto	402,708	1.2	67.1	0.5
23 07231	Pasta de cacao	398,765	1.2	68.3	0.5
24 0721	Cacao en grano, crudo o tostado	352,376	1.0	69.3	0.4
25 0311	Pescado fresco, refrigerado o congelado	329,004	1.0	70.3	0.4
26 RESTO	Resto de los productos primarios	10,032,627	29.7	100.0	12.6
		=====			
TOTAL	Productos primarios	33,806,034	100.0		42.4
TOTAL DE LAS EXPORTACIONES		79,775,870			100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 8
ALADI(*): PRINCIPALES PRODUCTOS PRIMARIOS (SIN COMBUSTIBLE) EXPORTADOS AL MUNDO 1987
(Valor en miles de dólares y porcentajes)

CUCI Rev.2	Valor	%	% acumulado	% sobre TOTAL EXP.	
1 07111	Café sin tostar, cáscara y cascarilla de café	4,295,466	14.1	14.1	5.5
2 08131	Tortas de soya	2,136,691	7.0	21.1	2.7
3 68212	Cobre refinado, en bruto	1,645,433	5.4	26.5	2.1
4 2815	Mineral de hierro y sus concentrados	1,146,354	3.8	30.3	1.5
5 6841	Aluminio y sus aleaciones, en bruto	1,144,004	3.8	34.0	1.5
6 2222	Soya	968,845	3.2	37.2	1.2
7 05851	Jugo de naranja	873,748	2.9	40.1	1.1
8 0360	Crustáceos y moluscos	773,483	2.5	42.6	1.0
9 25172	Pulpa química de madera, blanqueada	582,191	1.9	44.5	0.7
10 08142	Harinas y polvo de pescado	577,569	1.9	46.4	0.7
11 01112	Carne de ganado bovino, deshuesada	570,545	1.9	48.3	0.7
12 28711	Mineral de cobre y sus concentrados	557,041	1.8	50.1	0.7
13 2816	Aglomerados de mineral de hierro	552,518	1.8	51.9	0.7
14 4232	Aceite de soya	537,293	1.8	53.7	0.7
15 0149	Otros preparados de carne y despojos de carne	481,873	1.6	55.3	0.6
16 2631	Algodón, sin cardar ni peinar	409,095	1.3	56.6	0.5
17 68114	Plata semielaborada (barras, varillas, hilos,	359,478	1.2	57.8	0.5
18 0412	Otro trigo (incluso escanda), sin moler	353,020	1.2	59.0	0.5
19 0440	Maíz sin moler	301,490	1.0	60.0	0.4
20 0721	Cacao en grano	298,412	1.0	60.9	0.4
21 12129	Tabaco, excepto el curado al humo	296,723	1.0	61.9	0.4
22 68211	Cobre, sin refinar	278,092	0.9	62.8	0.4
23 0712	Extractos, esencias y concentrados de café	276,777	0.9	63.7	0.4
24 0611	Azúcar sólida, sin refinar	275,543	0.9	64.6	0.4
25 07232	Manteca de cacao (grasa o aceite)	240,984	0.8	65.4	0.3
26 RESTO	Resto de los productos primarios	10,533,603	34.6	100.0	13.5
		=====			
TOTAL	Productos primarios	30,466,271	100.0		39.0
TOTAL DE LAS EXPORTACIONES		78,024,962			100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Nota: (*) No incluye Ecuador.

Cuadro 9
 MCCA: PRINCIPALES PRODUCTOS PRIMARIOS (SIN COMBUSTIBLES) EXPORTADOS AL MUNDO 1980
 (Valor en miles de dólares y porcentajes)

CUCI Rev. 1	Valor	%	% acumulado	% sobre TOTAL EXP.	
1 0711	Café verde o tostado y sucedáneos	1,352,775	41.4	41.4	30.7
2 0513	Plátanos (incluso bananas) frescos	354,243	10.8	52.2	8.0
3 2631	Algodón en rama	296,362	9.1	61.3	6.7
4 0111	Carne de ganado vacuno	220,616	6.7	68.0	5.0
5 0611	Azúcar, sin refinar	178,493	5.5	73.5	4.0
6 05199	Otras frutas frescas	159,767	4.9	78.4	3.6
7 0313	Crustáceos y moluscos	81,968	2.5	80.9	1.9
8 6831	Níquel y sus aleaciones, sin forjar	61,641	1.9	82.8	1.4
9 2924	Plantas, semillas y flores y partes de plantas	51,102	1.6	84.3	1.2
10 1210	Tabaco en bruto	33,944	1.0	85.4	0.8
11 28501	Minerales y concentrados de mineral argentíferos	31,779	1.0	86.3	0.7
12 0545	Otras legumbres frescas	26,041	0.8	87.1	0.6
13 28311	Mineral y concentrados de cobre	22,900	0.7	87.8	0.5
14 24321	Tablas aserradas longitudinalmente, etc., coníferas	20,927	0.6	88.5	0.5
15 29261	Bulbos, tubérculos, raíces tuberosas, brotes	20,186	0.6	89.1	0.5
16 0421	Arroz, sin mayor elaboración	15,707	0.5	89.6	0.4
17 0713	Extractos y esencias de café	13,495	0.4	90.0	0.3
18 2218	Semillas, nueces y almendras oleaginosas	13,100	0.4	90.4	0.3
19 2213	Nueces y almendras de palma	12,066	0.4	90.8	0.3
20 0133	Extractos y jugos de carne	10,600	0.3	91.1	0.2
21 09909	Otros preparados alimenticios diversos	10,216	0.3	91.4	0.2
22 06201	Dulces de azúcar, sin cacao	9,983	0.3	91.7	0.2
23 0533	Mermeladas, jaleas, purés de frutas	9,628	0.3	92.0	0.2
24 05195	Frutas tropicales frescas (no plátanos)	9,429	0.3	92.3	0.2
25 2632	Borra de algodón (linters)	9,140	0.3	92.6	0.2
26 RESTO	Resto de los productos primarios	244,231	7.5	100.0	5.5

TOTAL	Productos primarios	3,270,339	100.0		74.1
TOTAL DE LAS EXPORTACIONES		4,412,462			100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 10
 MCCA: PRINCIPALES PRODUCTOS PRIMARIOS (SIN COMBUSTIBLES) EXPORTADOS AL MUNDO 1985
 (Valor en miles de dólares y porcentajes)

CUCI Rev. 1	Valor	%	% acumulado	% sobre TOTAL EXP.
1 0711	1,316,288	46.5	46.5	37.5
2 0513	499,599	17.6	64.1	14.2
3 2631	172,715	6.1	70.2	4.9
4 0313	107,202	3.8	74.0	3.1
5 0111	90,713	3.2	77.2	2.6
6 0545	82,467	2.9	80.1	2.4
7 0611	77,801	2.7	82.9	2.2
8 2924	58,851	2.1	84.9	1.7
9 24321	34,904	1.2	86.2	1.0
10 0612	26,530	0.9	87.1	0.8
11 1210	24,772	0.9	88.0	0.7
12 29261	23,101	0.8	88.8	0.7
13 28311	22,739	0.8	89.6	0.6
14 05195	13,579	0.5	90.1	0.4
15 68422	12,292	0.4	90.5	0.4
16 2213	11,927	0.4	90.9	0.3
17 2218	11,606	0.4	91.3	0.3
18 0533	10,752	0.4	91.7	0.3
19 29271	10,352	0.4	92.1	0.3
20 0713	9,988	0.4	92.4	0.3
21 4222	9,681	0.3	92.8	0.3
22 0138	9,256	0.3	93.1	0.3
23 2311	9,133	0.3	93.4	0.3
24 0615	9,024	0.3	93.8	0.3
25 28501	8,874	0.3	94.1	0.3
26 RESTO	169,391	6.0	76.2	4.8
	=====			
TOTAL Productos primarios	2,833,537	100.0		80.8
TOTAL DE LAS EXPORTACIONES	3,506,194			100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

En el caso de ALADI, los 25 productos principales han ido reduciendo su participación porcentual en el total exportado de productos básicos y en las exportaciones totales; en tanto que lo contrario aconteció en el MCCA.

En 1980, los 25 productos básicos principales exportados por ALADI representaban 70% del total exportado de estos productos y 42% de las exportaciones totales. En 1987 esas proporciones se habían reducido a 65% y 39%. Así, durante el decenio de los ochenta no sólo se redujo la participación de los productos básicos en las exportaciones totales, sino también la gravitación de esos 25 productos en el total exportado de productos básicos. Nótese que, desde luego, en el período considerado ha cambiado la importancia relativa de los diferentes productos básicos considerados, y se ha modificado la composición global del grupo.

Por otro lado, los 25 principales productos correspondientes del MCCA representaban en 1980 casi 93% de las exportaciones de productos básicos y 74% de las totales. En 1985 la cuota había subido a 94% y 81% (se carece de datos comparables para 1987), pero puede notarse la concentración creciente de las exportaciones no sólo en productos básicos sino en un grupo limitado de ellos. En el caso de Centroamérica, el café y los plátanos, principales productos de exportación, elevaron su participación del 52% al 64% entre 1980 y 1985 respecto de las exportaciones totales de productos básicos.

Por oposición, en ALADI para alcanzar al 50% de las exportaciones totales de productos básicos se requiere computar 10 productos en 1980 y 12 en 1987.

Desde luego, cuanto menos diversificada sea la oferta exportable de cada país latinoamericano mayor será el impacto de un descenso agudo en el precio de sus principales productos de exportación. Por ejemplo los términos de intercambio de las exportaciones totales de Venezuela (1980=100) alcanzaron a 55 en 1988 debido a la abrumadora incidencia de los combustibles en su oferta exportable.

En suma, en materia de diversificación de la oferta exportable, los progresos importantes registrados por los países grandes y medianos de ALADI, contrastan con la situación de deterioro y regresión evidenciada en MCCA. En cualquier caso la fuerte incidencia de los productos básicos en el total exportado por América Latina continúa siendo la fuente principal de su vulnerable y dependiente inserción comercial externa.

3. Productos básicos: destino de las exportaciones y origen de las importaciones

Por otro lado, la excesiva concentración exportadora en productos básicos, también implica una paralela concentración en cuanto a los principales mercados de destino.

En 1980 las ventas de ALADI se dirigían en un 68% hacia los países de la OECD, en 1985 esa proporción se había elevado al 71%. En 1985 Estados Unidos absorbió el 25% de las exportaciones de ALADI al mundo y la Comunidad Económica Europea el 32%. En el caso de los combustibles, para el mismo año, Estados Unidos absorbió el 50% del total exportado y la CEE el 19%. (Véanse cuadros 11, 12, 13 y 14).

Los países centroamericanos en los años 1980 y 1985 embarcaron hacia la OECD proporciones respectivas de 84% y 81%. Las proporciones porcentuales respecto de la ALADI son más altas que en el caso del MCCA, pero la tendencia es hacia una ligera desconcentración. En 1985 Estados Unidos recibió el 42% y la CEE el 29% de esas exportaciones. La participación relativamente mayor de Estados Unidos en las exportaciones de ALADI, se debe a los fuertes envíos de combustibles con tal destino que provienen de dicha subregión. (Véanse cuadros 15, 16, 17 y 18).

Por el lado de las importaciones de productos básicos que efectúa la región, también la principal fuente de origen corresponde a los países desarrollados y en particular a los Estados Unidos. Así, en 1987 el 65% de las importaciones efectuadas por ALADI de productos básicos (excluido petróleo) provino de los países desarrollados (OECD), 27% del resto de América Latina, 2% del CAME y 6% del resto del mundo. Estados Unidos (40%) y CEE (12%) dan cuenta de 56% de aquel total. (Véanse cuadros 19 y 20).

Por otro lado las importaciones del MCCA, correspondientes al año 1985, provinieron en 61% de los países capitalistas desarrollados (OCDE), en 28% del resto de América Latina, en 5% del CAME y en 6% del resto del mundo. Estados Unidos (44%) y la CEE (12%) dieron cuenta de 54% de aquel total. (Véanse cuadros 21 y 22).

En consecuencia los países desarrollados y en especial Estados Unidos son la principal fuente de origen de las importaciones latinoamericanas de productos básicos.

Cuadro 11
ALADI: EXPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN DESTINOS, 1980
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	16.3	6.6	2.9	31.4	3.0	29.7	10.2	100.0
Bolivia	15.0	39.2	0.8	30.1	7.3	6.8	0.9	100.0
Brasil	4.8	17.4	7.9	38.9	5.9	9.7	15.5	100.0
Chile	21.5	9.4	11.6	43.4	3.4	0.6	10.1	100.0
Colombia	5.8	29.2	3.7	41.8	11.1	4.7	3.9	100.0
Ecuador	18.9	47.4	3.9	16.5	2.1	4.6	6.6	100.0
México	3.3	63.3	8.8	16.3	1.7	1.7	5.0	100.0
Paraguay	41.6	4.8	4.0	32.7	12.3	0.0	4.6	100.0
Perú	15.5	19.9	14.0	30.9	2.2	4.8	12.5	100.0
Uruguay	31.4	4.1	1.4	32.3	0.6	11.1	19.0	100.0
Venezuela	7.6	21.6	30.3	29.1	1.1	1.0	9.3	100.0
ALADI	10.9	21.2	7.7	34.5	4.7	10.1	11.0	100.0

Cuadro 12
ALADI: EXPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN DESTINOS, 1980
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	33.4	5.0	1.5	58.7	0.0	0.0	1.4	100.0
Bolivia	96.2	0.0	0.0	3.8	0.0	0.0	0.0	100.0
Brasil	22.1	7.5	0.0	1.6	2.2	0.0	66.5	100.0
Chile	28.7	0.5	0.0	7.6	0.0	0.0	63.2	100.0
Colombia	11.3	33.4	0.0	47.2	0.0	0.0	8.1	100.0
Ecuador	14.5	23.8	17.3	3.6	0.0	0.0	40.7	100.0
México	3.3	67.7	4.0	16.2	0.5	0.0	8.2	100.0
Paraguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Perú	5.1	82.5	0.1	1.0	0.0	0.5	10.9	100.0
Uruguay	97.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	100.0
Venezuela	10.3	27.6	2.4	16.3	12.5	0.7	30.3	100.0
ALADI	9.3	40.7	3.5	15.4	7.3	0.4	23.5	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 13
ALADI: EXPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN DESTINOS, 1985
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	13.7	5.2	5.0	28.7	2.4	26.0	19.0	100.0
Bolivia	9.4	31.5	0.9	47.6	3.7	6.5	0.4	100.0
Brasil	3.5	19.8	7.6	40.2	6.9	7.2	14.8	100.0
Chile	11.7	21.1	11.7	37.5	4.1	1.5	12.4	100.0
Colombia	3.0	31.0	5.2	41.9	10.7	3.5	4.7	100.0
Ecuador	6.9	65.4	2.7	13.3	1.5	4.9	5.1	100.0
México	1.7	76.9	4.3	9.6	1.8	2.0	3.7	100.0
Paraguay	31.4	0.5	1.1	50.9	7.0	0.0	9.1	100.0
Perú	11.8	23.4	12.2	33.1	2.2	7.7	9.6	100.0
Uruguay	29.6	7.0	2.2	23.5	1.6	9.2	27.0	100.0
Venezuela	4.5	24.8	30.7	15.2	6.3	0.7	17.7	100.0
ALADI	7.3	25.2	8.2	32.4	5.0	8.8	13.1	100.0

Cuadro 14
ALADI: EXPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN DESTINOS, 1985
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	20.7	58.5	0.0	12.5	2.0	0.3	6.0	100.0
Bolivia	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Brasil	3.6	41.1	0.1	2.1	0.9	0.0	52.3	100.0
Chile	7.7	0.0	0.0	0.0	1.9	0.0	90.4	100.0
Colombia	2.2	38.0	0.0	23.3	5.6	0.1	30.7	100.0
Ecuador	2.8	53.4	1.7	0.0	0.0	0.0	42.1	100.0
México	3.7	54.3	10.8	23.1	2.1	0.1	5.8	100.0
Paraguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Perú	12.5	51.5	0.0	1.4	2.7	0.0	31.9	100.0
Uruguay	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	93.3	100.0
Venezuela	5.8	46.4	1.1	21.0	7.0	0.0	18.6	100.0
ALADI	6.0	49.7	5.3	19.1	3.9	0.1	16.0	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 15
MCCA: EXPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN DESTINOS, 1980
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	7.2	46.8	1.2	34.1	6.7	0.6	3.3	100.0
El Salvador	9.8	46.3	7.7	24.4	2.7	1.4	7.8	100.0
Guatemala	10.2	35.0	4.5	33.5	4.4	0.2	12.2	100.0
Honduras	2.7	56.0	4.8	27.7	2.4	0.0	6.4	100.0
Nicaragua	4.1	44.3	3.6	40.9	0.8	3.5	2.7	100.0
MCCA	7.3	44.5	4.2	31.9	3.8	0.8	7.5	100.0

Cuadro 16
MCCA: EXPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN DESTINOS, 1980
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	99.5	100.0
El Salvador	93.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	100.0
Guatemala	3.0	96.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Honduras	1.2	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	95.9	100.0
Nicaragua	87.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	100.0
MCCA	50.5	27.2	0.0	0.0	0.0	0.0	22.3	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BEDECEL).

Cuadro 17
MCCA: EXPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN DESTINOS, 1985
 (En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	4.4	44.0	0.7	30.4	8.1	6.5	5.9	100.0
El Salvador	6.4	45.9	7.4	32.5	2.2	2.5	3.0	100.0
Guatemala	7.7	41.6	4.7	19.4	3.9	7.5	15.1	100.0
Honduras	2.2	49.2	7.0	30.6	1.6	3.9	5.4	100.0
Nicaragua	5.0	9.5	24.2	38.6	3.8	7.5	11.4	100.0
MCCA	5.2	41.8	6.4	28.5	4.1	5.6	8.3	100.0

Cuadro 18
MCCA: EXPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN DESTINOS, 1985
 (En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	73.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	26.7	100.0
El Salvador	21.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	78.4	100.0
Guatemala	2.6	97.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	100.0
Honduras	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	98.2	100.0
Nicaragua	32.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	67.9	100.0
MCCA	29.8	29.1	0.0	0.0	0.0	0.0	41.1	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 19
ALADI: IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN ORIGEN, 1987
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	65.8	9.3	0.3	7.2	9.7	0.1	7.6	100.0
Bolivia	37.7	36.9	0.2	18.1	4.8	0.1	2.2	100.0
Brasil	39.5	18.9	0.6	13.3	14.1	5.2	8.4	100.0
Chile	48.1	16.5	0.5	18.0	11.3	0.1	5.5	100.0
Colombia	36.3	37.4	0.8	11.6	7.9	0.2	5.7	100.0
Ecuador	20.2	49.7	0.7	15.2	9.8	0.3	4.1	100.0
México	2.9	77.1	0.3	5.3	9.9	0.0	4.4	100.0
Paraguay	26.2	18.3	0.1	53.2	1.3	0.3	0.6	100.0
Perú	34.5	22.8	0.4	14.5	19.5	0.4	7.9	100.0
Uruguay	59.6	6.9	0.2	14.1	12.0	0.6	6.6	100.0
Venezuela	18.1	45.0	1.2	16.3	13.0	0.9	5.5	100.0
ALADI	27.8	40.3	0.6	11.7	12.0	1.6	6.2	100.0

Cuadro 20
ALADI: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN ORIGEN, 1987
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Argentina	51.9	10.4	0.1	11.2	1.5	10.2	14.8	100.0
Bolivia	73.4	17.9	0.5	7.9	0.0	0.0	0.3	100.0
Brasil	4.8	5.9	1.0	0.9	2.6	3.4	81.3	100.0
Chile	45.7	3.5	1.2	2.1	4.2	0.0	43.4	100.0
Colombia	51.6	8.4	0.1	5.1	0.1	0.0	34.6	100.0
Ecuador	21.2	31.7	1.5	35.4	0.3	0.7	9.2	100.0
México	7.0	90.5	0.2	1.0	0.1	0.0	1.2	100.0
Paraguay	52.9	0.2	0.0	3.8	0.0	0.0	43.1	100.0
Perú	45.7	37.3	6.0	4.4	0.1	0.0	6.4	100.0
Uruguay	45.3	1.0	0.0	1.8	0.1	0.0	51.7	100.0
Venezuela	5.2	37.3	3.0	12.1	0.6	0.0	41.8	100.0
ALADI	14.7	12.9	1.0	2.4	2.2	3.2	63.5	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Cuadro 21
MCCA: IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS SEGUN ORIGEN, 1985
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	30.3	44.9	0.3	9.1	3.2	0.0	12.2	100.0
El Salvador	37.9	53.8	1.0	4.4	1.8	0.0	1.2	100.0
Guatemala	20.7	57.4	0.7	15.3	3.9	0.0	1.9	100.0
Honduras	18.5	47.7	0.7	20.0	3.9	0.0	9.2	100.0
Nicaragua	26.1	7.5	0.1	18.2	7.7	32.6	7.8	100.0
MCCA	28.3	44.4	0.6	12.0	3.8	5.4	5.6	100.0

Cuadro 22
MCCA: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES SEGUN ORIGEN, 1985
(En porcentajes)

	ALADI-MCCA	EEUU	JAPON	CEE	R.OCDE	CAME	R.MUNDO	TOTAL
Costa Rica	77.2	10.4	0.1	1.1	0.0	0.0	11.1	100.0
El Salvador	96.7	2.0	0.1	0.2	0.0	0.0	1.0	100.0
Guatemala	72.5	13.1	0.1	0.6	0.0	0.0	13.8	100.0
Honduras	72.0	5.9	0.1	0.9	0.1	0.0	21.0	100.0
Nicaragua	37.9	2.2	0.0	0.2	0.1	56.7	3.0	100.0
MCCA	69.4	7.1	0.1	0.5	0.0	13.1	9.8	100.0

Fuente: CEPAL, Banco de datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Es interesante observar que, aún dentro de las exportaciones de productos básicos, no se aprovechan todas las oportunidades de procesamiento que las mismas ofrecen. Los productos básicos que exporta la región hacia la OECD contienen una proporción de valor agregado más baja, que la contenida en los mismos productos básicos importados desde aquella misma área.

En 1984, para 20 productos básicos de importancia latinoamericana, se exportaron a la OECD 32 596 millones de dólares, pero de ese mismo origen se importaron 4 993 millones de dólares del mismo grupo de productos. Los productos básicos en cuestión, de acuerdo con ciertos criterios metodológicos⁵ pueden agruparse en tres categorías: materias primas, semielaborados y elaborados. Entre el grupo de los exportados por América Latina, 57% correspondió a materias primas, 23% a semielaborados y 20% a elaborados. Entre los importados desde la OECD, 24% correspondió a materias primas, 26% a semielaborados y 49% a elaborados. Si bien la región ha incrementado la proporción de valor agregado a sus productos básicos durante los últimos 15 años, todavía puede progresar mucho en este campo. (Véanse cuadros 23 y 24).

4. El deterioro de los términos de intercambio

La escasa diversificación manufacturera de la oferta exportable --incluyendo el insuficiente procesamiento de sus productos básicos-- de la mayoría de los países de América Latina, contribuye a explicar la reducción de la participación regional en el comercio mundial. A comienzos de la década del cincuenta era superior al 10%, y actualmente no alcanza al 4%.

Esto es atribuible en grado decisivo a la baja elasticidad ingreso de la demanda de los productos que exporta la región. En efecto, el lento crecimiento de la demanda de productos básicos ha afectado negativamente su participación en el comercio mundial.

En el período de posguerra la participación de productos básicos en el comercio mundial, experimentó una tendencia sostenidamente decreciente, tanto en términos de volumen como de valor. Entre 1955 y 1973 esta tendencia se verificó para el conjunto de los productos primarios incluidos los combustibles. A partir del primer "shock" petrolero el efecto-precio

Cuadro 25
 EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES, LA PRODUCCION DE MERCANCIAS Y EL PRODUCTO
 INTERIOR BRUTO DEL MUNDO ENTERO, 1980-87
 (Miles de millones de dólares e índices: 1980=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
EXPORTACIONES MUNDIALES								
(Valor en miles de millones de dólares)								
Total	1998	1971	1851	1813	1913	1936	2130	2490
Productos agropecuarios	299	295	273	269	282	268	300	340
Minerales (a)	569	551	490	448	445	425	335	365
Manufacturas	1100	1094	1059	1065	1149	1204	1450	1735
VALOR UNITARIO								
Total	100	98	94	89	86	84	89	99
Productos agropecuarios	100	95	88	86	87	83	93	101
Minerales (a)	100	107	101	94	90	87	65	69
Manufacturas	100	96	94	90	88	87	101	114
VOLUMEN								
Total	100	101	99	102	111	115	120	126
Productos agropecuarios	100	104	103	104	108	108	107	112
Minerales (a)	100	90	85	84	87	85	92	93
Manufacturas	100	104	102	107	119	125	130	137
PRODUCCION MUNDIAL DE MERCANCIAS								
Total	100	101	99	101	108	111	114	117
Productos agropecuarios	100	104	107	107	113	115	116	113
Minerales (a)	100	93	87	86	87	88	92	93
Manufacturas	100	101	99	101	109	113	117	122
PIB MUNDIAL REAL								
	100	103	103	106	110	114	117	121

Fuente: GATT, "El Comercio Internacional 1987-88", Volumen II.

Nota: (*) Incluidos los combustibles y los metales no ferrosos.

Cuadro 24
 IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA PROCEDENTES DE LA OCDE
 (En millones de dólares FOB)

Grupos de Productos	I Materias primas				II Prod. semielaborados				III Prod. elaborados				TOTAL [I+II+III]			
	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984
AGRICOLAS																
Café	0	1	2	5	-	-	-	-	1	3	2	3	1	4	4	8
Frutas	21	74	73	37	-	-	-	-	11	51	46	59	32	125	119	96
Tabaco	10	62	67	35	-	-	-	-	40	106	113	95	50	168	180	130
Carne	37	217	177	248	-	-	-	-	10	36	20	38	47	253	197	286
Pescado	59	125	131	114	-	-	-	-	15	47	38	39	74	172	169	153
Cacao	0	0	0	0	0	1	2	3	4	23	16	20	4	24	18	23
Azúcar	0	0	0	2	4	16	71	19	8	28	17	14	12	44	88	35
Caucho	2	8	7	8	16	56	63	49	69	489	390	359	87	553	460	416
Soja	23	311	231	588	49	393	382	572	3	9	14	13	75	713	627	1,173
Cuero	19	80	70	108	3	35	39	52	28	138	143	144	50	253	252	304
Madera	7	22	13	15	24	156	134	175	13	64	59	34	44	242	206	224
SUBTOTAL	178	900	771	1,160	96	657	691	870	202	994	858	818	476	2,551	2,320	2,848
TEXTILES																
Lana	12	23	17	12	2	3	3	3	7	15	11	6	21	41	31	21
Algodón	4	14	13	36	7	14	15	12	33	101	62	64	44	129	90	112
Sisal	0	0	0	0	-	-	-	-	9	14	12	16	9	14	12	16
SUBTOTAL	16	37	30	48	9	17	18	15	49	130	85	86	74	184	133	149
MINERALES																
Plomo	0	3	4	1	3	7	3	2	1	5	6	7	4	15	13	10
Zinc	-	0	3	2	6	43	16	16	1	4	2	3	7	47	21	21
Mineral de hierro	0	4	2	0	103	553	273	363	704	3,581	2,808	1,185	807	4,138	3,083	1,548
Bauxita	0	3	6	9	11	77	39	42	91	449	260	237	102	529	305	288
Estaño	2	1	1	0	3	9	9	8	1	7	0	4	6	17	10	12
Cobre	3	1	6	3	50	41	10	7	31	145	119	107	84	187	135	117
SUBTOTAL	5	12	22	15	176	730	350	438	829	4,191	3,195	1,543	1,010	4,933	3,567	1,996
TOTAL	199	949	823	1,223	281	1,404	1,059	1,323	1,080	5,315	4,138	2,447	1,560	7,668	6,020	4,993

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas de Comercio Exterior de la OCDE.

resultante amplió la participación de los combustibles, pero ésta continuó siendo decreciente para los restantes productos básicos.

Durante el período 1980-1987 estas tendencias se han acentuado, volviendo a incluir los combustibles cuyos precios han dejado de expandirse. En 1980 la participación de los productos básicos --incluidos los combustibles-- en el valor de las exportaciones mundiales alcanzó a 43.5% y en 1987 se redujo al 28%. Expresados en dólares corrientes de cada año, los valores totales exportados de productos básicos, se redujeron desde 868 miles de millones de dólares en 1980 a 705 miles de millones de dólares en 1987. Por oposición, la participación de las manufacturas en el comercio mundial creció desde 55% en 1980 hasta 70% en 1987, y su valor expresado en miles de millones de dólares corrientes se elevó desde 1 100 dólares en 1980 hasta 1 735 dólares en 1987.

En términos de volumen también se verificó una expansión más veloz de las exportaciones de manufacturas. Para un índice 100 en el año 1980, los productos agropecuarios registraron un índice de 112, los minerales de 93 y las manufacturas de 137 en 1987. (Véase cuadro 25).

Los índices correspondientes de valor unitario fueron en 1987 de 101 para los productos agropecuarios, de 69 para los minerales (excluido el petróleo y derivados) y de 114 para las manufacturas. En 1987, consecuentemente, los términos de intercambio de los productos agropecuarios respecto de las manufacturas fueron de 89 y los de los minerales de 61, respecto del mencionado año base.^{6/}

La tendencia al deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos respecto de las manufacturas no es un hecho reciente. Tomando en consideración todo el siglo XX, para un año base ubicado en torno a 1980, el valor del índice era de 140 a comienzos del siglo y se redujo a menos de 70 a mediados de los años ochenta. Esta caída sólo es comparable con la registrada durante la crisis de los años treinta.^{7/}

En el caso de los productos básicos --excluido petróleo-- exportados por América Latina, el índice de los precios reales (deflactado por el valor unitario de las exportaciones manufactureras de las economías industrializadas) en el período 1950-1985 (1980=100) se redujo de 124.2 a 66.3. Esta tendencia se verificó para las principales agrupaciones de productos. El índice fue de 61.7 para los alimentos y bebidas, de 75.7 para

las materias primas agrícolas, y de 68.8 para los metales.^{8/} (Véanse cuadros 26 y 27).

5. Evolución de los precios de los productos básicos en 1988

En 1988 los precios nominales o corrientes de los productos básicos exportados por los países en desarrollo han mejorado significativamente aunque manteniéndose por debajo de los niveles del bienio 1979-1981. El índice combinado de la UNCTAD (para 1979-1981=100), expresado en dólares corrientes que había indicado un nivel de 76 en 1987, se elevó a 90 en 1988.^{9/} En términos de derechos especiales de giro el índice se elevó desde 74 en 1987 a 84 en 1988.

El mejoramiento de precios corrientes se produjo en todas las principales agrupaciones de productos comparando los niveles de 1987 con los de 1988. En alimentos y bebidas tropicales los índices respectivos fueron de 69 y 77, con un incremento significativo pero muy distante aún de los niveles de 1979-1981. En aceites y semillas vegetales ocurrió algo parecido con índices de 60 y 78 respectivamente.

En materias primas agrícolas y en minerales y metales los índices de 1988 superaron los del bienio 1979-1981. En el primero de los grupos mencionados pasaron de 96 en 1987 a 104 en 1988; y en el segundo de 82 a 110.

Cabe examinar ahora datos específicamente compilados para América Latina por la CEPAL,^{10/} atendiendo a la particular ponderación de los diferentes productos básicos en el total exportado por la región. Los índices (1980=100) expresados en dólares corrientes (excluido petróleo y derivados) arrojan un valor de 65.1 en 1987 y 78.1 en 1988.

El mejoramiento de precios corrientes también se produjo en todas las principales agrupaciones de productos básicos, pero con intensidades diferentes y partiendo de niveles muy distintos en 1987.

En alimentos desde un nivel extremadamente bajo de 53.4 en 1987, el índice subió a 65.1 en 1988; lo que constituye un nivel aún muy inferior al del año base. En bebidas tropicales aconteció algo similar pero con niveles más altos de 63.1 en 1987 y de 72.4 en 1988. En aceites y semillas vegetales el incremento fue mucho más intenso desde 67.4 en 1987, a 94.4 en 1988, aunque

Cuadro 25
 EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES, LA PRODUCCION DE MERCANCIAS Y EL PRODUCTO
 INTERIOR BRUTO DEL MUNDO ENTERO, 1980-87
 (Miles de millones de dólares e índices: 1980=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
EXPORTACIONES MUNDIALES								
(Valor en miles de millones de dólares)								
Total	1998	1971	1851	1813	1913	1936	2130	2490
Productos agropecuarios	299	295	273	269	282	268	300	340
Minerales (a)	569	551	490	448	445	425	335	365
Manufacturas	1100	1094	1059	1065	1149	1204	1450	1735
VALOR UNITARIO								
Total	100	98	94	89	86	84	89	99
Productos agropecuarios	100	95	88	86	87	83	93	101
Minerales (a)	100	107	101	94	90	87	65	69
Manufacturas	100	96	94	90	88	87	101	114
VOLUMEN								
Total	100	101	99	102	111	115	120	126
Productos agropecuarios	100	104	103	104	108	108	107	112
Minerales (a)	100	90	85	84	87	85	92	93
Manufacturas	100	104	102	107	119	125	130	137
PRODUCCION MUNDIAL DE MERCANCIAS								
Total	100	101	99	101	108	111	114	117
Productos agropecuarios	100	104	107	107	113	115	116	113
Minerales (a)	100	93	87	86	87	88	92	93
Manufacturas	100	101	99	101	109	113	117	122
PIB MUNDIAL REAL								
	100	103	103	106	110	114	117	121

Fuente: GATT, "El Comercio Internacional 1987-88", Volumen II.

Nota: (*) Incluidos los combustibles y los metales no ferrosos.

Cuadro 26
 AMERICA LATINA
 INDICE DE PRECIOS REALES DE LOS PRODUCTOS BASICOS
 (1980=100)

Año	con petróleo	sin petróleo
1950	77.0	124.2
1951	74.5	123.9
1952	67.5	109.9
1953	68.5	109.2
1954	77.6	126.4
1955	71.4	113.9
1956	69.4	111.6
1957	66.5	103.3
1958	57.4	85.9
1959	55.9	84.0
1960	54.7	82.0
1961	53.6	80.0
1962	54.0	81.8
1963	55.3	85.8
1964	56.0	91.1
1965	54.2	87.3
1966	52.0	85.0
1967	49.0	79.3
1968	53.3	86.3
1969	56.2	93.4
1970	55.2	93.7
1971	50.8	80.0
1972	52.2	83.3
1973	62.4	99.8
1974	99.3	125.9
1975	78.3	90.8
1976	83.4	104.0
1977	91.6	119.1
1978	71.4	87.7
1979	79.6	92.4
1980	100.0	100.0
1981	103.3	89.2
1982	96.8	77.5
1983	93.6	81.8
1984	87.8	77.2
1985	75.7	66.3
1986	57.9	70.3
1987	53.9	56.1
1988	52.6	63.4

Fuente: CEPAL, La relación de intercambio de los productos básicos de América Latina y el Caribe, LC/L.382, 34.

Cuadro 27
 AMERICA LATINA
 PRECIOS REALES DE LOS PRODUCTOS BASICOS POR CATEGORIA
 (1980=100)

Año	Alimentos y bebidas	Materias primas agrícolas	Metales	Petróleo y prod. derivados
1950	101.9	214.4	111.1	62.3
1951	93.3	228.6	123.1	53.3
1953	88.5	152.3	125.2	55.7
1954	92.4	135.1	112.2	58.2
1955	111.8	141.5	113.8	54.5
1956	93.6	131.3	145.6	54.4
1957	89.2	121.7	138.0	53.1
1958	70.4	100.0	95.9	49.1
1959	69.6	98.9	97.8	45.7
1960	67.4	96.7	99.0	45.7
1961	65.1	96.8	95.0	45.7
1962	64.6	95.3	95.6	44.5
1963	73.8	96.4	92.7	43.3
1964	77.7	99.3	105.7	39.7
1965	71.1	94.0	115.5	39.1
1966	65.3	90.3	129.0	36.0
1967	61.5	83.2	118.7	35.2
1968	66.7	89.5	132.3	35.4
1969	71.5	73.5	154.2	37.5
1970	77.0	83.3	138.8	34.7
1971	66.0	81.7	107.3	39.0
1972	70.0	92.0	101.1	38.5
1973	78.7	138.2	120.0	46.0
1974	114.9	149.6	132.0	65.6
1975	85.1	98.6	97.2	64.4
1976	100.4	117.3	100.0	61.1
1977	129.5	120.5	92.6	61.6
1978	84.7	103.0	80.6	53.5
1979	83.0	111.4	97.4	65.7
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	83.2	97.5	89.2	120.6
1982	71.7	89.1	82.1	117.6
1983	73.6	102.0	84.9	106.5
1984	69.2	106.1	76.4	98.1
1985	61.7	75.7	68.8	84.8

Fuente: Calculados a partir de cifras de la CEPAL.

sin alcanzar tampoco los niveles del año base. En el caso de las materias primas agrícolas se superaron ligeramente los altos niveles de 1987 --que habían sido de 95, para llegar a un 96.8 que no supera el límite referencial del año base. En minerales el índice se elevó desde 79 en 1987 a 100.6 en 1988, superando ligeramente el correspondiente al año base.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los índices de valor unitario de las manufacturas exportadas por las economías desarrolladas (1980=100) expresados en dólares corrientes se elevaron de 103 en 1986 a 116 en 1987, y a 123 en 1988. En consecuencia, durante el bienio 1987-1988 los precios reales de los productos básicos exportados por la región experimentaron incrementos bastante menores a los que se expresan en los precios nominales y partieron de niveles más bajos.

En términos reales el índice (1980=100) de los alimentos parte de un muy bajo nivel de 46 en 1987 y se eleva a 53 en 1988. En bebidas tropicales parte de 54.3 en 1987 y sube a 58.8 en 1988. Las materias primas agrícolas experimentan un descenso en su índice expresado en términos reales, desde 81.8 en 1987 a 78.6 en 1988. El índice de aceites y semillas oleaginosas se eleva desde 58.1 en 1987 a 76.7 en 1988. El índice de metales sube de 68.1 a 81.7 en el mismo lapso. El de petróleo y derivados desciende desde 51.8 a 42.3.

A partir de este comportamiento por parte de las principales agrupaciones es posible examinar ahora la evolución de los precios reales de los productos básicos exportados por América Latina en una perspectiva de largo plazo. Surge entonces una comprobación quizás inesperada pero muy significativa: los precios reales de los productos básicos exportados por América Latina han sido en el bienio 1987-1988 los más bajos de los últimos 38 años. Examinando el cuadro 26 puede verse que para 1980=100, el índice de 1988 (63.4) sólo es superior al de 1987 (56.1), pero resulta inferior a toda la serie que se inicia en 1950. Desgraciadamente la tendencia desglosada del cuadro 27 no pudo completarse porque las agrupaciones habían sido construidas de manera diferente, lo que impidió el empalme de las cifras. Sin embargo, merece agregarse que el índice combinado, incluyendo petróleo alcanzó en 1988 el valor aún más bajo (52.6) de los últimos 38 años, con la excepción del año 1966 (52).

En consecuencia, las tendencias de 1988 si bien registran un hecho positivo, sólo constituyen por ahora un atisbo de recuperación que es totalmente insuficiente en términos reales y que mantiene a la región con términos de intercambio situados a los niveles más bajos de posguerra.

6. Productos básicos: inestabilidad de precios y volúmenes exportados

La decisiva participación de los productos básicos en las exportaciones latinoamericanas no sólo ha contribuido a reducir la gravitación regional en el comercio mundial, sino que también ha otorgado incertidumbre e inestabilidad a sus ingresos de exportación a consecuencia del carácter fluctuante tanto de los precios como de los volúmenes exportados de estos productos.

Por ejemplo, durante el decenio de los ochenta y de un año para otro los precios de mercado, expresados en dólares corrientes, del azúcar (período 1985-1986) fluctuaron en más del 60%; los del maíz (período 1982-1983), banano (período 1983-1984) y cacao (período 1982-1983) oscilaron en más de 35%; los de la soja (1982-1983) y algodón (1980-1981) lo hicieron en más de 30%; los del café (1981-1982) en más de 25%; y los del cobre y hierro (1980-1981) en más de 20%.

También las oscilaciones en el volumen exportado de los diferentes productos resultan impactantes. Así, en el caso de la carne vacuna, después de una tasa negativa de 8.4% como crecimiento promedio para el período 1981-1985 el volumen exportado se elevó en casi 20% en 1986. Asimismo, las exportaciones de azúcar tras haber crecido a casi el 2% durante el quinquenio 1981-1985, experimentaron una tasa negativa de casi 13% en 1986. El caso de la soja alcanzó intensas oscilaciones, pues registra un crecimiento de 28% anual promedio durante el quinquenio 1981-1985, y una tasa negativa de casi 39% en 1986. Entre los metales, el volumen exportado de hierro creció a una tasa de 9.5% en el quinquenio 1981-1985 y registró una tasa negativa de casi 5% en 1986. Estas oscilaciones en valor y volumen son aún más pronunciadas en el desempeño exportador de países individuales.11/

En suma, las economías latinoamericanas se debaten hoy en graves dilemas. Sus exportaciones son insuficientes para afrontar los intereses de la deuda y

mantener una capacidad para importar acorde con sus necesidades de crecimiento. Sus esfuerzos de corto plazo por acrecentar el volumen exportado, contribuyeron a provocar el brusco descenso de los precios de los productos básicos y una mayor volatilidad de los mismos.

B. LOS DETERMINANTES ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO

1. Desarrollo asimétrico y desequilibrios en las economías primaria-exportadoras

El desarrollo de la economía mundial presenta una doble asimetría. De un lado sus ramas productivas no crecen todas a un mismo ritmo. Actualmente dentro del producto global las actividades de servicios crecen más rápido que las productoras de bienes, y en el interior de estas últimas, las actividades secundarias lo hacen más velozmente que las primarias.

De otro lado, subsiste una asimetría en la especialización productiva internacional. Los países fundamentalmente exportadores de productos primarios --denominados periferias en el léxico original de Prebisch y de la CEPAL--^{12/} han evidenciado crónicas propensiones deficitarias y deudoras en sus cuentas externas, por su vinculación con ramas productivas de lento crecimiento en su demanda mundial, e importadores de otras --secundarias y terciarias-- con un crecimiento veloz de su demanda internacional.

Las exportaciones de productos primarios reducen su participación no sólo en términos de volumen, sino también en términos de valor, porque sus relaciones de intercambio tienden a empeorar respecto de las manufacturas y servicios que se transan en el comercio internacional. Con importantes altibajos cíclicos, esta tendencia de largo plazo se ha verificado a lo largo de este siglo. Desde luego esta tendencia no se verifica de manera mecánica y determinista. Existen productos primarios no tradicionales cuya demanda suele expandirse velozmente durante períodos prolongados.

Según se sabe, la elasticidad ingreso de la demanda de productos primarios --a partir de ciertos niveles de consumo por habitante-- es inferior a la de los productos manufacturados, de allí su pérdida de participación en el producto y en el ingreso a nivel mundial como tendencia de largo plazo.

Asimismo los precios de estos productos son extremadamente sensibles a las fluctuaciones cíclicas de demanda y oferta.

En cuanto a las tendencias de largo plazo, el comportamiento de las elasticidades se explica por las leyes de Engel en la esfera del consumo personal o final, y por las tendencias del progreso técnico a reducir el contenido de materias primas, por unidad de producto manufacturado final.

El crecimiento de las economías periféricas depende de su capacidad para importar manufacturas y especialmente bienes de capital. Pero estas adquisiciones deben financiarse fundamentalmente con exportaciones de bienes primarios, las que dependen directamente de la demanda de los centros e indirectamente de su ritmo y estilo de desarrollo. De aquí el carácter vulnerable y dependiente del crecimiento de las economías periféricas. Si pretenden expandirse a un ritmo superior al que les dicta la dinámica economía de los centros, sus importaciones aumentan más que sus exportaciones y caen en déficit y endeudamiento. Si pretenden aumentar de manera "forzada" el volumen exportado de bienes primarios, sus precios se deterioran. De esta manera se debaten permanentemente entre los límites de un lento crecimiento o de un desequilibrio de sus cuentas externas.

2. Concentración del progreso técnico y de sus frutos

En la raíz de las explicaciones originales sobre el deterioro de los términos del intercambio de los productos básicos respecto de las manufacturas, está el ritmo y las modalidades de introducción de progreso técnico en centros y periferias, así como las repercusiones distributivas, tanto nacionales como internacionales, de este proceso.

En las actividades manufactureras de los centros, ha existido una apropiación "cerrada" de los frutos del progreso técnico. Esta afirmación cuenta con respaldo empírico e histórico a partir de la segunda posguerra. Las alianzas sociales internas de los países industrializados, dieron lugar a que los incrementos de la productividad laboral crecieran a un mismo ritmo que los salarios reales. Como la cuota salarial se mantuvo más o menos estable en el valor agregado total, los precios de las manufacturas no descendieron

correlativamente con los incrementos de la productividad sino que los ingresos reales manufactureros se incrementaron.

En las periferias la mayor abundancia relativa de fuerza de trabajo disponible, que está desocupada por el subdesarrollo relativo de las actividades industriales y de servicios, y su menor poder negociador, posibilitan una apropiación internacionalmente más abierta de los frutos del progreso técnico incorporado a las actividades primarias, con el consiguiente deterioro de sus precios reales --términos simples de intercambio-- expresados en manufacturas importadas.

3. Agricultura de los centros, progreso técnico y control de oferta

Sobre los términos de intercambio también habría de influir el creciente control de la oferta, por parte de los países desarrollados, respecto de productos primarios que podrían ser producidos en aquellos países. Estos factores fueron tomados en cuenta por Prebisch a mediados de los años sesenta en su primer informe a la UNCTAD,^{13/} y constituyen otra negación histórica, de los puntos de vistas prevalecientes en la teoría económica previamente aceptada. En efecto, la tradición académica sostuvo la hipótesis de que, en virtud de los rendimientos decrecientes de los recursos naturales, los precios --en términos de manufacturas-- de los productos primarios tenderían a subir en el largo plazo. Esta visión, subestimó ampliamente los efectos del progreso técnico que redujo sostenidamente la intensidad de uso del factor trabajo y de los recursos naturales por unidad de producto industrial final. La teoría estática no pudo captar estas tendencias, pero sí lo hizo la teoría del desarrollo económico, basada en una interpretación más realista de los hechos históricos.^{14/} Los países de industrialización temprana, autogeneradores de su propio progreso técnico, iban a presentar óptimas condiciones para controlar la oferta internacional de productos agrícolas, acrecentando el volumen de su propia producción.

Quando la introducción de progreso técnico acrecentó insospechadamente la productividad del trabajo y de la tierra en los países desarrollados, los precios relativos de la agricultura --en el interior de estos países-- tendieron a deprimirse respecto de los precios industriales. Se aplicaron

entonces políticas de precios sostén, por encima de las del mercado con el fin de mantener niveles de actividad y empleo en la agricultura. Razones de seguridad alimentaria internacional y de búsqueda de equilibrios sociales internos aconsejaron estas políticas.

Surgieron entonces --en el área de los productos agropecuarios de clima templado-- sobreofertas crónicas subsidiadas por los restantes sectores económicos del mundo desarrollado e indirectamente por los países en desarrollo. En rigor el problema se plantea por un exceso de capacidad productiva --que incluye recursos humanos-- aplicado a la actividad agrícola, el que debe conciliarse con niveles de vida para los agricultores del mundo desarrollado que sean acordes con los altos estándares del norte. Estas subvenciones dan lugar entonces a la acumulación de excesivas existencias que cuando se lanzan al mercado internacional, deprimen los precios de los productos agrícolas. El resultado es que los consumidores del mundo desarrollado pagan precios más altos por productos agrícolas cuyo exceso de oferta se coloca en los mercados internacionales mediante subsidios a la exportación, por parte de los propios países desarrollados. Esta política agrícola del mundo desarrollado contribuyó en el largo plazo a deprimir internacionalmente los precios de los productos básicos. En el campo de los minerales y metales, al igual que con algunos productos tropicales la posición de los países desarrollados es más vulnerable en la medida que carecen de los recursos requeridos para producirlos. En consecuencia, la política de los países desarrollados ha tendido crecientemente a establecer acuerdos de largo plazo --a nivel público o privado-- entre productores y consumidores para aquellos productos cuya oferta no pueden controlar y de "libre mercado" para aquellos productos con oferta controlada por ellos.

4. Estructuras de mercado y empresas transnacionales

Entre 30% y 40% del comercio internacional se realiza entre "partes relacionadas" recíprocamente por 5% o más de la propiedad del capital.^{15/} Otro 30% involucra comercio estatal. Por último el 30% o 40% restante --que correspondería a actores privados que operan sin relacionamiento recíproco de capital-- incluye modalidades no convencionales como la del comercio

compensado que estaría afectando a más del 25% del comercio mundial. Asimismo las formas de proteccionismo no arancelario, junto con múltiples modalidades de discriminación o favoritismo entre países, contribuyen a erosionar el mito de un mercado mundial libre y abiertamente competitivo.

El comercio entre partes relacionadas --que también incluye el comercio intrafirma-- se verifica fundamentalmente en el campo de las manufacturas. Los productos básicos son comerciados principalmente entre entidades independientes y esto también es válido para los productos que comercia América Latina. Para múltiples productos a medida que se incrementa el valor agregado de su respectiva cadena productiva, mayor tiende a ser el comercio entre partes relacionadas.

Sin embargo tanto el comercio entre partes relacionadas como entre entidades independientes está controlado en alto grado por las empresas transnacionales. En el primer caso hay mayor participación de las transnacionales industriales y en el segundo de las transnacionales comercializadoras en especial de las comúnmente denominadas trading.

El carácter oligopsónico de los mercados de productos básicos es un hecho incontrovertible. Se incluyen aquí algunas referencias mínimas que podrían ser fácilmente ampliadas.^{16/}

Entre los 10 productos principales --véase capítulo siguiente-- que exporta América Latina:

i) Hay cinco de ellos respecto de los cuales casi todo el comercio es realizado por unas pocas empresas comerciales de los países industrializados (maíz, aceite de soja, algodón, azúcar y carne). Es decir las condiciones oligopsónicas adquieren especial pureza.

ii) En otros casos esta fuerte presencia de las transnacionales comercializadoras se combina con la demanda de algunas empresas transnacionales manufactureras integradas verticalmente en las actividades comerciales (cacao, café, mineral de hierro).

iii) En el caso del banano el predominio de las empresas verticalmente integradas es muy marcado.

iv) Las estructuras de comercialización del cobre han experimentado transformaciones importantes en épocas recientes con un probable aumento del control del mercado por parte de los países productores.

Fuera de estos 10 productos hay otros minerales de indudable interés para América Latina como el estaño, el zinc y el plomo que se ubican en la categoría ii) o la bauxita/alúmina que caen en la categoría iii).

El comercio dentro de las empresas o los contratos a largo plazo son especialmente significativos y frecuentes en el caso de los minerales y metales. Esto es atribuible, en parte, a las condiciones técnicas del procesamiento que lleva desde la obtención del producto propiamente primario hasta las manufacturas que de él derivan (por ejemplo para la bauxita/alúmina) y en parte, a la necesidad de contar con abastecedores asegurados, especialmente cuando desde el lado de la oferta se verifican condiciones oligopólicas (como en el cobre o en el estaño). Entre los productos agrícolas también puede atribuirse a la necesidad de comerciar rápidamente un producto perecible (banano).

En el caso de los alimentos y bebidas, el comercio intrafirma no es importante, salvo para el banano, el té y el cacao. Aunque en algunos casos se verifican contratos a largo plazo, la mayoría de las transacciones se refieren a comercio entre partes independientes mediante operaciones en el mercado libre. Aunque cabe recordar que ese mercado "libre" corresponde a posiciones altamente oligopsonicas por parte de las grandes trading. La situación es similar para el caso de las materias primas agropecuarias.

Pero no es sólo la fuerte posición oligopsonica, o el control de procesos verticalmente integrados lo que confiere la posición dominante de las transnacionales en el campo de los productos básicos. La gran escala operativa de las comercializadoras, les permite además minimizar riesgos, reducir costos y controlar los mercados de información.

Las grandes trading minimizan riesgos porque diversifican mercados geográficos y líneas productivas. Esto les permite compensar las pérdidas incurridas por oscilaciones bruscas en precios de ciertos productos básicos, con ganancias en otros rubros, sean o no primarios. El mismo mecanismo les resguarda contra el riesgo cambiario, pues diversifican geográficamente sus mercados y reducen el uso de moneda internacional a través de operaciones internas de compensación. La gran diversificación de mercados y productos, les concede además una posición irmejorable para la práctica del comercio compensado.

Las grandes trading reducen costos de múltiples formas. En la esfera del transporte, aunque no suministren medios propios, reducen el costo unitario mediante la coordinación de fechas y lugares de embarque logrando así un mejor aprovechamiento de los espacios de carga. Los costos de transporte también se reducen merced a las instalaciones y servicios que poseen en los lugares de origen y destino. Estas infraestructuras tienen grandes costos fijos pero pequeños costos marginales. Además, estas empresas pueden reducir grandemente sus "costos de transacción" entendidos como aquellos en que incurren las partes en un mercado para hacer valer sus pretensiones de control mercantil sobre los bienes o servicios que se transan (recopilación y elaboración de información acerca de oportunidades de mercado, negociación y cumplimiento de contratos, etc.).

En particular la producción de información sobre oportunidades de mercado genera costos fijos e independientes del uso que se hace de la misma. En este campo las economías de escala son formidables a medida que se expande el tamaño del mercado, y una vez que el sistema de información ya está montado. Este es un punto crucial. El insuficiente acceso a esta información es un dato decisivo en la debilidad negociadora de los productores latinoamericanos.

Se expresa aquí un fenómeno más amplio que está permeando las estructuras productivas de los países desarrollados. Y es la creciente gravitación y entrelazamiento de las actividades productoras de servicios sobre las actividades productoras de bienes.^{17/}

En suma, además de las posiciones oligopsónicas involucradas, el proceso de transnacionalización en la comercialización y procesamiento de los productos básicos, proporciona dos ventajas que rara vez son compartidas por los productores —países o empresas— primarios del mundo en desarrollo. La primera es una reducción del riesgo que deriva de la diversificación y gran escala geográfica de sus actividades; y la segunda un acceso más anticipado y completo a la información requerida para operar eficientemente.

5. Progreso técnico, pautas de consumo y elasticidad de demanda

El progreso técnico controlado por los países desarrollados también se manifiesta por el lado de la demanda a través de tendencias a una reducción

del uso de insumos agrícolas y minerales por unidad de producto industrial final. Estos temas ya estudiados por la CEPAL a principios de los años cincuenta se han actualizado con la irrupción de las nuevas tecnologías en materia de sustitución de materiales, biotecnología, microelectrónica, y búsqueda de fuentes energéticas alternativas.

Los países industrializados a través de un progreso técnico ahorrativo de productos básicos por unidad de producto manufacturero final, han contribuido a mantener una tendencia decreciente en los precios reales de largo plazo de los productos básicos.

Paralelamente a esta baja elasticidad de demanda de materias primas respecto del producto industrial, también se encuentra, cabe repetirlo, la baja elasticidad ingreso en la demanda de alimentos con escaso grado de elaboración (Leyes de Engel). Se trata de otro hecho estadísticamente comprobado como se ejemplificará en el Capítulo II.

Esa baja elasticidad ingreso se acentúa a medida que el consumo por habitante llega a puntos de saturación (café, cacao, banano) o se hace negativa por cambios en las pautas dietéticas acompañadas de progreso técnico que introduce sustitutos (azúcar versus edulcorantes de otras fuentes).

En suma las orientaciones del progreso técnico en la industria y la introducción de sustitutos alimentarios elaborados en los propios centros y más acordes con las nuevas pautas dietéticas, también deprimen la demanda y los precios de las materias primas y los alimentos.

6. Fluctuaciones cíclicas, mercados y precios

Desde el punto de vista cíclico se verifica que en las "crecientes" del desarrollo industrial los precios primarios se elevan más rápido que los manufactureros, pero dada la proverbial inestabilidad de los mismos, en las "menguentes" sus caídas también son más intensas; lo suficiente como para perder más de lo que habían ganado, y deteriorarse en el largo plazo respecto del precio de las manufacturas.^{18/}

La perspectiva académica previamente aceptada, explicaba que, bajo condiciones de competencia más o menos puras, las fluctuaciones cíclicas de las economías industrializadas encuentran mecanismos autoreguladores que

estabilizan a largo plazo los precios de los productos básicos. Durante la creciente industrial aumenta la demanda de productos primarios y suben sus precios, lo que atempera el crecimiento manufacturero y estimula la expansión primaria. En el caso opuesto los términos de intercambio perjudican a los productos básicos y el ajuste opera en dirección contraria.^{19/}

Este mecanismo no ha funcionado históricamente en el sentido de mantener precios de largo plazo, de equilibrio en torno a los cuales se produzcan las citadas oscilaciones cíclicas. Como lo prueban los datos, los precios reales --expresados en términos de manufacturas-- de los primarios han tendido a caer. Más allá de las razones examinadas anteriormente, hay otras que atañen a la estructura diferente de ambos mercados.

Los productos industriales se transan en mercados oligopolísticos en que los precios se fijan tomando como referente esencial a los costos. La respuesta de la oferta industrial ante cambios en la demanda final no se verifica a través de cambios en los precios de venta, sino a través del quantum transado. El ritmo de la producción industrial se ajusta de acuerdo con el comportamiento de las existencias de productos manufacturados. Cuando éstas se acumulan los empresarios industriales disminuyen sus niveles de actividad y empleo, reduciendo en consecuencia sus adquisiciones de productos primarios, pero sin reducir, o reduciendo en escasa medida, los precios de las manufacturas finales.

Pero los mercados de productos primarios, aunque sean monopsonícos por el lado de la demanda proveniente de las empresas transnacionales de los centros, son mucho más competitivos por el lado de la oferta de los productores primarios. Además, especialmente en la agricultura no es fácil efectuar ajustes instantáneos o veloces en los niveles de producción, cuando cambian los precios. La posibilidad de lograr acuerdos para una regulación concertada de la oferta es difícil, como lo prueba la historia de posguerra y sólo registra un éxito espectacular en el caso del petróleo. Por lo tanto, a diferencia de lo que acontece en la industria cuando se reduce la demanda de los centros, y crecen las existencias de productos primarios, el ajuste vía cantidades es lento y tardío y por lo tanto desfasado, con lo que los precios de los productos básicos tienden a caer.

C. LOS CAMBIOS EN LAS REGLAS DE JUEGO DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

1. Principales modificaciones, comerciales, financieras y monetarias

A partir de los años setenta se precipitó la crisis del sistema de cooperación establecido en la posguerra. En lo comercial se acentuaron las modalidades proteccionistas no arancelarias en una regresión desde los principios multilaterales del GATT, hacia formas de bilateralismo basadas en reciprocidades específicas. En lo financiero las tasas internacionales de interés se han elevado permanentemente por encima de sus promedios históricos y fluctúan en respuesta a las políticas y coordinaciones monetarias de los centros. Los tipos de cambio se han tornado también fluctuantes, desde principios de los años setenta, y sus movimientos --los de las principales monedas-- modifican las competitividades relativas de los diferentes países o bloques de países.

Todas estas modificaciones han afectado tanto a los mercados como el nivel y las variaciones de los precios de los productos básicos, de diferentes maneras que intentan recapitularse en lo que sigue.

2. El nuevo escenario: libertad multilateral, versus reciprocidad bilateral

La reciente desregulación internacional en el campo monetario y financiero, ha tenido como contrapartida una creciente regulación en el campo del intercambio de productos (comercio administrado).

Las fluctuaciones cambiarias, han contribuido a producir cambios en la competitividad relativa de los diferentes países, los que no pueden ser contrarrestados por el instrumento arancelario y exigen aplicación de medidas específicas de protección o subsidio.

La expansión de este comercio administrado, también responde a la pérdida de complementariedad y creciente competitividad de las posiciones productivas de los países desarrollados y en desarrollo. De un lado las, así denominadas, nuevas economías industrializadas compiten crecientemente con los centros en

el campo de las manufacturas. Por otro lado, los países desarrollados acrecientan la cuota exportada de productos agrícolas de clima templado.

Los mecanismos de protección y subsidio vinculados a la política agrícola de Estados Unidos y la CEE, han sido utilizados desde hace décadas, y su presencia ya fue objeto de crítica denuncia en el primer informe de la Secretaría General de la UNCTAD presentado hace un cuarto de siglo. Pero estas políticas del sector agrícola se inscriben ahora en un marco generalizado de proteccionismo no arancelario y dentro de los nuevos principios que informan la lógica del "comercio administrado". Puesto que el proteccionismo no arancelario se ha visto estimulado por el carácter altamente fluctuante de los tipos de cambio, el principio del libre comercio está siendo reemplazado por el de la reciprocidad bilateral --tanto en materia de concesiones como de retorsiones-- el que se expresa con claridad en los códigos de comercio exterior de los países desarrollados.^{20/}

3. Tasas de interés, tipos de cambio, mercados de productos básicos

La elevación en las tasas de interés y la sobrevaluación del dólar contribuyeron por tres vías diferentes a derrumbar los precios de los productos básicos. En un primer momento contribuyeron al ciclo recesivo de 1981-1982 que deprimió la demanda de estos productos.

En segundo lugar, a lo largo de los años ochenta la permanente elevación de las tasas internacionales de interés por encima de sus niveles históricos aumentó el costo financiero de mantener existencias de productos básicos --tanto para los usuarios productivos como para los comerciantes y/o especuladores de las bolsas. El alza en las tasas internacionales de interés no sólo estimuló el lanzamiento al mercado de sustanciales volúmenes de existencias previamente retenidas sino que además, encareció el financiamiento de existencias reguladoras (buffer stocks) incluidas en las cláusulas económicas de varios acuerdos entre productores y consumidores.

Por último, debe registrarse un tercer impacto, el del carácter fluctuante y la elevación permanente --a lo largo de los ochenta-- de las tasas internacionales de interés. Los países altamente endeudados --y América Latina en especial-- vieron incrementarse desmesuradamente el servicio

periódico de su deuda, y encararon medidas de ajustes que incluyeron devaluaciones de sus monedas nacionales y otras acciones tendientes a incrementar sus exportaciones. De esta manera se promovieron sobreofertas que contribuyeron a deprimir los precios internacionales de los productos básicos.

Nótese que la elevación de las tasas de interés por parte de la Banca Central de los países desarrollados --y en especial de la Junta de la Reserva Federal-- sigue operando como una latente amenaza depresiva sobre los precios de los productos básicos. Al agravarse el peso del servicio de la deuda por la elevación de dichas tasas, surgen mecanismos de respuesta periféricos --devaluaciones y otros incentivos-- que impiden una reducción de la oferta. En vista de los bajos precios actuales la oferta debería retraerse en algún grado, pero los incentivos a la exportación sostienen su volumen y deprimen aún más los precios.

De hecho, en términos reales las tasas de interés y los precios de los productos básicos se han movido en dirección opuesta, al menos en sus tendencias generales a lo largo de los años ochenta. Esta correlación no es casual y se vincula con los esfuerzos que efectúan los países desarrollados por coordinar sus políticas monetarias y financieras. A fines de 1987 en la reunión conjunta anual del FMI y del Banco Mundial, el entonces Secretario del Tesoro estadounidense James Baker declaró: "Los Estados Unidos están preparados para considerar la utilización, como un indicador adicional en el proceso de coordinación, la relación entre nuestras monedas y una canasta de productos básicos incluyendo el oro".^{21/}

El señor Wayne Angell, miembro de la Junta de gobernadores del sistema de la Reserva Federal, observó en diciembre de 1987: "Primero, puesto que los productos básicos son utilizados como insumos de los productos manufacturados finales, el precio que hoy se paga por aquellos subsecuentemente será reflejado en el precio de los bienes finales. Debo notar que la magnitud de la contribución de los precios de los productos básicos es pequeña comparada con la contribución de otros costos de producción. Más importante es la señal inflacionaria indirecta provista por los precios de los productos básicos. Las empresas adquieren productos básicos en parte como una reserva de insumos para la producción y en parte como una buena inversión cuando se espera el alza de estos productos. Si ellas pretenden mantener existencias por encima de las

necesidades normales de la producción, deben en promedio obtener un retorno, ajustado por la inflación, que, después de impuestos se compare satisfactoriamente con inversiones alternativas. Cuando los inversionistas esperan inflación o deflación durante el período de inversión en un determinado producto básico, su demanda va a cambiar los precios actuales de los productos básicos, para mantener competitivo el retorno real de la inversión. Puede esperarse, por lo tanto, que una apreciación en los precios de los productos básicos preceda a una inflación general de precios".^{22/}

Estas reflexiones caen dentro del esfuerzo de las autoridades económicas estadounidenses por explorar un patrón "dólar-productos básicos", de manera que cuando el precio de los productos básicos se elevara en términos de dólares, la retracción monetaria y el incremento de las tasas de interés corrigieran esas influencias. Como la iniciativa se adopta en una menguante de largo plazo en los precios de estos productos, cuando los mismos empiecen a elevarse, otro tanto harán las tasas de interés. Esta preocupación de la Junta de la Reserva Federal por los precios de los productos básicos constituye un reconocimiento indirecto de que la inflación en los centros ha logrado ser controlada gracias --al menos en parte-- al derrumbe de largo plazo de aquellos precios.^{23/}

En cuanto a las fluctuaciones cambiarias, al modificar la competitividad relativa de las diferentes monedas, han influido --cabe repetirlo-- sobre las formas no arancelarias del proteccionismo.

La incertidumbre cambiaria dificulta la evaluación de las ventajas comparativas internacionales requeridas para los cálculos beneficio-costos en la determinación de nuevos proyectos de inversión en productos básicos. También ha perturbado las medidas de intervención en los Acuerdos Internacionales tendientes a sustentar los precios mediante la adquisición de existencias reguladoras. Esas perturbaciones se manifestaron recientemente en el convenio del cacao, obligando a los países miembros a adoptar los derechos especiales de giro como moneda de referencia en vez del dólar.

Por otro lado, cuando el dólar se eleva, los exportadores de productos cotizados en dicha moneda --como es el caso de los latinoamericanos-- deben reducir sus precios para no perder competitividad en aquellos países cuyas monedas están cayendo frente al dólar.

En resumen, tanto las altas tasas reales de interés como la sobrevaluación del dólar, tienden a deprimir los precios de los productos básicos exportados por América Latina.

Las modificaciones de la economía internacional que hemos examinado hasta aquí, han incrementado notablemente la incertidumbre de los operadores y analistas de la economía mundial 24/ acrecentando la escala y el ámbito de las operaciones especulativas. Estas tendencias se han visto favorecidas por las políticas desreguladoras de los mercados aplicadas por las economías desarrolladas en el campo financiero y promovidas --de manera aún más amplia-- en las recomendaciones y condicionalidades que se aplican al mundo en desarrollo.

4. Mercados de futuros y volatilidad de precios

En una perspectiva de corto plazo, por otro lado, los procesos de desregulación de los mercados que tanto favorecen el protagonismo de las transnacionales, también han estimulado el auge de los mercados de futuros y, paralelamente con ellos, de la mayor volatilidad en los precios de los primarios. La existencia de las bolsas de productos básicos aunque antigua, debe su vertiginosa expansión actual a relaciones financieras internacionales cada vez más desreguladas interdependientes y globales. Así los precios de los productos básicos experimentan fluctuaciones frecuentemente asociadas a una especulación financiera basada en consideraciones mucho más amplias y complejas que las emanadas del mercado del producto en cuestión.

Una de las funciones de las bolsas de productos básicos ha sido tradicionalmente la de mitigar aquellas oscilaciones de precios a través de las actividades especulativas de algunos operadores. En la medida que exista una firme expectativa sobre cual es el precio normal de largo plazo respecto del cual las variaciones cíclicas fueran consideradas temporarias, entonces el comportamiento de los operadores ejercería una beneficiosa influencia anticíclica. Si los precios caen por debajo del normal de largo plazo, los operadores que especulan comprarán, acrecentando existencias retenidas y reduciendo la oferta, con lo que generarán tendencias alcistas. Si los precios

se elevan por encima del normal, entonces los operadores venderían, para ganar la diferencia acrecentando la oferta y ejerciendo presiones bajistas.

Sin embargo la variación internacional de las existencias retenidas depende de consideraciones ajenas, al menos en parte, a la lógica de los operadores de las bolsas, basada en la oferta y demanda del producto respectivo. Hay otros elementos de juicio a tomar en cuenta derivados de los cambios en las reglas del juego de la economía internacional, en especial, a partir de los años setenta.

Por ejemplo una perspectiva de inflación o una caída del dólar puede reorientar recursos financieros del mercado monetario hacia el oro, la plata, el cobre, u otros metales más apreciados como reserva de valor bajo condiciones de extrema incertidumbre cambiaria. Esto puede producir bruscas variaciones en los precios de futuros. A la inversa una abrupta elevación de las tasas de interés puede redirigir recursos financieros desde reservas de productos básicos hacia otros activos monetarios o financieros.

Desde este ángulo el carácter fluctuante de las tasas de interés y los tipos de cambio, también pueden ser considerados como condición importante, quizá decisiva, de los procesos de desregulación de la economía mundial que se han precipitado a partir de los años ochenta y de la creciente inestabilidad en los precios de los productos básicos que se ha detectado en épocas recientes.

D. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL MERCADO Y SUS CAUSAS FUNDAMENTALES

1. Demanda y oferta: tendencias globales

En esta sección se pretende examinar algunas tendencias determinantes en el comportamiento actual de los mercados de productos básicos tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Antes de efectuar un examen más pormenorizado para los principales productos de interés latinoamericanos, conviene registrar cuatro hechos significativos a nivel global:

i) Los países en desarrollo han reducido su participación porcentual en las exportaciones mundiales de productos básicos no combustibles.

ii) Los países desarrollados han incrementado dicha participación.

iii) Los países en desarrollo han incrementado su participación porcentual como importadores de estos productos.

iv) Los países desarrollados han reducido dicha participación.

Estas tendencias se han manifestado de manera clara y sostenida durante los últimos quince años. En general las economías centralmente planificadas han seguido una pauta análoga a la de los países en desarrollo, perdiendo participación en las exportaciones y ganándola en las importaciones de este tipo de productos.

La pérdida de participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos básicos redujo su cuota desde 59% en 1969-1971 a 51% en 1984-1986. En agricultura la reducción fue de 61% a 52% en el período señalado y en metales y minerales de 52% a 48%.

La ganancia de participación de los países desarrollados en aquellas exportaciones incrementó su cuota desde 36% a 46% en el período señalado. En agricultura la cuota se elevó de 33% a 46% y en metales y minerales de 42% a 47%. (Véase cuadro 28).

Por otro lado, el incremento de participación de los países en desarrollo en las importaciones mundiales de productos básicos no combustibles elevó su cuota, dentro del período ya señalado, desde 20% a 31%. En agricultura la elevación fue de 25% a 36% y en metales y minerales de 8% a 17%.

La pérdida de participación de los países desarrollados en aquellas importaciones redujo su cuota —en productos básicos no combustibles— desde 70% a 56%; en productos agrícolas desde 65% a 50% y en metales y minerales desde 83% a 74%. (Véase cuadro 29).

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial estas tendencias persistirán en lo que resta de este siglo.

Un aspecto, profusamente comentado, que estimula las citadas propensiones es la política agrícola de los países desarrollados, y en especial de la CEE. Merece observarse que, si bien el conjunto de los países desarrollados acrecentó su participación en las exportaciones agrícolas mundiales, Estados Unidos la redujo, desde 14% en 1967 a 11.6% en 1987. Por oposición los países europeos —y en especial los miembros de la CEE— acrecentaron su participación. En el período considerado Francia, Holanda, Alemania Federal, Reino Unido, Bélgica - Luxemburgo, Italia, España e Irlanda

Cuadro 28
PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS DISTINTOS DE LOS COMBUSTIBLES, POR REGIONES ECONOMICAS PRINCIPALES, 1969/71-2000

Productos	Países en desarrollo					Países industriales					Países de Europa Oriental				
	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000
	(porcentajes)														
Total de productos primarios distintos de los combustibles	58.85	49.62	50.72	50.41	48.72	35.63	46.60	45.92	46.66	48.61	5.52	3.78	3.37	2.93	2.66
Agricultura	61.32	50.09	51.67	50.92	48.32	33.48	46.87	45.52	46.65	49.41	5.20	3.04	2.82	2.42	2.27
Alimentos	54.79	44.98	47.15	47.08	45.13	40.43	53.28	50.79	51.12	53.22	4.77	1.73	2.06	1.79	1.65
Bebidas	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cacao	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Café	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Té	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cereales	21.83	17.87	20.75	20.19	19.30	69.71	80.20	76.45	77.47	78.73	8.46	1.93	2.80	2.34	1.97
Trigo	4.34	6.05	8.51	10.34	10.33	82.05	91.51	87.77	86.56	87.22	13.61	2.45	3.73	3.10	2.45
Arroz	64.35	61.07	70.96	69.20	65.89	34.44	37.77	27.75	29.28	32.68	1.22	1.16	1.29	1.52	1.43
Cereales secundarios	27.50	17.45	20.61	17.55	17.37	68.42	81.02	77.42	80.91	81.26	4.08	1.54	1.96	1.54	1.37
Otros alimentos	63.16	51.43	48.17	51.33	54.32	30.14	44.70	47.82	45.04	42.02	6.71	3.87	4.01	3.63	3.66
Azúcar	72.07	67.12	64.96	66.21	71.31	18.41	30.39	31.98	31.41	26.48	9.52	2.50	3.06	2.38	2.21
Carne de vacuno	39.99	19.46	24.22	31.40	32.39	52.89	73.10	69.54	62.77	61.40	7.11	7.44	6.24	5.83	6.21
Bananas	92.58	93.85	92.33	92.66	93.21	7.40	6.15	7.67	7.34	6.79	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
Naranjas	57.12	57.44	54.34	56.28	58.08	42.77	42.54	45.62	43.69	41.90	0.12	0.02	0.04	0.03	0.02
Grasas y aceites	32.23	40.25	44.90	45.98	46.44	67.71	59.72	55.09	54.01	53.55	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Aceite de palma	96.31	96.59	97.23	96.81	97.55	3.69	3.41	2.77	3.19	2.45	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Aceite de coco	92.60	94.06	92.97	93.55	94.67	7.40	5.94	7.03	6.45	5.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Aceite de maní	88.24	74.15	72.47	72.09	69.34	11.67	25.82	27.49	27.91	30.66	0.09	0.03	0.04	0.00	0.00
Aceite de soya	5.58	22.60	27.46	30.22	30.54	94.42	77.40	72.54	69.78	69.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Harina de soya	8.93	28.77	34.79	36.92	37.10	90.97	71.18	65.18	63.07	62.89	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Productos agrícolas no alimentarios	80.75	71.12	74.59	72.32	70.14	12.79	20.45	18.77	21.74	23.36	6.46	8.43	6.64	5.94	6.50
Algodón	67.72	44.54	56.89	54.59	53.70	19.08	36.16	27.79	32.37	31.38	13.20	19.30	15.33	13.03	14.91
Yute	95.23	96.91	97.67	97.83	98.73	4.43	3.09	2.33	2.17	1.27	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Caucho	98.62	98.79	98.50	98.89	99.15	1.38	1.21	1.50	1.11	0.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tabaco	52.68	55.60	59.37	62.16	59.29	34.83	35.65	35.50	33.51	37.17	12.48	8.76	5.13	4.32	3.54
Madera	94.85	92.69	88.12	81.59	73.51	4.44	6.43	11.01	17.26	25.86	0.71	0.88	0.87	1.15	0.63
Metales y minerales	51.94	48.23	47.76	48.70	50.28	41.65	45.78	47.16	46.67	45.53	6.41	5.99	5.08	4.63	4.19
Cobre	61.48	59.62	63.56	63.48	63.91	33.85	32.92	31.66	33.23	33.25	4.67	7.46	4.78	3.29	2.84
Mineral de hierro	46.74	49.12	50.96	53.50	53.45	42.28	42.18	40.83	38.04	39.31	10.99	8.70	8.21	8.45	7.24
Estaño	85.20	84.78	86.05	89.88	93.43	14.80	15.22	13.95	10.12	5.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Níquel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bauxita	83.32	79.43	81.40	78.71	77.89	14.22	19.02	17.22	19.79	20.53	2.45	1.55	1.38	1.50	1.58
Aluminio	33.03	28.96	27.92	31.48	37.58	58.15	64.12	65.64	62.44	56.90	8.82	6.92	6.44	6.08	5.52
Plomo	39.33	33.58	34.44	36.35	36.78	56.65	65.72	65.06	63.02	62.57	4.02	0.70	0.50	0.63	0.65
Cinc	31.05	25.95	24.93	25.56	25.72	65.26	72.06	73.92	73.17	72.92	3.69	1.98	1.16	1.27	1.36
Fosfato mineral	57.04	64.72	68.06	68.32	70.45	27.99	26.24	23.43	24.64	23.24	14.97	9.04	8.51	7.04	6.31

Fuente: Departamento de Análisis y Proyecciones, Banco Mundial.
n.d. = no disponible.

Cuadro 29
PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS DISTINTOS DE LOS COMBUSTIBLES, POR REGIONES ECONOMICAS PRINCIPALES, 1969/71-2000

Productos	Países en desarrollo					Países industriales					Países de Europa Oriental				
	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000	1969-71	1979-81	1984-86	1990	2000
	(porcentajes)														
Total de productos primarios distintos de los combustibles	20.45	29.49	31.07	32.56	37.83	69.77	56.89	55.51	53.47	47.06	9.77	13.62	13.42	13.96	15.11
Agricultura	24.84	34.62	35.75	37.21	42.11	64.97	50.54	49.52	47.36	41.03	10.19	14.85	14.73	15.43	16.86
Alimentos	25.26	34.09	36.17	37.34	42.16	65.48	49.96	48.55	46.61	40.19	9.26	15.95	15.28	16.05	17.66
Bebidas	8.96	11.47	12.82	14.44	16.11	83.53	80.31	77.42	75.26	72.43	7.51	8.22	9.77	10.30	11.47
Cacao	5.44	6.74	7.70	10.71	13.60	77.39	75.36	72.96	68.01	61.87	17.17	17.90	19.33	21.28	24.53
Café	7.06	8.43	9.75	10.86	11.41	87.92	86.01	83.80	82.74	81.66	5.03	5.56	6.44	6.39	6.93
Té	32.69	43.00	45.46	49.11	54.39	61.19	45.67	40.73	37.28	31.37	6.12	11.32	13.81	13.61	14.24
Cereales	47.81	51.03	54.79	56.00	61.22	40.96	26.71	23.67	22.26	16.80	11.24	22.26	21.54	21.74	21.98
Trigo	55.94	59.39	59.92	65.08	70.17	31.38	18.66	16.72	15.16	11.21	12.68	21.95	23.37	19.76	18.62
Arroz	83.43	79.38	80.95	78.90	78.58	8.90	10.80	12.06	12.03	10.63	7.68	9.82	6.99	9.07	10.79
Cereales secundarios	16.29	29.98	37.54	35.19	39.66	73.05	42.89	38.30	35.90	28.54	10.66	27.13	24.16	28.91	31.80
Otros alimentos	18.45	29.52	28.96	28.73	31.77	71.02	54.41	56.86	55.79	48.57	10.53	16.07	14.18	15.48	19.66
Azúcar	27.20	41.26	45.71	44.32	36.55	58.13	37.73	33.42	34.34	31.57	14.67	21.01	20.87	21.34	31.88
Carne de vacuno	10.95	22.11	20.02	20.88	31.51	81.88	63.98	68.91	65.56	55.07	7.16	13.91	11.07	13.56	13.42
Bananas	9.80	13.31	10.12	11.09	13.51	88.33	82.81	87.47	86.26	82.98	1.87	3.89	2.41	2.65	3.52
Naranjas	9.96	18.17	18.72	20.86	29.29	78.38	67.95	68.80	65.85	56.43	11.65	13.88	12.48	13.30	14.27
Grasas y aceites	16.42	27.60	33.56	33.84	36.38	78.75	62.03	55.84	54.68	51.72	4.83	10.36	10.60	11.48	11.90
Aceite de palma	30.02	60.36	69.63	70.11	77.12	69.18	35.24	24.18	23.81	18.14	0.80	4.40	6.20	6.08	4.74
Aceite de coco	13.15	17.26	17.07	15.70	18.95	83.93	77.14	76.75	76.69	73.50	2.92	5.60	6.18	7.60	7.55
Aceite de maní	13.87	14.20	21.12	26.99	40.73	83.65	83.26	74.81	69.48	55.91	2.47	2.54	4.07	3.53	3.36
Aceite de soya	29.54	41.80	46.22	45.12	46.02	68.00	51.86	47.32	47.54	46.42	2.47	6.35	6.46	7.34	7.56
Harina de soya	9.33	16.82	21.11	21.80	22.74	83.17	68.77	64.71	63.09	61.29	7.49	14.41	14.18	15.10	15.98
Productos agrícolas no alimentarios	23.59	36.69	33.70	36.52	41.75	63.45	52.80	54.28	51.50	46.67	12.95	10.51	12.02	11.98	11.58
Algodón	29.59	49.56	43.87	47.26	53.74	50.46	35.45	38.04	35.32	30.27	19.95	14.99	18.10	17.41	15.98
Yute	30.92	54.38	65.62	61.09	67.68	59.66	28.80	20.99	18.91	11.45	9.43	16.82	13.39	20.00	20.87
Caucho	20.40	25.77	26.53	27.27	32.17	63.25	61.48	62.64	62.95	58.94	16.34	12.75	10.83	9.78	8.89
Tabaco	15.32	22.56	20.18	24.59	29.40	69.99	63.05	65.28	61.20	57.55	14.69	14.39	14.53	14.21	13.06
Madera	21.63	35.39	33.36	37.99	44.03	76.89	63.53	65.22	60.47	51.79	1.48	1.08	1.41	1.55	4.18
Metales y minerales	8.16	13.65	16.56	17.16	21.05	83.24	76.54	74.09	73.72	70.73	8.61	9.81	9.35	9.12	8.22
Cobre	7.59	15.16	17.62	19.21	23.97	87.26	79.92	77.55	75.80	74.43	5.15	4.92	4.83	4.99	1.60
Mineral de hierro	0.83	7.01	10.00	13.84	16.29	87.62	78.85	74.92	71.13	69.31	11.55	14.15	15.08	15.02	14.40
Estaño	13.00	14.78	18.19	17.86	23.36	78.92	72.91	69.61	68.45	62.04	8.07	12.32	12.20	13.69	14.60
Níquel	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bauxita	1.61	1.57	8.09	5.41	7.83	89.54	87.59	74.42	75.94	70.60	8.85	10.83	17.49	18.64	21.57
Aluminio	7.90	14.89	18.20	15.97	19.71	80.79	74.07	73.39	76.20	71.85	11.31	11.04	8.41	7.83	8.44
Plomo	10.07	12.41	13.65	16.93	16.57	82.13	76.95	77.44	74.11	74.05	7.80	10.64	8.91	8.96	9.38
Cinc	12.76	15.61	16.57	18.21	21.95	88.45	81.19	76.94	75.91	71.98	2.78	3.20	6.49	5.88	6.07
Fosfato mineral	16.73	21.11	23.53	29.19	34.05	66.85	59.74	56.17	50.93	46.85	16.41	19.15	20.30	19.88	19.10

Fuente: Departamento de Análisis y Proyecciones, Banco Mundial.
n.d. = no disponible.

acrecentaron su participación desde 17.8% hasta 32%. En 1967 las exportaciones agrícolas de los países europeos nombrados, eran 50% superiores a los de Estados Unidos. En 1987 casi las triplicaban.^{25/} La importancia de los países desarrollados en la oferta internacional de productos agrícolas de clima templado, determina que sus políticas agrícolas sean decisivas no sólo en los precios de largo plazo de estos productos, sino también en las abruptas fluctuaciones de los mismos.

2. El mercado creciente de los países en desarrollo

Durante el período comprendido entre 1969-1971 y 1984-1986 las importaciones --evaluadas a precios promedio de 1979-1981-- de productos primarios no agrícolas crecieron a una tasa de 2.4% anual en los países en desarrollo, y de 0.8% en los desarrollados. En los países centralmente planificados la tasa del período fue de 1%.

Este dato es de suma importancia para evaluar la localización regional de los mercados más dinámicos de productos básicos. La demanda de los países en desarrollo, ha crecido tres veces más rápido que la de los países desarrollados.

En el campo de los alimentos los países en desarrollo presentan una elasticidad ingreso de su demanda muy superior a la de los países desarrollados, pues sus niveles de consumo están más lejos del punto de saturación, y en algunos casos por debajo de los mínimos nutricionales requeridos. En los países más pobres las necesidades alimentarias no se expresan plenamente en el mercado por carencia de recursos.

En el campo de las materias primas agrícolas y minerales, los procesos técnicos aún vigentes en los países en desarrollo, evidencian una intensidad de uso ^{26/} mucho mayor que la que impera en los países desarrollados. Como en muchos países en desarrollo la participación de la industria en el producto global es mayor que en los desarrollados, y, además evidencia una tendencia creciente, la elasticidad producto en el consumo de materias primas se hace aún más alta. Esta situación se hace especialmente evidente en el comportamiento de algunas de las nuevas economías industriales.

3. La reducción del mercado de los países desarrollados

a) La saturación y la sustitución en el consumo alimentario

En el capítulo siguiente se efectuará un somero examen de las tendencias del mercado para 10 productos de interés latinoamericano. Aquí se pretenden sintetizar algunos comportamientos generales, para grandes grupos de productos.

En el caso de los productos alimenticios de clima tropical (café, azúcar de caña, cacao, banano) emergen propensiones a la saturación del consumo en los países desarrollados con elasticidades ingreso extremadamente bajas e incluso negativas. Esta tendencia impactará con especial vigor en el futuro a los países centroamericanos y caribeños que dependen en alto grado de este tipo de exportaciones. También operan "efectos sustitución" por parte de productos, como la fructosa, en reemplazo del azúcar; o la creciente utilización de otros aceites vegetales distintos al cacao en la elaboración de chocolate. En ambos casos los productos que pueden utilizarse en la sustitución (maíz y soja) son alimentos de clima templado, respecto a los cuales existe un amplio control de oferta por parte de los países desarrollados.

b) El papel estratégico del precio del petróleo

Un punto particularmente vulnerable en la posición de mercado de los países desarrollados ha sido, como se sabe, el precio del petróleo, sobre todo por su impacto, después de los shocks del setenta, en los déficit comerciales y las tendencias inflacionarias derivadas de su uso como combustible. De aquí entonces que el progreso técnico de los centros se ha orientado en parte importante a reducir o sustituir los procesos productivos intensivos en energía derivada del petróleo.

Sin embargo, la dependencia de este producto todavía se proyecta con fuerza en las actividades industriales de los centros y también en las asociadas a la producción y/o demanda de productos básicos. En lo que sigue se proveen algunos ejemplos de la influencia de los precios del petróleo, sobre las cotizaciones de otros productos básicos, y de los esfuerzos de los países desarrollados por reducir su dependencia de este producto en el campo

energético, aunque manteniendo y aún acrecentando sus múltiples usos en la industria petroquímica.

Los precios y costos de los alimentos a través de múltiples interdependencias recíprocas son sensibles a los precios del petróleo. Por ejemplo, las alzas del petróleo encarecen los fertilizantes de origen petroquímico que son insumos en la producción de cereales y granos como el maíz y la soja. Cuando se eleva el precio de estos cereales lo hace también el de los diferentes tipos de carne pues aquellos granos compiten entre sí, en el campo de los alimentos para animales. Tomando otro ejemplo la elevación del precio del petróleo hace rentable --a partir de cierto umbral-- la producción de ethanol extraído del azúcar de caña, y paralelamente encarece --vía costo de fertilizantes-- la fructosa de maíz que compete con el azúcar.

El precio del petróleo también influye sobre el de las materias primas agrícolas y minerales. Por ejemplo el insumo de cobre en ciertas actividades manufactureras requiere de procesos técnicos altamente intensivos en energía. En consecuencia los shocks petroleros llevaron a tratar de reducir el consumo de cobre no por razones directamente vinculadas con su precio, sino por el alto costo energético involucrado. Por otro lado la industria petroquímica elabora fibras sintéticas que compiten con las naturales como el algodón o la lana. Cuando sube el precio del petróleo aumenta la competitividad de las fibras naturales y eventualmente su precio. Pero volviendo a los minerales y metales, el impacto del precio del petróleo no sólo se verifica a través de los procesos técnicos intensivos en energía, sino a través del efecto sustitutivo de los productos de la industria petroquímica. En especial los plásticos han tomado el lugar que antes era ocupado por los metales en múltiples aplicaciones industriales, como por ejemplo en el envasado de alimentos desplazando parcialmente al estaño y al aluminio. Otro tanto ha acontecido con estos y otros metales en la industria automotriz y en la electrónica.

c) Orientaciones generales en el progreso técnico de los centros

En general, las orientaciones del progreso técnico en los países desarrollados tienden a reducir el costo de la mano de obra (automación, computerización, robotización), de los insumos primarios y de la energía por unidad de producto manufacturero final. El uso creciente de material de

deshecho (chatarra), la miniaturización de productos, y la mayor eficiencia en el uso de los materiales --especialmente de los minerales y metales-- han contribuido a la citada tendencia.27/

Actualmente se están logrando importantes progresos en el campo de los materiales superconductores, capaces de transmitir la energía eléctrica con una extraordinaria reducción de las pérdidas que se producían a través de la conducción del fluido y con importantes aplicaciones en la esfera del transporte. Si los experimentos actualmente en curso resultan exitosos puede reducirse de manera importante la dependencia del petróleo como fuente energética, y del cobre en la transmisión de electricidad.

También en la actividad agrícola y pecuaria de los centros se ha intensificado la tendencia a la reducción en la intensidad de uso de trabajo y recursos naturales, y el acrecentamiento en la utilización de insumos químicos (petroquímicos en grado importante), mecánicos (maquinización, automatización, etc.), y biogénéticos (semillas híbridas, etc.).

En particular la biorevolución en ciernes, está promovida por grandes corporaciones transnacionales que controlan las actividades de investigación y desarrollo en esta área. En esto se diferencia de la Revolución Verde que fue concebida e implementada a través de organizaciones públicas.28/

En suma las tendencias señaladas --somera y ejemplificativamente-- hasta aquí, sobre procesos productivos e innovaciones tecnológicas, contribuyen a explicar la reducción de la cuota importada, y el incremento de la cuota exportada de productos básicos por parte de los países industrializados.

II. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR LA REGION

A. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Dentro de los límites de este trabajo, no es posible un examen exhaustivo de las condiciones y perspectivas del mercado de productos específicos que correspondan al interés especial de cada país latinoamericano. Por lo tanto, se eligió una "muestra" representativa compuesta por 10 productos.

Para cada uno de ellos se examinarán las perspectivas de su demanda y oferta a mediano y largo plazo, y la estructuración de sus mercados con una descripción de los principales países que en ellos intervienen. También se mencionarán, cuando corresponda, las principales políticas adoptadas por los países desarrollados en el campo del respectivo producto.

Los productos de exportación de especial importancia para la región que serán examinados en esta sección son, por orden porcentual en el valor de las exportaciones totales: café (8.2), soja (4.7), cobre (3.6), azúcar (2.9), hierro (2.5), carne vacuna (1.7), algodón (1.6), cacao (1.3), banano (1.3) y maíz (1.2). Cada uno de ellos da cuenta de por lo menos el 1% del total de las exportaciones de bienes a escala regional, y la selección se efectuó con base en cifras promedio elaboradas por el BID y correspondientes al período 1970-1985.^{29/}

Existen otros productos que deberían ser tenidos en cuenta por su alto interés para países específicos, como el trigo, la fruta, el estaño, el aluminio, etc. Asimismo el grupo de productos no incluye el petróleo, a pesar de su extraordinaria importancia en el valor exportado total de la región. Esas especificaciones caen fuera de los límites y posibilidades de esta sección. Pero dichos productos —y muchos otros— omitidos aquí, son tenidos en cuenta, al menos implícitamente en las consideraciones más globales, contenidas en este y los restantes capítulos.

De los diez productos de referencia hay siete —café, soja, azúcar, carne vacuna, cacao, banano y maíz— que corresponden al grupo de alimentos y bebidas. Hay uno —algodón— que se ubica en el rubro de las materias primas agrícolas. Los dos productos restantes —cobre y hierro— se encuadran en el campo de los metales y minerales.

Durante el período mencionado estos productos han dado cuenta de aproximadamente el 30% de las exportaciones totales de América Latina. De este porcentaje 22% corresponde a los siete incluidos en el rubro de alimentos y bebidas, 2% (algodón) a las materias primas agrícolas y 6% a minerales y metales.

La importancia de los productos agrícolas en las exportaciones primarias de América Latina no sólo destaca en términos de valor sino atendiendo también al número de países latinoamericanos que exportan cada producto. Considerando 23 países latinoamericanos, 30/ 18 exportan café, 3 exportan soja, 21 exportan azúcar, 14 exportan carne vacuna, 11 exportan cacao, 10 exportan banano, 6 exportan maíz, y 14 exportan algodón. En el terreno de los minerales y metales 3 países exportan hierro, y 5 países exportan cobre.

Ordenando entonces los productos anteriores de acuerdo con el número de países latinoamericanos que los exportan resulta la siguiente lista: azúcar, café, carne vacuna, algodón, cacao, banano, maíz, cobre, soja y hierro.

B. EXAMEN DE DIEZ PRODUCTOS DE IMPORTANCIA REGIONAL

1. Azúcar 31/

Alrededor de 40% de la producción de azúcar proviene de la remolacha cultivada en regiones templadas de Europa oriental y occidental y de Estados Unidos. El azúcar de caña se cultiva en las regiones periféricas tropicales del mundo. El cultivo de azúcar ha sido preferido de otros, por su alta generación de empleo (directo e indirecto) y también de ingresos por hectárea cultivada.

Se comercia entre el 25% y el 30% del total producido. En 1986 las exportaciones brutas al mundo fueron de 27 millones de toneladas. Los países en desarrollo contribuyeron con 56% de ese total. La Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Australia dieron cuenta de 27%. Los países socialistas de Europa Oriental participaron con un 4%.

El mercado mundial de azúcar de caña y remolacha, se ve afectado tanto por el cambio tecnológico como por la saturación del consumo por persona en el mundo desarrollado.

Desde 1975 la cuota del azúcar en el mercado de alimentos y bebidas del mundo desarrollado se ha venido reduciendo por la rápida introducción de endulzantes a base de fructosa --extraída del maíz y otros productos-- (High Fructosa Corn Syrup HFCS). Esta sustitubilidad vincula el mercado del azúcar con el del maíz. Hasta ahora los edulcorantes derivados de fructosa (HFCS) están siendo producidos por los países desarrollados especialmente Estados Unidos y Japón. La CEE ha desarrollado lentamente la producción de HFCS porque es importadora de maíz y exportadora de azúcar, pero esta sustitución podría acelerarse si se comienza a usar trigo para producir HFCS, respecto del cual la CEE es exportadora neta. También en Asia, Oceanía, Europa Oriental y América (Canadá, Argentina y México) se está explorando o iniciando la producción de edulcorantes basados en HFCS.

Por otro lado, durante el alza de los precios del petróleo, se inició la producción de ethanol como combustible extraído del azúcar de caña, especialmente en Brasil y Argentina y en el marco de la así denominada Iniciativa del Caribe (véase más abajo). Otros usos agroindustriales de la caña de azúcar incluyen la producción de cartón y papel a partir del bagazo. Asimismo a partir de la melaza extraída de la caña, se produce proteína unicelular apta para la alimentación animal, y ácido cítrico.

En cuanto a la demanda internacional de azúcar, aparte de las reducciones provenientes del mayor autoabastecimiento de los países desarrollados, debe registrarse los niveles de saturación del consumo, que han reducido la elasticidad ingreso de su demanda a 0.2 para la mayoría de los países industriales. Las excepciones corresponden al Sur de Europa y Japón con elasticidades de 0.7. Por otro lado la elasticidad ingreso de la demanda por persona es alrededor de la unidad en los países en desarrollo, con bajos niveles de consumo en Asia y Africa, y en torno a 0.7 en América Latina. Aparentemente los niveles de saturación tardan más en llegar en los países en desarrollo, porque la escasa diversificación dietética intensifica el componente de azúcar en el consumo por cápita.

Los precios en el mercado mundial están sujetos a abruptas modificaciones y distorsiones como consecuencia de las políticas proteccionistas de los países productores y consumidores.

La inestabilidad de los precios también se debe al retardo de los productores (alrededor de dos años) en responder a los cambios en las señales de precios. Este comportamiento contribuye a explicar la tendencia del mercado del azúcar a presentar breves períodos de altos precios seguido por largos períodos de precios bajos.

El grado de concentración industrial en la elaboración de azúcar refinada es muy alto en el interior de cada país desarrollado, pero el grado de transnacionalización parece bajo a este nivel. Sin embargo en el campo de la comercialización no más de 10 empresas tienen una participación decisiva en el mercado internacional. Las principales comercializadoras registran influyente participación en las bolsas de azúcar, especialmente la de Nueva York. Estas empresas operan principalmente en el mercado libre que da cuenta del 50% del comercio mundial de este producto.

La otra mitad del comercio mundial del azúcar, se procesa a través de negociaciones de gobierno a gobierno, o bajo acuerdos especiales establecidos sobre bases bilaterales o multilaterales. Las principales negociaciones de gobierno a gobierno corresponden a las ventas efectuadas por Cuba a la Unión Soviética. El acuerdo de azúcar de Lomé, cubre las exportaciones de los países A.C.P. (Africa, Caribe y el Pacífico) hacia la CEE. Otro arreglo importante es el Programa de cuotas azucareras que imponen los Estados Unidos a sus importaciones desde países seleccionados. El convenio internacional del azúcar está en proceso de renegociación, como se señala posteriormente.

En consecuencia, las perspectivas de largo plazo en los precios de este producto derivan directa o indirectamente de cambios en la política económica de los países desarrollados o de los arreglos institucionales a través de los cuales se transa buena parte de las exportaciones mundiales.

2. Café 32/

El café es un típico producto tropical cuyos ofertantes se ubican en el mundo en desarrollo y los principales demandantes en los países desarrollados. Los países en desarrollo totalizan prácticamente el 100% de las exportaciones mundiales. En 1987 las exportaciones netas se estimaron en 73 millones de sacos. Asia contribuyó con el 10%, Africa con el 20%, Oceanía con el 1.4%, y

América Latina y el Caribe con el 68%. En América Latina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala y México dan cuenta del 51% de aquellas exportaciones totales.

Los principales productores de la variedad arábica se encuentran en América Latina, los de la variedad robusta están en Asia y Africa. Los precios relativos de la variedad robusta se incrementaron en los años sesenta, al ser utilizada en la preparación de café soluble cuya demanda creció velozmente en dicho período.

Aparte del café soluble no han surgido innovaciones tecnológicas que afecten con claridad el mercado del café.

La demanda de café se caracteriza por su baja elasticidad respecto del ingreso (0.51), la que tiende a cero cuando el consumo por habitante alcanza el nivel de 3 kg. por año. La elasticidad de la demanda respecto del precio también es baja (-0.23), con lo que solamente grandes reducciones de precio pueden impactarla significativamente.

Un 75% de la demanda mundial proviene de Europa Occidental y Norte América. El volumen consumido por los Estados Unidos ha estado decreciendo a una tasa anual de 1.6% durante la última década. Sin embargo en otros países de la OECD (Japón, Reino Unido, España), el consumo ha seguido creciendo con cierto vigor.

La industria del café está muy concentrada. Veinte de las principales empresas elaboradoras de productos alimenticios son productoras importantes y las ocho mayores controlan más de la mitad de las ventas mundiales del producto final.

También la comercialización del café está concentrada. Se estima que en el año 1980 alrededor de 20 empresas controlaban más del 80% del comercio mundial.

Poco después de la introducción del Convenio Internacional del Café fue creado un mercado al margen del sistema de cuotas instituido por dicho Convenio. Este mercado paralelo al del Convenio ha crecido velozmente gracias a los descuentos concedidos por los exportadores tales como Brasil, Indonesia, México, Colombia e India.

3. Carne vacuna 33/

Los precios de la carne vacuna presentan un comportamiento cíclico que deriva de los ritmos de su producción.

Normalmente el alza de precios incentiva el crecimiento de la producción, pero éste ocurre con algún retardo después de la expansión de la crianza de ganado. Existe un trade-off entre sacrificar más ganado inmediatamente o retenerlo para una oferta futura. La rentabilidad de la crianza de ganado vacuno es directamente proporcional al costo de su alimentación, y el de otros factores variables en relación al precio de la carne.

Durante los años setenta hubo una coincidencia temporal en los ciclos de los principales productores. Una sincronización en la menguante cíclica de las existencias de ganado y en la menor tasa de faenamiento en varios países, condujo junto con otros factores a los altos precios del bienio 1972-1973. La fase de recuperación de las existencias también fue sincronizada entre los principales productores respecto de los puntos máximos de las tasas de sacrificio, lo que redujo drásticamente los precios en el bienio 1974-1975. A partir de esa fecha el ascenso de los precios fue igualmente pronunciado hasta 1980, fecha en que la sincronización de los ciclos de los principales productores comenzó a perderse y se quebró en torno a 1985 por diferentes razones.

Dada la liquidación de ganado por razones ajenas al ciclo productivo por parte de muchos de los mayores países productores los precios descendieron, en especial por los fuertes incrementos en la oferta de la CEE. El ciclo ganadero de la Comunidad fue perturbado en 1984 cuando los rebaños destinados a la producción láctea fueron sacrificados ante un exceso de oferta de leche, lo que produjo a su vez un acrecentamiento en la oferta de carne. También en Estados Unidos, la sequía de 1984, junto con problemas financieros de los productores, llevó a una liquidación de existencias. Algo parecido ocurrió en Argentina y Brasil durante 1985.

En los países desarrollados durante el primer quinquenio de los ochenta la carne vacuna fue sustituida en grado significativo por la de cordero y de cerdo. También en los países en desarrollo los cambios de precios han favorecido esta sustitución. Los coeficientes de elasticidad ingreso

utilizados para proyectar la demanda en las proyecciones del Banco Mundial³⁴/ fueron de 0.3 para los países en desarrollo de bajo ingreso, 0.7 para los en desarrollo de ingreso medio y economías centralmente planificadas y 0.4 para las economías industrializadas.

Al comienzo de los setenta los países desarrollados daban cuenta del 53% de las exportaciones brutas y del 82% de las importaciones brutas. En 1985 los valores respectivos eran de 69% y 74%. La declinación de las importaciones probablemente continuará a largo plazo. En contraste las cuotas exportadas por los países centralmente planificados y los países en desarrollo han declinado en tanto que subían sus cuotas de importación.

Los principales países importadores, muchos de los cuales también son importantes productores, han desarrollado en este campo una política comercial con estrictas y detalladas regulaciones.

En Estados Unidos, se estima una "cantidad base" de importaciones para el año siguiente. Si la "cantidad base" de acuerdo con estimaciones del Departamento de Agricultura fuera superada en más de 10%, el Presidente puede proclamar que el total importado sea limitado a la "cantidad base". Si la restricción de importaciones tiene lugar, el Secretario de Agricultura asignará cuotas a los países proveedores dentro del marco de la restricción global con base en las cuotas ocupadas durante previos períodos "abiertos". En años recientes el gobierno ha preferido negociar restricciones voluntarias, antes que la imposición formal de cuotas.

La ley de control de importaciones de carne de Canadá es bastante similar a la de Estados Unidos.

La CEE regula sus importaciones de carne, primero a través de precios mínimos de importación que se ajustan por un sistema de derechos variables (variable levies) y segundo por la imposición de cuotas durante períodos de excesiva oferta doméstica.

Las importaciones cárneas de Japón están estrictamente controladas por un esquema global de cuotas. A través del sistema de cuotas, los precios domésticos logran exceder ampliamente los internacionales. El gobierno impone derechos (levies) a los importadores para absorber ganancias excesivas.

4. Algodón 35/

El algodón produce la fibra natural más intensamente utilizada en la industria textil. Actualmente existen manufacturas de algodón en por lo menos 109 países.

El algodón se produce en muy diferentes tipos de unidades productivas con drástica heterogeneidad en los métodos de cultivo y en las productividades. Las fluctuaciones anuales de la producción pueden reconocer causas climáticas, obedecer a decisiones gubernamentales o asociarse con el ciclo de demanda de fibras provenientes de la industria textil.

En 1987 las exportaciones brutas totales de algodón alcanzaron a 5.2 millones de toneladas. Las economías industrializadas contribuyeron con 33.5% de aquel total; las centralmente planificadas con 13.7%; las en desarrollo con 52.8%. Dentro de estos últimos la contribución de América Latina fue de 10.7%. Por el lado de las importaciones los países industrializados adquirieron, en el mismo año, 34% de aquel total; las centralmente planificadas 15.5%; las en desarrollo 50%. Las importaciones de América Latina no alcanzaron al 3% de dicho total.

El consumo de algodón disminuyó su expansión durante las últimas dos décadas por el creciente uso de las fibras artificiales, en particular el polyester, que puede mezclarse con el algodón. Inicialmente la sustitución fue inducida por los costos declinantes de las fibras sintéticas en relación con el del algodón, pero en años recientes los precios del algodón han vuelto a lograr mayor competitividad.

Durante el período 1974-1984 el consumo mundial per cápita de algodón disminuyó a una tasa anual de 0.09%, el de la lana aumentó a 0.10% y el de las fibras sintéticas creció a 0.5%.

Las tendencias de la producción de algodón y sus manufacturas ejercen gran impacto sobre los patrones de comercialización del algodón en rama. La disminución de las exportaciones de algodón en los países en desarrollo, más allá de reducciones coyunturales en su producción se asocia, con la relativamente rápida expansión de las manufacturas de algodón en esos mismos países.

Se ha estimado que 15 compañías comercializadoras controlan el mercado mundial. Varias de ellas también representan un rol similar en otros productos básicos. Aunque son comercializadoras por naturaleza algunas han establecido una extensa concatenación hacia atrás y hacia adelante en actividades de plantación, desmotamiento, hilado, tejido, almacenaje, etc. Con el tiempo la competencia entre las comercializadoras parece haber ido cediendo el paso hacia un oligopsonio más coordinado.

El proceso de formación de precios tiende a basarse en las cotizaciones del mercado de futuros de Nueva York, referidas al algodón blanco cultivado en Estados Unidos. Este mercado no representa al precio mundial del algodón, pero actúa como el único referente de precios para todo el algodón comercializado internacionalmente. Una proporción muy grande del comercio mundial se transa aceptando las normas y el arbitraje de la Asociación Algodonera de Liverpool.

5. Cacao 36/

El cacao es otro típico producto tropical que, al igual que el café, presenta una oferta controlada por los países en desarrollo. En 1987 el 100% de las exportaciones netas correspondió a estos países. De las 1 958 000 toneladas vendidas, 11% correspondió a Asia, 55% a Africa y 27% a América Latina y el Caribe. Brasil y Ecuador conjuntamente dan cuenta de 19% de las exportaciones netas totales.

Los países desarrollados controlan el lado de la demanda. Del total de las importaciones netas totales de 1987, 57% correspondió a los desarrollados; 14% a las economías centralmente planificadas y 29% a los países en desarrollo.

La comercialización del cacao presenta sistemas que varían en los países productores, desde algunos con completo control gubernamental (Gana y Nigeria hasta 1986) hasta otros completamente privados (Brasil). También existen cooperativas de productores (Malasia), o instituciones gubernamentales que controlan el mercado sin pasar por el control físico del producto (Costa de Marfil, Camerún).

En los principales países consumidores la comercialización del cacao se efectúa privadamente. Las firmas involucradas, se caracterizan por altos niveles de concentración e integración vertical.

Recientemente los propios productores de semillas de cacao han acrecentado la cuota localmente procesada del producto. Por oposición la molienda (grinding) ha decrecido en algunos países desarrollados. En 1961-1965 Estados Unidos molía más del 22% de la producción de semillas. En 1986, esa proporción descendió a aproximadamente 10%.

El alto precio alcanzado por el cacao a fines de los setenta, estimuló la utilización de productos que sustituyen a la manteca de cacao, como los aceites de palma y de soja entre otros. Como los precios de estos sustitutos se proyectan deprimidos para los próximos años, es de esperarse que esta competencia continuará o incluso se acrecentará. Actualmente algunos países de la CEE han estado debatiendo la proporción de estos aceites que puede ser insumida sin que el producto final pierda el derecho a ser denominado "chocolate".

A nivel mundial la elasticidad ingreso de la demanda de cacao es baja (0.55). También lo son las elasticidades precio, de corto (-0.20) y largo (-0.24) plazo. La demanda futura de cacao será fuertemente influenciada por el comportamiento de los países en desarrollo, con elasticidades ingreso considerablemente más altas. Para fines de siglo se espera un fuerte incremento en la demanda proveniente de China.

Un pequeño número de transnacionales controla los sectores de producción intermedia. Han establecido locales de comercialización en los países de desarrollados transando directamente al por menor aproximadamente la mitad de la producción, y comercializando el otro 50% por intermedio de distribuidores mayoristas.

A nivel del comercio de cacao en grano, al igual que en el caso del café, las comercializadoras transnacionales —no más de seis de ellas— controlan más del 70% del mercado mundial.

También de manera análoga al caso del café, los productores primarios en vez de acrecentar sus existencias recurren crecientemente a las comercializadoras para reducir riesgos de precios.

En vista del elevado porcentaje que representa el cacao en el valor final del chocolate la necesidad de cobertura en los mercados de futuros se acrecienta, para evitar que las fluctuaciones inesperadas eliminen las ganancias de los procesadores del producto.

Por otro lado, sin embargo, las juntas de comercialización de los diversos países en desarrollo, al no hacer uso adecuado y suficiente de los mercados de futuros, hacen frente a mayores riesgos de precios.

6. Banano 37/

El banano es otro típico producto tropical cuya oferta está controlada por los países en desarrollo. Aproximadamente 40 países producen banano para consumo local pero sólo 16 países exportan cantidades significativas. En 1987 las exportaciones brutas totales mundiales de banano fueron de 7 467 000 toneladas de las cuales aproximadamente 93% provino de los países en desarrollo. América Latina exportó 77% del total mundial en el año citado. Ecuador es el principal exportador mundial aunque su cuota ha ido decreciendo. En 1987 fue de 19%. En ese mismo año los países industriales dieron cuenta de 89% del total de importaciones brutas. Estados Unidos es el principal importador mundial con 34% del total.

El cultivo del banano presenta efectos parecidos al de una cosecha anual. El árbol crece rápidamente y genera el fruto alrededor de un año después de plantado, luego de la cosecha toda la planta es cortada y se regenera desde sus antiguas raíces. A partir de la tercera cosecha es necesario replantar.

El banano es un fruto altamente perecible y no puede ser almacenado. El máximo lapso entre cosecha y consumo es de cinco semanas. Estas particulares características han promovido una integración industrial que actualmente es controlada por unas pocas grandes empresas transnacionales.

El consumo anual per cápita de banano en los países industrializados alcanza su punto de saturación en alrededor de los 10 kg., después de alcanzar ese nivel suele declinar lentamente por un efecto de sustitución por otras frutas frescas de mayor costo. En los países en desarrollo niveles mucho más altos, de hasta 45 kg. per cápita, pueden prevalecer. La elasticidad ingreso de la demanda por parte de los mayores importadores es muy baja: 0.08 en

Estados Unidos, 0.06 en Francia, 0.14 en Holanda, y resulta negativa para el Reino Unido y la República Federal de Alemania. Japón es un país con muy bajo consumo por habitante y una elevada elasticidad ingreso (1.29). Las elasticidades precio de la demanda son negativas y oscilan entre (-0.1) y (-0.6) para los principales importadores.

La comercialización mundial del banano sigue un patrón caracterizado por la abundancia de acuerdos preferenciales, la perecibilidad de la fruta y el alto nivel de sus costos de transporte.

Unas pocas transnacionales dominan el mercado bananero: United Brands, Standard Fruit, y Del Monte controlaban alrededor de 2/3 del mercado mundial en 1984.

En vista del alto grado de diversificación geográfica y por producto de estas empresas, el comercio del banano es para ellas un rubro más de una surtida gama de alimentos.

Una parte importante de las transacciones está sujeta a acuerdos preferenciales. La convención de Lomé representa 15% del comercio mundial. También las operaciones de comercio compensado suelen ser frecuentes y significativas.

El carácter perecible del fruto impide que exista un precio de mercado único a nivel internacional. Los precios son determinados por oferta y demanda en tiempos y lugares específicos. La FAO ha calculado que del precio final 1/3 va al productor, el flete y el seguro dan cuenta de otro tercio, y el resto es el costo de embalaje, transporte terrestre, impuestos de exportación, faenas portuarias y márgenes de importadores y exportadores.

7. Cereales (caso del maíz) 38/

El maíz cae dentro de los cultivos de granos de clima templado cuya oferta está claramente controlada por los países desarrollados y más específicamente por Estados Unidos. En 1987 las exportaciones mundiales de maíz alcanzaron a 64.43 millones de toneladas. Los países desarrollados contribuyeron con 80% de ese total. Estados Unidos aportó 63% y Europa Occidental 15%. América Latina contribuyó con 6%, correspondiente casi en su totalidad a las exportaciones de Argentina.

La expansión de la producción mundial de granos --que incluye al maíz-- es atribuible a dos factores de diferente índole. Uno es la así denominada "Revolución Verde" basada en la introducción de nuevas semillas híbridas y poderosos fertilizantes que permitieron elevar la producción mundial y en particular la de algunas regiones en desarrollo de Asia como China, Indonesia, Pakistán, India, etc. Los avances en biotecnología hacen presagiar nuevas e importantes innovaciones en este campo. Pero el gran control de la oferta por parte de las economías desarrolladas no sólo proviene de su dominio de la tecnología sino también de la política agrícola aplicada en especial por los Estados Unidos, principal productor mundial de cereales, y en grado menor por la CEE y Japón.

La actividad cerealera mundial transitó desde un gran auge a comienzos de los setenta hasta la gran declinación de precios reales --la más aguda de los últimos cincuenta años-- a mediados de los años ochenta, en que los precios del maíz declinaron 81% respecto de sus altos niveles de 1984.

Las alzas y posteriores descensos en los precios de la energía contribuyeron a estas fluctuaciones. Cuando subieron los precios del petróleo, los países exportadores del hidrocarburo acrecentaron sus ingresos y la demanda de cereales. El alza de los precios de la energía, elevó también los precios de los fertilizantes insumidos en la producción de cereales. Estas presiones de demanda y de costos, contribuyeron a elevar el precio internacional de los granos. Durante los ochenta dichas tendencias se revirtieron. Los precios de la energía cayeron, se redujo la demanda de los países exportadores de petróleo y se abarataron los fertilizantes, aumentando los rendimientos por hectárea. Por ejemplo, el precio del nitrógeno cayó 54% en términos reales entre 1981 y 1986.

Desde una perspectiva económica más amplia los factores que crearon la gran expansión del comercio en los años setenta fueron el crecimiento del ingreso, los cambios en los patrones de consumo, y los bajos precios producidos por el debilitamiento del dólar. Pero en los ochenta sobrevino un profundo cambio en la política económica de los países industriales que contribuyó a precipitar la recesión de 1981-1982, el dólar se apreció fuertemente hasta 1985 y muchos importadores acrecentaron su producción doméstica de granos.

En respuesta a la desaceleración de las exportaciones y el acrecentamiento de las existencias, los Estados Unidos modificaron radicalmente su política agrícola en 1985. La ley de seguridad alimentaria de 1985 (Food Security Act) alteró la perdurable relación que había existido entre los precios sostenidos de los Estados Unidos y los precios del mercado internacional, a través de subsidios directos a la exportación. Además promovió una masiva reasignación de tierras destinada a reducir la producción.

Los países exportadores importantes del mundo en desarrollo (como Tailandia o Argentina) fueron perjudicados gravemente, especialmente por los subsidios a la exportación que redujeron los precios de oferta estadounidenses a la mitad de sus costos efectivos de producción. Otros mecanismos como la ayuda bajo forma de asistencia alimentaria (P.L.480) también ayudaron a reducir los elevados stocks estadounidenses y a perjudicar la posición de sus competidores en el mercado internacional.

La comercialización internacional del maíz, al igual que la de los restantes cereales, está controlada por no más de 10 empresas que efectúan más del 90% del comercio total. En el caso del comercio desde y hacia la región latinoamericana estas empresas actúan a ambos lados de los mercados, por lo que no será impropio en muchos casos hablar de comercio intrafirma.

El precio es determinado directa o indirectamente en las bolsas y mercados de futuros del mundo desarrollado. Las empresas transnacionales que controlan el comercio de cereales gravitan decisivamente en dichos mercados.

8. Soja 39/

Existe un número relativamente grande de materias primas para la producción de grasas y aceites. Algunas son de origen animal y otras de origen vegetal. Las vegetales se dividen en aquellas extraídas de cultivos anuales y las que suponen plantaciones relativamente más perennes. En 1987/1988 la cuota de mercado para las grasas animales era de 27%, y 10% menor que la proporción correspondiente a 1971/1972. En 1987/1988 las cuotas de mercado de los principales aceites vegetales fueron: aceite de soja 21%; aceite de girasol 20%; aceite de palma 13%; y otros aceites vegetales 19%.

En semillas de soja los países desarrollados evidencian mayor control de la oferta que los en desarrollo. En 1987 las exportaciones brutas de semilla de soja fueron aproximadamente de 8.4 millones de toneladas, de las cuales alrededor de 68% fueron provistas por las economías industrializadas y el resto por las economías en desarrollo. En ese mismo año, Estados Unidos contribuyó con 49% y la CEE (10 países) con 17%. Entre los países en desarrollo Brasil es el principal exportador (18%); también Argentina y Paraguay contribuyeron conjuntamente con una cuota aproximada de 13%.

El grueso de la producción mundial de semilla de soja es procesada para producir aceite de soja, y harinas de soja con fines alimenticios. Los aceites son principalmente procesados para consumo humano (en especial margarinas vegetales); las harinas con alto contenido proteínico se elaboran para consumo principalmente animal.

El precio y las condiciones de mercado de la soja, no pueden examinarse aisladamente de los otros productos del grupo, en vista del alto grado de sustituibilidad que presentan en sus usos finales. El progreso técnico en la refinación y uso de grasas y aceites ha incrementado dicha sustituibilidad. En consecuencia los precios relativos de los sustitutos son un criterio de creciente importancia por parte de las actividades e industrias que consumen estos productos. La creciente posibilidad de sustitución ha estimulado el uso de aceites más baratos como los de soja o palma. Existe un producto que en el largo plazo podría competir con el conjunto de grasas y aceites de origen animal o vegetal. Se trata de las proteínas unicelulares (single - cell proteins) que derivan principalmente del petróleo y sirven para alimentación animal, pero por el momento la rentabilidad y competitividad de estos productos está por verse.

A muy bajos niveles de ingreso, correspondientes a una oferta de aproximadamente 2 000 calorías per cápita, los aceites vegetales para consumo humano son considerados un lujo y constituyen no más del 3% de la dieta calórica (Bangladesh, China, Filipinas). A medida que el ingreso y el consumo de calorías por habitante se elevan, crece la proporción de estos productos en la dieta calórica y decrece la correspondiente a grasas animales. Las elasticidades ingreso conjuntas para la demanda total de aceites vegetales, en algunas proyecciones del Banco Mundial, son de 0.4 para los países

industrializados de 0.6 para las economías centralmente planificadas y de 0.8 para los países en desarrollo.

Los países desarrollados importan aproximadamente un 60% del total de semillas de soja a nivel mundial. Tanto por el lado de la oferta como de la demanda las políticas agrícolas de estos países son esenciales en el comportamiento del mercado de la soja.

La Junta de Comercio de Chicago (Chicago Board of Trade) fija el precio internacional de la soja. Se trata de un mercado altamente especulativo. Las cantidades transadas en el mercado de futuros superan en hasta veinte veces las cantidades físicas que ingresan a los circuitos internacionales.

La Ley de Seguridad Alimentaria de los Estados Unidos —que busca mantener los niveles de precios de los productores y limitar la oferta doméstica—, también ha influido sobre el comportamiento del mercado de la soja. El impacto se verifica indirectamente a través del programa elaborado para el maíz. El precio de referencia (target price) para este último cereal, es relativamente muy atractivo en relación con el precio esperado de la soja, en consecuencia los agricultores estadounidenses han estado inclinándose por aquel producto con lo que la cosecha de 1987 ha sido la más baja desde 1979.

En la CEE desde comienzos de la década se ha desarrollado un programa orientado a la autosuficiencia en semillas oleaginosas y alimentación animal de alto contenido proteínico. Entre 1979 y 1988 la producción de semillas oleaginosas se multiplicó por 440%, pero a costa de gastos gubernamentales extraordinariamente gravosos con base en precios de garantía que son pagados indirectamente a través de un sistema de subsidios. El problema se exacerba por el ingreso de España y Portugal a la CEE, en vista de que estos países son importantes productores de aceite de oliva y girasol.

9. Cobre 40/

El cobre es un versátil metal ampliamente usado en forma pura o en aleaciones con zinc, estaño, níquel o plata. Sus propiedades han sido aprovechadas por múltiples sectores industriales, en particular la industria eléctrica y electrónica que explica el 50% de su consumo total. Otras industrias que

consumen cantidades significativas de cobre son las de la construcción y del transporte.

Las exportaciones brutas mundiales de mineral de cobre alcanzaron en 1987 a 1 475 000 de las cuales el 40% provino del mundo desarrollado, el 1% de economías que no son de mercado y el restante 59% de las economías en desarrollo. Los principales exportadores del mineral de cobre en el mundo desarrollado son Canadá y Estados Unidos, y de los países en desarrollo Chile y Perú en América, Filipinas, Papua y Nueva Guinea en Asia y Zaire y Zambia en Africa.

Las exportaciones brutas mundiales de cobre blister (95% a 99% de pureza) fueron en 1987 de 632 millones de toneladas. Sólo el 10% provino de los países desarrollados, y prácticamente la totalidad del resto se originó en los países en desarrollo. Los principales exportadores de blister fueron Zaire (40%) en Africa; Chile (21%) y Perú (14%) en América Latina.

Las exportaciones mundiales brutas de cobre refinado fueron en 1987 de 3 337 000 toneladas de las cuales correspondieron 28% a los desarrollados; 10% a economías que no son de mercado; y 62% a países en desarrollo.

Los principales exportadores de cobre refinado dentro de las economías en desarrollo son Chile (28%) y Perú (5%) en América Latina; Zambia (15%) y Zaire (6%) en Africa. Entre los países desarrollados la CEE (10 países) exportó el 12%, Canadá el 8% y Estados Unidos menos del 1%. Todos los datos anteriores están referidos al año 1987.

Los países desarrollados importan 81% del total de mineral de cobre, 79% del total de blister, y 76% del total de refinado a nivel mundial. La demanda de cobre se ha visto afectada por el surgimiento de sustitutos. En materia de conductividad eléctrica su principal competidor es el aluminio. La cuota de aluminio en la fabricación de cables eléctricos se incrementó desde menos de 10% a mediados de los sesenta a más de 25% a comienzos de los setenta fuera de Norteamérica y Oceanía. Una tendencia similar se ha observado en los Estados Unidos. La sustitución de cobre por aluminio también se ha verificado en la fabricación de radiadores para automóviles producidos en Europa, pero esta tendencia ha sido mucho menos marcada en Estados Unidos y en Japón.

En la industria de la construcción la sustitución más importante es la del cobre por plásticos en cañerías de agua corriente; la que, según se espera, continuará acentuándose.

En materia de telecomunicaciones los cables de cobre están siendo sustituidos por la fibra óptica. Esta tendencia también se acentuará en el futuro. La reducción del tamaño y en algunos casos la muy acentuada miniaturización de los productos manufacturados que insumen cobre especialmente en bienes de consumo como automóviles e implementos electrónicos, es otro factor importante en la reducción del uso de este metal por unidad de consumo final.

Por último, a más largo plazo el desarrollo de materiales superconductivos a costos económicamente competitivos, podría ser desastroso para la futura demanda de cobre, salvo que el propio cobre fuera un insumo esencial de dichos materiales. Al respecto cabe reiterar que la utilización del cobre como conductor eléctrico, da cuenta aproximadamente del 50% de su consumo industrial total.

Por otro lado, sin embargo, las tendencias a la automatización y computarización han acrecentado el consumo de cobre, en vista que la producción de nuevas unidades ha contrarrestado con creces el menor consumo unitario proveniente de la miniaturización.

En cuanto a la manera como las orientaciones del desarrollo mundial están afectando el consumo de metales y en especial del cobre, la desaceleración en el crecimiento de los países industrializados y la reducción de la participación industrial --en favor de los servicios-- dentro del crecimiento del producto total han desalentado el crecimiento mundial del consumo de cobre. En cambio se espera un crecimiento continuo en la demanda de los países en desarrollo. En especial de países como Brasil, India o China.

Por el lado de la oferta el principal cambio tecnológico proviene de la producción de cátodos de cobre a través de una nueva técnica (Sx Ew).^{41/} Otra fuente importante de "reservas" corresponde a la chatarra que, en algunos países como Estados Unidos da cuenta de un creciente porcentaje (15% o más) de la producción de cobre refinado.

Recientemente las proyecciones del Banco Mundial están tomando crecientemente en cuenta en la proyección de los precios del cobre, no sólo el

comportamiento de sus principales sustitutos como el aluminio, sino también el costo de la energía. En muchos productos manufacturados el cobre es un insumo menor y la decisión de usarlo o no, puede depender de otros factores. El creciente costo de la energía ha influido en una menor intensidad en el uso de cobre a través de ciertas complementariedades del proceso productivo que puedan implicar un mayor costo de energía. El cobre y la energía (especialmente la derivada del petróleo) pueden verse en medida importante como productos complementarios.^{42/}

Los años ochenta han dado lugar a importantes reestructuraciones de la industria a través del cierre o modernización de unidades ineficientes; de la emergencia de nuevos procesos técnicos (Sx Ew) en la producción; de las sucesivas devaluaciones cambiarias con el objeto de acrecentar el volumen exportado por parte de los principales países exportadores de cobre; y de la reestructuración de la propiedad a través de fusiones y adquisiciones.

Aunque han aumentado las ventas directas desde aquellos países en los que hubo nacionalizaciones de empresas mineras, una parte importante de aquellas ventas es manejada todavía por agentes ubicados en los principales países consumidores. La empresa CODELCO de Chile, principal productor mundial de cobre refinado, participa en empresas mixtas para producir alambra en países consumidores lo que le ha permitido aumentar sus ventas directas.

Por otro lado, aun cuando las bolsas de metales de Londres y Nueva York no transan más del 20% del comercio total del cobre, sus cotizaciones son el referente para un volumen mucho mayor de contratos.

En general, la exportación de cobre no refinado por parte de los principales países en desarrollo ha crecido más rápidamente que la de cobre refinado. Esto se ha debido al fuerte incremento en la capacidad de refinamiento por parte de los países consumidores en especial del Japón. Este país ha establecido un escalonamiento arancelario que concede una alta protección efectiva al procesamiento de cobre dentro de Japón. Otro tanto ha sucedido en Corea.

10. Hierro 43/

El hierro es uno de los más abundantes minerales en la corteza terrestre. Las reservas mundiales deberían no agotarse hasta el siglo XXII si continúan las presentes tasas de extracción. Aunque las reservas están distribuidas por todo el mundo, los mayores productores actuales de mineral de hierro son Unión Soviética, Brasil, Australia, China, India, Estados Unidos, Canadá, Francia, Sud Africa y Liberia.

La mayoría del mineral de hierro es comercializado de dos maneras diferentes. La primera, entre plantas productoras de acero y sus verticalmente integradas plantas mineras, a través de contratos de largo plazo. Sin embargo en vista de la declinación en los precios del hierro, de manera creciente las plantas elaboradoras de acero compran el hierro en el mercado "spot".

El hierro es el insumo básico para la producción de acero. El acero es el más versátil de todos los metales y su precio por tonelada es también el más bajo, lo que explica que sea consumido prácticamente por todas las actividades industriales modernas.

Del total de mineral de hierro exportado en 1987, 37% correspondió a países desarrollados, 11% a economías que no son de mercado y el restante 52% a los países en desarrollo. América Latina contribuyó con 30% de aquel total. Los países industrializados, en ese mismo año importaron 73% de aquel total, las economías que no son de mercado el 15%, y el restante 11% correspondió a los países en desarrollo. Las importaciones de América Latina no alcanzaron al 1% del total.

La demanda de mineral de hierro declinó a 0.7% por año en el período 1975-1984 debido a la caída en la producción de acero y los cambios técnicos que promovieron una mayor eficiencia en su elaboración. La caída en la producción de acero es atribuible a la desaceleración del producto en los países industrializados y en un grado menor a la declinación de la intensidad de uso del metal en esos mismos.

El rápido incremento en la producción de acero, estimuló grandes inversiones en minerales de hierro en los años sesenta y comienzos de los setenta. La desaceleración de la demanda de acero desde mediados de los setenta ha derivado en un exceso de capacidad instalada.

En 1961 los mayores productores de mineral de hierro por orden decreciente de importancia eran la Unión Soviética, los Estados Unidos, Francia, China y Suecia. En 1984 eran la Unión Soviética, Brasil, Australia, China e India.

El porcentaje mundial de hierro producido que se transa internacionalmente subió de 30% en 1961 a 48% en 1984. Los tres importadores principales --Japón, Estados Unidos y CEE-- dan cuenta del 75% del total.

Si bien ha disminuido la importancia de los suministros "cautivos" al nacionalizarse las minas en varios países productores, casi todos los aspectos de la comercialización y distribución del mineral de hierro son controlados por los compradores.

Este mineral no se comercia en ninguna bolsa de productos básicos. Las compras de Alemania Federal y Japón a la compañía estatal brasileña CVRD, y las que efectúa Japón a Australia proveen de los precios de referencia para el mercado internacional.

En 1975, 95% de las exportaciones de los países en desarrollo se dirigían a los países industrializados, en 1984 ese porcentaje se había reducido a 70%, porque los países en desarrollo han incrementado rápidamente su producción de acero. El consumo de hierro de los países en desarrollo se incrementó al 6% anual en el período 1961-1984, comparado con sólo 1.7% en los países industrializados.

Los países que producen y exportan mineral de hierro probablemente encararán una declinación en los precios reales para los próximos quince años. No existe ninguna institución internacional o intergubernamental directamente envuelta en negociaciones de precios o planificación de inversiones, en materia de mineral de hierro.

III. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN PRODUCTOS BASICOS

A. INTRODUCCION

Las explicaciones de la CEPAL sobre las tendencias al desequilibrio exterior de las economías periféricas, concluían en que el desarrollo de estas economías se veía limitado por su escasa capacidad para importar. En el plano comercial se hacía necesario un mayor acceso al mercado de los centros para acrecentar los ingresos de exportación, que eran la principal limitante estructural de aquella insuficiente capacidad para importar. En el plano financiero se requería de la ayuda externa para promover a largo plazo el desarrollo de las economías periféricas.

En definitiva, la cooperación internacional debía traducirse en una redistribución del ingreso hacia los países en desarrollo para que puedan crecer por encima del tope que les impone el lento crecimiento de sus exportaciones primarias. Existiendo esa holgura importadora el segundo requisito era que esos países usen los recursos adicionales para diversificar su oferta exportable y por definición abandonar su posición periférica, convirtiéndose en exportadores de manufacturas. Sin embargo, tras un cuarto de siglo de esfuerzos en el campo de la cooperación Norte-Sur, las perspectivas que enfrentan hoy los países en desarrollo —y América Latina en particular— para promover estrategias y políticas de cooperación en el campo de los productos básicos no se presentan, a fines de los años ochenta, ni fáciles ni favorables. Esta comprobación se verifica tanto a nivel internacional, como en el plano latinoamericano.

En primer lugar, el escenario internacional se ha modificado profundamente, afectando los marcos, los principios y las prácticas en que se desenvolvía la cooperación internacional. A inicios de los años sesenta cuando a través de la UNCTAD se consolidan los fundamentos de la cooperación Norte-Sur, la economía mundial y la de los países desarrollados en particular, crecía dinámicamente a tasas que fueron las más altas en la historia del capitalismo. El ciclo tecnológico fundado en la energía barata, el motor de combustión interna, la electrónica, los plásticos y la nascente investigación espacial no mostraba aún signos de agotamiento o de sustitución masiva por

otra oleada de progreso técnico. Las reglas de juego de posguerra mantenían plena validez a través de la vigencia de los principios multilaterales del GATT, del patrón dólar-oro, y de los organismos financieros intergubernamentales.

Los tipos de cambio fijos y las tasas de interés bajas y estables, eran parámetros fundamentales del orden económico internacional. A nivel nacional los países desarrollados depositaban su confianza en políticas de corte keynesiano, con fuerte énfasis en los instrumentos fiscales, asociados a la filosofía del Estado benefactor. A lo largo de los años sesenta estos estilos y modalidades se fueron deteriorando. En los setenta, se sucedieron las transformaciones: la inconvertibilidad del dólar y los tipos de cambio variables; las dos intensas elevaciones en los precios del petróleo, y la estanflación asociadas no sólo al shock petrolero sino también a los déficit fiscales y a pugnas distributivas en los centros.

Durante los años sesenta y parte de lo setenta, los principios de la cooperación Norte-Sur prosperaron visiblemente. En los sesenta se funda la UNCTAD, en pleno dinamismo de los centros, con abundantes recursos aplicables al financiamiento de las instituciones multilaterales.

A comienzos de los setenta se aprueba en el GATT, el Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales como culminación de previos esfuerzos de la UNCTAD. Paralelamente los precios de los productos básicos acompañan en su ascenso a los del petróleo, lo que favorece a mediados del decenio la aprobación en la UNCTAD del Programa Integrado de Productos Básicos. En esta fase, los países desarrollados están dispuestos a negociar Acuerdos entre Productores y Consumidores, para frenar o controlar el ascenso de los precios primarios que alimentan sus problemas de estanflación.

Sin embargo, a comienzos de los años ochenta este escenario se modifica abrupta y profundamente. Las tasas de interés se tornan fluctuantes y se triplican en sus niveles históricos; el dólar experimenta una gran sobrevaluación; y tras la recesión del bienio 1981-1982 los precios de los productos básicos responden a estos cambios "derrumbándose" a niveles sin precedentes desde la crisis de los años treinta. En estos mismos años se inicia una profunda transición tecnológica —automación, biotecnología, sustitución de materiales y fuentes energéticas— que modifican las ventajas

comparativas de los países exportadores de productos básicos. La presión de los NICs del sudeste asiático y la pugna entre Estados Unidos y la CEE en el campo de la colocación de excedentes agrícolas, contribuye también a commover el ordenamiento pre-existente de los mercados. El proteccionismo no arancelario crece en el marco de principios de reciprocidad bilateral en materia de balanzas comerciales.

En segundo lugar, este nuevo escenario de desregulación financiera y de transnacionalización creciente se impone de manera especialmente eficaz a América Latina a través del peso de la deuda. Cuando las tasas de interés y el dólar se elevan, los precios de los productos básicos tienden a caer a través de mecanismos que ya fueron examinados. El comportamiento de los tipos de cambio de las principales monedas y el de las tasas de interés depende de las políticas --más o menos coordinadas-- de los países desarrollados y en especial de las decisiones que adopta la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

En este nuevo escenario internacional, las estrategias de cooperación promovidas por el mundo en desarrollo reducen su operacionalidad y eficacia. Los acuerdos entre productores y consumidores ya no son --salvo excepciones-- de interés de los países desarrollados en vista del bajo precio real de los productos básicos --incluido el del petróleo. Los países desarrollados pueden incidir sobre esos precios de otras maneras: a través de la colocación de sus excedentes de agricultura templada; a través de la elevación de las tasas de interés o de la sobrevaluación del dólar que asfixia a los deudores internacionales y les hace expandir su oferta; y sobre todo a través del creciente papel de los grandes trading, que controlan decisivas cuotas de mercado en muchos de esos productos.

Por detrás --o por debajo-- de estos nuevos mecanismos de control de mercado subyacen profundas transformaciones tecnológicas en los centros que reducen el componente primario de sus manufacturas y están remodelando desde sus propios cimientos, los esquemas de especialización productiva mundial.

Bajo estas circunstancias, algunos de los mecanismos y modalidades de cooperación actualmente establecidos, podrían estar perdiendo correspondencia con el nuevo escenario económico mundial que está en vías de gestación.

América Latina --región periférica de desarrollo intermedio-- ha quedado en posición particularmente desmedrada respecto de aquellos mecanismos y modalidades. De un lado no goza de las especiales preferencias comerciales y financieras que benefician a las regiones más pobres de Asia y Africa, en el marco de los nuevos procedimientos de graduación que aplican los países desarrollados. De otro lado, la región a diferencia de otras áreas de desarrollo intermedio --como algunas del Sudeste Asiático-- no ha logrado estructurar su oferta exportable para insertarse más dinámicamente en el mercado mundial, y su reconversión productiva se ve hoy gravemente amenazada por la asfixia de sus cuentas externas.

Antes de entrar al examen concreto del tema de la cooperación en el área de los productos básicos, conviene referirse al caso exitoso de una gran transferencia de recursos que contribuyó a transformar la condición periférica de los países del Sudeste Asiático. Gracias a ese sostenido financiamiento dichos países contaron con una holgura importadora que no tiene precedentes por su magnitud y duración. Los países desarrollados --por razones geopolíticas e históricas que no cabe profundizar aquí-- posibilitaron así, la diversificación de las estructuras productivas de los países involucrados. Tras un período de sustitución de importaciones, los países del Sudeste Asiático salieron a competir con sus manufacturas al mundo. Conviene comparar este caso con el de América Latina, que también contó con cierta holgura importadora en la segunda mitad de los setenta pero a niveles incomparablemente menores, y acompañada por una prédica aperturista y desreguladora que contrasta con la firme y selectiva política económica desarrollada por los países del Sudeste Asiático.

Durante el período 1960-1975, Asia Meridional y Oriental pudo importar de los centros mucho más de lo que exportó a ellos; logrando un déficit acumulado de 45 mil millones de dólares equivalente al 24% de sus exportaciones del período. Evidentemente la capacidad para importar de esta región se vio acrecentada por un fuerte y sostenido financiamiento de los países desarrollados. Posteriormente y desde mediados de 1975 se produce el boom de las exportaciones fundadas en un mayoritario y creciente componente de manufacturas.

Las regiones de Africa y el Medio Oriente no contaron con esa capacidad para financiar importaciones por encima de sus ingresos de exportación. De hecho durante el período 1960-1975 sus saldos comerciales con los países desarrollados fueron superavitaricos, lo que en el caso del Medio Oriente está obviamente asociado al boom petrolero de los años setenta.^{44/}

Durante el mismo período 1960-1975 la balanza bilateral de mercancías de América Latina con los países desarrollados experimentó un saldo deficitario de 3.2 miles de millones de dólares, equivalente al 1.5% de sus exportaciones acumuladas. Así aunque pudo financiar algo más de importaciones por encima de sus ingresos de exportación, esa holgura fue muy menguada. Durante el período 1976-1981, correspondiente a la etapa de permisividad financiera, el saldo deficitario acumulado fue de 4% de las exportaciones. Por último durante el quinquenio 1982-1987, en que estalla la crisis de la deuda, el saldo superavitarico acumulado fue de 16.7% respecto de las exportaciones. (Cuadro 30).

La fórmula de éxito de los NICs de Asia, fue la de haber recibido un abundantísimo financiamiento durante un largo período y haberlo aprovechado en una política firme y deliberada de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones. Esta realidad histórica fue mucho más compleja que las fórmulas de privatización, desregulación y aperturismo que acompañaron el período de facilismo financiero —mucho más restringido, por cierto— experimentado por América Latina en la segunda mitad de los setenta. En suma, la competitividad de los NICs de Asia no fue un fruto espontáneo de la nueva liberalización económica y sí, una programación deliberada para competir internacionalmente en el campo de las manufacturas.

Los países desarrollados otorgaron masivo financiamiento privado y oficial a varios países del Sudeste Asiático, bajo condiciones históricas específicas de las regiones beneficiadas y bajo determinadas reglas de juego de la economía internacional. Ese conjunto de condiciones y reglas de juego se modificaron profundamente en los años setenta y son claramente irrepetibles, al menos en lo que atañe a la América Latina de hoy. La cooperación entendida como ayuda unilateral, o concesión sin contrapartida visible se está limitando cada vez más a los países más pobres. Esto se refleja tanto en la asistencia oficial para el desarrollo como en las graduaciones del Sistema Generalizado

Cuadro 30
PAISES EN DESARROLLO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES HACIA Y DESDE LOS PAISES DESARROLLADOS
(Precios corrientes en miles de millones de dólares)

Años	América Latina		Asia Merid. y Oriente		Oriente Medio		Africa		Total	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
1960	6.7	6.5	4.1	6.1	2.9	2.1	4.1	4.9	19.0	20.9
1961	6.5	6.7	3.9	6.4	3.0	2.2	4.2	4.9	19.0	21.5
1962	6.9	6.4	4.0	6.5	3.2	2.2	4.4	4.6	20.0	21.0
1963	7.4	6.1	4.5	7.2	3.5	2.4	4.9	4.9	21.9	22.0
1964	7.7	7.0	4.9	7.7	4.1	2.7	5.7	5.2	24.0	24.2
1965	7.9	7.0	5.1	8.4	4.5	3.2	6.0	5.4	25.2	25.6
1966	8.5	8.0	5.5	9.3	5.0	3.6	6.4	5.5	27.2	28.2
1967	8.6	8.0	5.8	9.7	5.7	3.5	6.5	5.4	28.4	28.6
1968	10.5	10.7	6.6	10.1	6.4	4.4	7.7	5.9	31.6	31.6
1969	11.5	11.8	7.4	11.1	6.7	5.0	9.0	6.6	34.9	34.9
1970	12.7	13.7	8.7	12.4	7.5	5.3	9.9	8.0	39.3	39.8
1971	12.8	14.6	10.0	14.2	11.8	6.5	9.6	8.7	45.8	44.5
1972	15.1	16.4	13.1	15.2	14.4	8.3	11.8	9.6	54.9	50.0
1973	21.9	21.3	20.6	22.0	19.7	12.1	16.7	13.2	79.9	69.0
1974	34.7	33.7	31.7	30.7	69.3	20.7	32.9	20.4	169.8	106.6
1975	31.1	35.8	28.3	32.3	56.4	32.3	26.7	27.8	143.5	128.8
1976	35.7	35.2	38.7	34.3	66.8	37.8	34.8	29.7	177.1	137.7
1977	41.0	39.7	46.1	40.0	72.0	45.0	38.3	37.5	198.7	163.0
1978	43.4	46.6	54.2	53.4	74.8	55.6	38.9	42.9	215.1	199.5
1979	55.3	57.8	70.6	65.1	104.4	55.9	57.3	46.9	291.9	226.8
1980	70.2	73.9	85.1	78.1	146.0	68.0	77.7	61.8	383.8	283.2
1981	73.0	78.2	87.5	82.4	136.2	79.9	61.0	67.3	363.3	309.0
1982	64.7	61.6	91.8	86.4	105.4	85.8	53.8	57.7	317.3	294.1
1983	67.8	47.6	97.7	89.7	76.7	79.8	48.4	50.3	292.0	270.2
1984	74.9	52.6	115.4	93.6	69.9	68.9	50.3	47.7	312.2	265.9
1985	71.8	53.5	113.1	88.9	60.6	60.5	49.8	45.9	297.0	251.7
1986	63.3	60.1	127.6	105.2	46.4	55.0	37.4	44.2	276.6	266.9
1987	70.2	68.1	165.0	131.6	54.4	57.3	42.0	45.9	333.4	305.6

Fuente: GATT, "El Comercio Internacional". Matrices del Comercio Mundial. Años 1970, 1974-75, 1977-78, 1981-82 y 1987-88.

de Preferencias. Mientras tanto la futura división internacional del trabajo se está gestando en respuesta a las nuevas oleadas de progreso técnico.

En este contexto, la cooperación internacional en el campo de los productos básicos parece reunir un carácter meramente paliativo. Cualquier solución radical para los países más afectados debería pasar por una reorientación y diversificación de su oferta exportable. Objetivo particularmente difícil en el marco de condiciones financieras restrictivas, tendencias económicas altamente inestables, y reorientaciones tecnológicas aún inciertas.

Entre los principales mecanismos de la cooperación "paliativa" figuran los acuerdos entre productores y consumidores, cuyo objetivo principal es estabilizar precios e ingresos de exportación. Estos convenios sólo se han mantenido con disposiciones económicamente operativas, en aquellos casos en que los países "consumidores" --es decir los desarrollados-- no pueden controlar la oferta exportable por otros medios. En materia de financiamientos compensatorios para contrarrestar inestabilidades de ingresos y precios las modalidades son inadecuadas y los recursos menguados. Resta, por parte de los productores, la alternativa de organizarse para intentar controlar la oferta, pero la viabilidad de esta opción es limitada y las condiciones requeridas difíciles de cumplimentar.

En lo que sigue se examinan estos y otros temas afines en torno a la cooperación internacional en el campo de los productos básicos.

B. LOS ACUERDOS ENTRE PRODUCTORES Y CONSUMIDORES

1. Consideraciones generales

Los factores mencionados en secciones anteriores determinan una creciente prevaencia de las "fuerzas del mercado" sobre las "fuerzas de la cooperación", las que han seguido operando en términos formales pero con escasos resultados que consulten los intereses de los productores primarios. Al respecto, cabe la afirmación general de que los países desarrollados han estado más dispuestos a participar en convenios con cláusulas económicas en

aquellos productos respecto de los cuales los países en desarrollo presentan un control dominante de la oferta.

Los nueve convenios --con o sin cláusulas económicas-- que han operado hasta ahora corresponden a los siguientes productos: café, cacao, trigo, azúcar, caucho, estaño, yute, maderas tropicales y aceite de oliva. De los convenios mencionados los de yute, aceite de oliva, maderas tropicales y trigo no presentaron, en su formulación, cláusulas económicas orientadas a regular los precios.

En el período comprendido entre 1985 y 1988 se han intentado renegociar cinco de los nueve convenios mencionados relativos al trigo (marzo de 1986), cacao y aceite de oliva (julio de 1986), caucho natural (marzo de 1987), y azúcar (setiembre de 1987). Sin embargo, el convenio internacional del estaño se ha derrumbado; la renegociación del convenio del azúcar con cláusulas económicas no ha entrado en vigor; la negociación del próximo Convenio Internacional del Cacao está interrumpida, y existe creciente insatisfacción respecto del Convenio Internacional del Café. Por otro lado, la insuficiencia de fondos ha obstaculizado el funcionamiento de los acuerdos tendientes a promover el desarrollo del yute y las maderas tropicales.^{45/}

Antes de la aprobación del Programa Integrado de Productos Básicos (1976), cuyo mecanismo financiero (el Fondo Común) recién entrará en vigencia a partir de 1989, existían cuatro convenios --cacao, café, azúcar y estaño-- que tenían como objetivo principal la estabilización de precios; un convenio (aceite de oliva) para promover el desarrollo de esta actividad; y otro (trigo) como marco de consulta para el comercio y la ayuda alimentaria.^{46/} Doce años después de la aprobación de aquel Programa (PIPB), los únicos convenios que cuentan con disposiciones económicas operativas son los del caucho natural, del cacao y del café, dos de los cuales ya existían antes de la aprobación del PIPB. En los otros las cláusulas económicas han sido suspendidas (estaño) o postergadas para una eventual efectivización futura (azúcar, trigo).

Los países desarrollados --cabe reiterarlo-- han estado más dispuestos a participar en convenios referentes a aquellos productos respecto de los cuales los países en desarrollo presentan un control dominante de la oferta. No es casual que los tres convenios con cláusulas económicas que aún subsisten,

correspondan a productos en que el valor de sus exportaciones proviene en más de un 90% de los países en desarrollo. Estas participaciones son: caucho natural (96%), cacao (93%) y café (92%). En estos pocos casos las razones del mercado son más persuasivas en el comportamiento de las economías industrializadas que las "razones de la cooperación". Otros dos convenios en los que la aplicación de cláusulas económicas está suspendida o postergada y que también presentan alta participación de oferta por parte de los países en desarrollo, son los del estaño (78%) y el azúcar (77%).^{47/}

Interesa hacer especial referencia a la evolución reciente de los convenios relativos a tres productos de especial interés para América Latina: el café, el cacao y el azúcar.

2. El Acuerdo Internacional del Café

El primer Acuerdo Internacional del Café (1963) se firmó para contrarrestar un período de declinación de precios. Su mecanismo regulador fundamental fue un sistema de cuotas de exportación, el que se prolongó ininterrumpidamente hasta 1973, fecha en que productores y consumidores no pudieron acordar los precios y cuotas correspondientes al nuevo período.

A comienzos de los setenta los precios del café estaban deprimidos, pero en 1975 una mala cosecha de Brasil produjo una abrupta e intensa elevación de dichas cotizaciones. Los precios volvieron a hundirse a partir de 1977, y, ante tan extremos altibajos, los productores y consumidores negociaron un nuevo Acuerdo, reinstalando un sistema de cuotas de exportación. Desde fines de 1980 hasta comienzos de 1986 en que se suspendió el sistema de cuotas, éste demostró gran efectividad en asegurar precios mínimos. Los precios volvieron a declinar después de 1986, lo que llevó a una nueva reinstalación del sistema de cuotas en octubre de 1987, hasta setiembre de 1989.

En el sistema de cuotas tanto la global como la de cada exportador se determinan al comienzo de cada año internacional del café. Los miembros exportadores que cubren el 95% del total exportado pueden vender a los importadores (85% del total exportado) dentro de los límites de sus respectivas cuotas. Los miembros exportadores pueden vender sin restricciones a los importadores que no son miembros del Acuerdo Internacional del Café.

Los principales problemas bajo discusión actualmente incluyen: las ventas a los países no miembros a precios mucho más bajos que los de las cuotas respectivas; la inflexibilidad y escasa claridad del método para distribuir cuotas entre los países exportadores, así como también entre las variedades arábica, robusta y brasil que es un subtipo de la variedad arábica. Estos problemas no son nuevos pero siguen sin encontrar una solución satisfactoria.

3. El Acuerdo Internacional del Cacao

El Acuerdo Internacional del Cacao expiró en setiembre de 1984, pero fue extendido posteriormente en dos oportunidades. Actualmente, los precios reales del cacao están pasando por el peor momento desde que hay registros confiables. Además han presentado una gran variabilidad estacional. La caída en los precios es atribuible al crecimiento excesivo de la producción a una tasa anual de 5% desde 1980. Entre las dificultades que se alzaban para la firma de un nuevo Acuerdo se contaban esencialmente tres:

- i) la instalación de un mecanismo suplementario de defensa de precio.
- ii) La determinación del rango de precios.
- iii) La unidad monetaria de referencia.

En relación con los dos últimos puntos, durante el período de fuerte apreciación del dólar, el rango de precios establecido quedó obsoleto cuando se expresaba en la moneda de los países consumidores. El administrador de las existencias reguladoras debería haber comprado cacao si el precio se expresaba en dólares, pero debería haber vendido si el precio se expresaba en monedas diferentes al dólar.

Es en el marco de estas dificultades que el cuarto Acuerdo fue concluido en 1986. Evento exitoso que tomó por sorpresa a los observadores. Se estableció un nuevo rango de variación permisible de los precios, que actualmente se calculan en derechos especiales de giro. También se aprobó una medida de defensa suplementaria del precio tendiente a retirar la oferta de cacao del mercado —por parte de los exportadores: i) si el precio desciende por debajo del límite inferior; ii) si las existencias reguladoras superan el 80% de su capacidad máxima, o iii) si las disponibilidades financieras sólo alcanzan para adquirir 80 000 toneladas o menos.

Si las presentes perspectivas para la cosecha 1988/1989 se verifican efectivamente, las existencias de cacao a comienzos de 1989 pueden superar sus máximos niveles históricos de 850 000 toneladas. Aunque la Organización Internacional del Cacao ha llevado sus existencias reguladoras al alto nivel de 250 000 toneladas, ha logrado poco efecto en sus precios. El financiamiento de dichas existencias se restringe por el incumplimiento de los principales países productores. Aparentemente esta situación financiera se mantendrá hasta la expiración del presente Acuerdo. Si el mismo no logra ser renegociado en 1989, la liquidación de las 250 000 toneladas correspondientes a las existencias reguladoras podría oscurecer aún más las futuras perspectivas del mercado.

Las noticias periodísticas más recientes señalan que la sesión de fines de enero de 1989 de la Organización Internacional del Cacao que tuvo lugar en Londres, fracasó completamente en lograr algún acuerdo sobre los principales puntos de divergencia. Los países consumidores conciben el acuerdo como un medio para estabilizar los precios en torno a una tendencia que es extremadamente descendente en este caso, en tanto que los productores buscan sostener los precios.

La posición de estos últimos fue resumida de manera vehemente por el Ministro de Agricultura de Costa de Marfil (principal productor mundial) cuando observó: "Estamos todos sujetos a las decisiones arbitrarias de las bolsas de Nueva York, Chicago, Londres y París. Nadie puede garantizarnos un precio mínimo".

4. El Acuerdo Internacional del Azúcar 48/

Después de la segunda posguerra se han firmado sucesivamente cuatro Acuerdos Internacionales con cláusulas económicas en los años 1953, 1958, 1968 y 1977. Ellos fueron sustituidos a partir de 1984 por el acuerdo administrativo que rige actualmente.

Los cuatro Acuerdos con cláusulas económicas citados en primer lugar, utilizaban las cuotas de exportación como principal mecanismo para la estabilización de precios, junto con disposiciones complementarias sobre regulación de existencias máximas y mínimas. Bajo el último de los que

contenían cláusulas económicas (1977), se determinaron cuotas de importación dentro de los límites de una cuota global calculada sobre la base de una demanda prevista, y tomando en cuenta existencias nacionales controladas internacionalmente, las que debían ser liberadas para determinados puntos del margen de precios.

Con la excepción del Acuerdo de 1953 los restantes tuvieron poco éxito en la meta de estabilizar precios. Esto es atribuible a medidas proteccionistas y subvenciones por parte de algunos miembros y a preferencias concedidas fuera del así denominado mercado libre regulado por el Acuerdo.

En cuanto a su cobertura el Acuerdo de 1968 no contó con la participación de la CEE y Estados Unidos, y el de 1977 registró la ausencia de la CEE, la que transitó desde importante importadora a creciente exportadora de azúcar.

Las negociaciones para lograr un nuevo Acuerdo con cláusulas económicas se interrumpieron en junio de 1984 cuando la CEE no aceptó cuotas para sus exportaciones. De esta manera, el Acuerdo de 1984 eliminó las cláusulas económicas y se limita a promover la cooperación internacional y proporcionar un marco para la eventual renegociación de un nuevo Acuerdo.

El mercado libre respecto del cual operaron los anteriores acuerdos con cláusulas económicas, representa alrededor del 75% del mercado mundial global. El resto se comercia bajo convenios especiales que incluyen las exportaciones de Cuba al CAME y otros países socialistas, y las de la CEE a los países ACP bajo los términos de la Convención de Lomé.

C. EL PROGRAMA INTEGRADO DE PRODUCTOS BASICOS

1. Consideraciones generales

Como se recordará, este programa aprobado en el marco de las actividades de la UNCTAD, promueve una reestructuración de la producción y del comercio de las materias primas, tendiente a contemplar las necesidades e intereses de los países en desarrollo. Aboga por la reducción en las excesivas fluctuaciones de los precios a través de reservas estabilizadoras y otros mecanismos; por una mayor participación de los productores en los sistemas de comercialización,

distribución y transporte; por la expansión de actividades de procesamiento o transformación; por un mejor acceso a los mercados de los países industrializados; y por un acrecentamiento de la competitividad de los productos básicos naturales, frente a los sustitutos con mayor componente tecnológico. Sus dos mecanismos principales son los acuerdos internacionales entre productores y consumidores respecto de una lista de 18 productos seleccionados; y la creación de un Fondo Común destinado fundamentalmente a financiar las actividades incluidas en aquellos acuerdos.

2. El Fondo Común del Programa

El Fondo Común cuya puesta en funcionamiento se prevé para 1989 cuenta con dos "ventanillas" u opciones de financiamiento que pueden ser aprovechadas por los países miembros de algún acuerdo internacional. La primera de estas "ventanillas", y la más importante al momento de formularse el PIPB, es la destinada a financiar las existencias reguladoras de los acuerdos que cuenten con este tipo de cláusulas económicas. La utilización efectiva de esta ventanilla encuentra limitaciones tanto por el monto de los fondos destinados a tal fin --el que resulta exiguo a la luz de las necesidades actuales-- como por el escaso número de acuerdos --solamente tres en la actualidad-- que reglamentariamente pueden solicitarlo. La segunda "ventanilla" destinada a financiar las actividades de investigación y desarrollo incluidos en los acuerdos, presenta mayores oportunidades de un aprovechamiento diversificado y útil porque los fondos requeridos para cada proyecto son menores y los países desarrollados presentan una actitud más favorable hacia su utilización.

D. OTROS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

En vista de la exigüidad y escasa aplicabilidad de la primera ventanilla del Fondo Común, cabe pasar revista a otros mecanismos de financiamiento eventualmente utilizables para contrarrestar los negativos movimientos de precios e ingresos en el campo de los productos básicos.

En la actualidad hay tres servicios multilaterales que intentan compensar financieramente los déficit de los ingresos de exportación. El Servicio

Combinado de Financiamiento Compensatorio y Contingente (SCFCC) del Fondo Monetario Internacional; los préstamos del Banco Mundial; y el Sistema STABEX de la Convención de Lomé en el marco de la CEE.

En vez de apoyar ampliamente el financiamiento de reservas estabilizadoras, los países desarrollados prefieren los mecanismos de financiamiento provisional al estilo del operado por el FMI que atenúan los efectos de los déficit temporales y autocorregibles de la balanza de pagos. Hasta fines del año 1988, el FMI operó con el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC), predecesor del actual (SCFCC).

Desde la perspectiva de los países en desarrollo el SFC presentó restricciones graves. Como estaba referido globalmente a los ingresos de exportación, el déficit de un producto básico podrá ser compensado por ingresos superiores al promedio en otros productos, fueran básicos o no. El plazo de reembolso —de tres a cinco años— era demasiado corto, y no se concedían tasas preferenciales de interés para los países en desarrollo. De aquí que el "componente de ayuda" ("grant element") fuera muy bajo y oscilara alrededor del 20%. Por lo demás se trataba de un mecanismo de utilización general, accesible a cualquier país, que no contemplaba las situaciones especiales que están enfrentando los países productores y exportadores de productos básicos. La UNCTAD ha examinado y solicitado la creación de mecanismos de financiamiento compensatorio especialmente orientados a satisfacer las necesidades de los países exportadores de productos primarios. Expresados en derechos especiales de giro, los créditos totales concedidos a través del SFC fueron de 600 millones en 1986 y de 1 200 millones en 1987. A pesar del aumento de los montos, las cantidades son absolutamente insuficientes a la luz de los requerimientos en este campo, planteados en el decenio de los ochenta.

A partir de noviembre de 1988 ha entrado en operación el servicio combinado de financiamiento compensatorio y contingente del FMI. En relación con este servicio se observa en un informe reciente de la UNCTAD:

"Bajo el nuevo servicio combinado, el elemento compensatorio del financiamiento es esencialmente el preexistente SFC del FMI con ciertas modificaciones respecto de la manera en que se operacionaliza. En consecuencia, los principales problemas con el SFC —como una fuente de

financiamiento puente para países en desarrollo dependientes de productos básicos— probablemente continúen. Sin embargo, algunos de los elementos modificados pueden muy bien resultar en giros inferiores y en una menor cobertura de las disminuciones de ingresos".49/

Los préstamos del Banco Mundial suelen en algunos casos tener en cuenta la inestabilidad o el descenso de los ingresos de exportación de los productos básicos, pero sus créditos no están expresamente destinados a solucionar este tipo de problemas. Esta institución carece de mecanismos financieros específicamente destinados a resolverlos.

El sistema STABEX que opera en el marco de la Comunidad Económica Europea, forma parte de la Convención de Lomé que actualmente incluye 66 países de Africa, el Caribe, y el Pacífico. Es el único servicio de financiación compensatoria que aborda específicamente la inestabilidad de ingresos provenientes de la exportación de productos básicos, concediendo condiciones favorables para los países menos adelantados. Incluye además programas especiales para ciertas categorías de productos básicos como el SYSMIN aplicado a la exportación de minerales y metales. Puede ser utilizado cuando la inestabilidad de los ingresos sobrepasa cierto nivel. Las transferencias bajo el sistema STABEX expresadas en derechos especiales de giro se elevaron desde 112 millones en 1986 a 202 millones en 1987.50/ Se trata de un sistema limitado en sus alcances que podría servir de referencia para experiencias más amplias.

En 1987, en el marco del STABEX se aprobó un nuevo sistema de compensación para pérdidas en ingresos de exportación por parte de países de menor desarrollo relativo que no son signatarios de la tercera Convención ACP-EEC. En ese año cuatro transferencias fueron efectuadas por aproximadamente 8 millones de derechos especiales de giro, los que beneficiaron a Bangladesh, Nepal y Yemen. Como se ve, por ahora se trata de una iniciativa modesta y focalizada.

Sin embargo, ni siquiera mecanismos de financiamiento compensatorio más adecuados serán una respuesta totalmente adecuada para el problema de sobreoferta, derivada tanto de la política agrícola de los países desarrollados como del exacerbado esfuerzo exportador de los países periféricos endeudados. Incluso el sistema de existencias reguladoras no logra

operar cuando la situación de sobreoferta supera ciertos niveles de duración e intensidad.

E. LOS CONVENIOS ENTRE PRODUCTORES

1. Consideraciones generales

El languidecimiento y retroceso de los acuerdos entre productores y consumidores lleva a examinar las posibilidades que tienen los primeros para intentar convenios tendientes a lograr una regulación de la oferta, u otros objetivos de interés común.

Repasando nuevamente la historia de los países productores y exportadores, emerge obviamente la de la OPEP como la más exitosa y espectacular. Las condiciones y requisitos particulares de este éxito son difícilmente repetibles, y no dieron resultados en otras alianzas comparables ensayadas en café, banano, bauxita y cobre. Con intenciones y posibilidades más modestas se han establecido otras agrupaciones de productores como la Asociación Internacional para la Promoción del Té (ITPA), la Consulta Intergubernamental de Países Productores de Yute, la Asociación Internacional de Productores de Algodón y la Asociación de Países Productores de Estaño. Estas y otras asociaciones son muy variadas en cuanto a alcance, finalidades y composición. Algunas --cacao, pasas de uva sultana, coco, caucho, té, yute y pimienta-- están integradas por los principales países productores, en tanto que otras --café, maní, azúcar, banano y carne-- presentan una composición más limitada. Algunas reducen su actividad a la promoción del consumo como en el caso del té. Otras cooperan en materia de productividad, investigación y comercialización, o --como en el caso del yute-- se consultan periódicamente sobre la evolución del mercado.^{51/}

Sin embargo, el objetivo económico fundamental de regular la oferta no es fácil de alcanzar. Algunos autores han mencionado ciertas condiciones o requisitos básicos que deben cumplirse.^{52/} Maizels enumera tres:

i) Que la demanda mundial para los productos básicos involucrados sea inelástica respecto del precio.

ii) Que los productores asociados controlen una alta proporción de la oferta total.

iii) Que la capacidad para incrementar su oferta por parte de los productores que no participan sea relativamente baja.

Otras dos condiciones para una exitosa regulación de la oferta que menciona Spraos —citado por Maizels— son:

i) Que exista una sostenida cohesión entre los productores involucrados.

ii) Que no sea fácil una retaliación concertada por parte de los países consumidores. Todas estas condiciones se verificaron en grado superlativo durante los primeros años de la exitosa experiencia de la OPEP.

Pero salvo en el caso notable del petróleo las medidas de regulación de oferta no han logrado resultados eficaces y persistentes. En general la cohesión entre los productores tradicionales y los nuevos suele resentirse. Los primeros pretenden conservar sus mercados de exportación en tanto que los segundos buscan expandir los suyos. Estas aspiraciones son obviamente incompatibles en mercados estancados o con insuficiente crecimiento de la demanda, y suelen concluir con el naufragio de los planes de existencias reguladoras o el de la distribución de las cuotas de exportación. El otro punto fundamental que obstaculiza estas alianzas, es la incapacidad financiera de los grupos productores para solventar la retención de suministros con el objeto de lograr mejores precios. En particular los países que dependen altamente de uno o dos productos básicos, pueden enfrentar problemas de empleo o resistencias empresariales, si carecen de capacidad financiera para compensar a los afectados, hasta que la reducción de oferta surta sus efectos benéficos. En rigor la insuficiente capacidad financiera no sólo impide intentos de regular la oferta, sino que al contrario la acrecienta de manera anárquica, como lo demuestra la experiencia reciente de los países altamente endeudados.

En lo que sigue se hará referencia a la evolución de algunas asociaciones de productores de interés para América Latina.

2. La Unión de Países Exportadores de Banano

En 1974 se creó la UPEB para coordinar la política de sus miembros en materia de producción y de precios. Se trata de una organización intergubernamental permanente abierta a todos los países exportadores, pero todos sus miembros actuales pertenecen a América Latina los que dieron cuenta del 60% de las exportaciones mundiales en 1984: Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Sin embargo, Ecuador el principal exportador mundial de banano no es miembro de UPEB. Uno de los principales logros de UPEB fue la instauración de un impuesto uniforme a la exportación. En el corto plazo los ingresos de exportación deberían elevarse a consecuencia de este impuesto en vista de la baja elasticidad precio de la demanda en los principales países exportadores.

Han surgido iniciativas para crear una Asociación de Productores y Consumidores, pero hasta la fecha Estados Unidos, principal consumidor mundial de este producto, se ha opuesto a las mismas.

3. El Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar

GEPLACEA es un organismo que agrupa a 22 países latinoamericanos y del Caribe que producen y exportan azúcar de caña. Provee a sus miembros con servicios de consultoría, coordinación e información sobre la producción y comercialización del azúcar y sus derivados. Fue constituido en Cozumel, México, en noviembre de 1974. Está integrado por Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela. Representa aproximadamente el 45% de la producción mundial de azúcar de caña, el 28% de la producción mundial de azúcar y el 45% de las exportaciones mundiales de este producto.

La institución ayuda a sus miembros a adoptar posiciones comunes; a intercambiar información recíproca sobre condiciones y políticas comerciales; y a promover el intercambio científico y tecnológico en el proceso de producción del azúcar y el aprovechamiento de los subproductos de la caña.

El organismo no ha logrado estructurar mecanismos operativos que influyan directamente sobre el bajo precio del azúcar a través de la racionalización de la oferta de sus miembros. Esta observación no es, de ninguna manera, una crítica a su funcionamiento sino un reconocimiento de las extraordinarias dificultades que es necesario superar para obtener logros en estos campos. Sin embargo, la promoción de la agroindustria de la caña de azúcar (papel de bagazo, etanol, derivados de la melaza, etc.) ha contribuido a generar nuevos campos de utilización y demanda del producto que a mediano y largo plazo pueden facilitar la solución de los actuales problemas de precio y oferta.

4. El grupo de Bogotá y PANCAFE

El Grupo de Bogotá fue un organismo destinado a coordinar las políticas de exportación de café de los productores latinoamericanos. Estuvo integrado por Brasil, Colombia, México, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala, países que registran 60% de la producción y exportaciones mundiales de café. Sus instrumentos de coordinación han sido promover acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones y financiar intervenciones comerciales en las principales bolsas para mantener los precios, a través del Fondo de Estabilización del Café.

Tras algunas intervenciones exitosas en los mercados de futuros efectuadas a fines de los setenta, debió enfrentar dificultades tanto judiciales (demanda de la Comisión Comercial de futuros de productos básicos de los Estados Unidos por especulación indebida) como financieras.

A comienzos de 1980, el Grupo de Bogotá se disolvió, creándose una nueva empresa: PANCAFE S.A., que asumió las funciones del Grupo y fue constituida por los mismos ocho países. Sin embargo, en octubre del mismo año Estados Unidos y otros importadores reclamaron la liquidación de PANCAFE como condición previa para revivir el Convenio Internacional del Café. La liquidación fue aceptada por los productores latinoamericanos y concluida en octubre de 1981.

Como se observara en un documento reciente de la CEPAL: "A pesar de su corta vida, los logros del Grupo de Bogotá --y posteriormente PANCAFE-- sobrepasaron las previsiones. En primer lugar, el nivel general de

cotizaciones altas registrado en 1978-1979 y 1979-1980 se atribuyó principalmente a sus actividades. Según cálculos moderados, durante estos periodos el Grupo pudo mantener el precio 20 centavos por encima del rango usual. Ello significa que el "experimento" de la intervención en el mercado produjo 4 dólares por cada dólar invertido. En segundo lugar, es innegable que esos esfuerzos se tradujeron en una posición mucho más sólida para los países productores en las negociaciones para concertar un convenio internacional del café. En 1979, el límite mínimo de precio propuesto por el principal país importador era de 0.95 dólares por libra, cuando en el mercado se situaba alrededor de 2 dólares por libra. En 1980, después del experimento, estaba dispuesto a aceptar 1.20 dólar por libra, cuando el precio del mercado era aproximadamente de 1.50 dólar".53/

5. La experiencia reciente del Grupo de Cairns 54/

Una experiencia reciente en materia de concertación de productores la constituye el Grupo de Cairns. A iniciativa de Uruguay, se reunieron en Montevideo en abril de 1986 los principales países exportadores de productos agrícolas de clima templado del Hemisferio Sur (Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil y Uruguay) para analizar problemas comunes e identificar una estrategia frente al GATT ante la proximidad de la Nueva Ronda de negociaciones comerciales multilaterales. La formación de este grupo adquirió una significación especial porque la agricultura de clima templado es un área donde los productores del mundo desarrollado desempeñan un papel protagónico y dominante. Es allí, fundamentalmente, donde las políticas de protección y subsidio de los países desarrollados contribuyen a generar los excedentes agrícolas que deprimen los precios de estos productos. En esta primera reunión se postuló la necesidad de que la agricultura recibiera un tratamiento prioritario en la nueva ronda debiendo ser plenamente integrada a las normas y disposiciones del GATT; que se requiera liberalizar el comercio agrícola, y mejorar el acceso a los mercados del mundo desarrollado eliminando subsidios y otras prácticas desleales; que se cumplieran, como requisito para el inicio de la nueva ronda los compromisos de statu quo y desmantelamiento; que los países en desarrollo merecían en este tema un tratamiento especial y diferenciado; y

que los temas agrícolas debían ser negociados en todos los grupos pertinentes y no compartimentalizados en un "grupo agrícola".

En julio de 1986 se efectuó la segunda reunión en la que el Grupo se amplió con la incorporación de Canadá, Chile, Colombia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Hungría, oportunidad en que volvió a enfatizarse, entre otros temas, la necesidad de corregir las políticas agrícolas de los países industrializados.

En agosto de 1986 se vuelve a reunir el Grupo con la incorporación de Fidji y la presencia de Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea en calidad de observadores. El Grupo queda institucionalizado para actuar coordinadamente en Punta del Este. Su desempeño se comenta en la próxima sección, a propósito de los debates sobre agricultura en la Ronda del GATT.

F. LA AGRICULTURA EN LA RONDA DEL GATT

En la Conferencia de Punta del Este, emergió la gravitación de los dos grandes productores agrícolas del mundo desarrollado, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Estados Unidos aceptó la necesidad de la liberalización del comercio agrícola, y anunció la iniciación de una política a 10 años plazo tendiente a lograrla en su propia agricultura. La delegación estadounidense no se negaba a discutir el tema de los subsidios, incluyendo todas las subvenciones directas e indirectas que afectaban el comercio de productos agropecuarios. Esta proposición contó con amplio apoyo. El Grupo de Cairns decidió apoyarla si la CEE hacía otro tanto. Pero la CEE rechazó esta propuesta.

Precisamente en virtud de dicha oposición, el texto final no pudo asumir un compromiso claro respecto a la reducción —o eliminación en tiempo determinado— de los subsidios a la agricultura. El párrafo finalmente aceptado por los negociadores de la CEE quedó redactado así: "La mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con la inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de

sus causas". Nótese que en el texto no se habla de la reducción gradual de las subvenciones sino de "sus efectos negativos". En resumen esta redacción de compromiso no solucionó las oposiciones fundamentales y demostró su precariedad en la Reunión Ministerial del GATT de mitad de período (mid-term review) celebrada en Montreal, en diciembre de 1988.

En Montreal se demostró que el conflicto de los subsidios agrícolas es lo suficientemente grave como para poner en tela de juicio las perspectivas de éxito de la presente Ronda del GATT. También enfrió las expectativas que los países en desarrollo habían depositado en el Grupo de Cairns ratificando la gravitación decisiva de las posiciones de Estados Unidos y de la CEE.

La reunión de Montreal terminó a los cuatro días de iniciada sin haber aprobado ni una sola decisión, debido al fracaso de las negociaciones agrícolas entre Estados Unidos y la CEE. Las discrepancias se plantearon sobre el tema contenido en la ambigua redacción previa comentada más arriba. El naufragio agrícola también bloqueó --al menos temporariamente-- el resto de las negociaciones quedando en suspenso y sin ratificación hasta abril de 1989, lo acordado en once sectores, y encomendando al Director General del GATT la celebración de consultas para superar el impasse. Esto no significa que en Montreal no se hayan logrado acuerdos en otros sectores. Los hubo en los grupos de servicios, solución de diferencias, productos tropicales y aranceles, pero estos quedaron en suspenso hasta tanto se supere el diferendo en torno a los subsidios agrícolas.

Merece señalarse que, a la luz del fracaso en las negociaciones agrícolas, un grupo de países latinoamericanos --Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Chile-- decidieron bloquear o congelar su aprobación de cualquier otro tema. Por otro lado, en el entendimiento para profundizar la liberalización del comercio de productos tropicales, Estados Unidos condicionó su aprobación al acuerdo en el sector agrícola. De esta manera el tema de la agricultura y en particular el de los subsidios a la producción y la exportación pasa a ser crucial en el buen éxito de las negociaciones del GATT.

Las negociaciones se han reanudado en 1989, logrando elaborarse un marco de referencia para continuar las discusiones, pero aún queda mucho camino por recorrer.

IV. LAS LINEAS PRINCIPALES DE ACCION

A. ACCIONES GLOBALES

Ya se examinaron las transformaciones internacionales de los años setenta y ochenta, con su negativo impacto sobre los fundamentos, principios y prácticas de la cooperación Norte-Sur. Disponiendo de nuevos instrumentos de acción unilateral especialmente en el campo monetario-financiero, y teniendo en cuenta los bajos precios recientes de estos productos, los países desarrollados han reducido su interés en los mecanismos convencionales de la cooperación.

Algunos analistas del tema 55/ han puesto de relieve las tácticas compartimentalizadoras de los problemas y de los temas, que utilizan los países desarrollados en los diferentes foros; especialmente en aquellos donde se discute la cooperación en productos básicos. Dichos observadores han sugerido la necesidad de transformar el contenido, las modalidades y la estrategia de dichas negociaciones. En cuanto al contenido de las negociaciones se trata de "descompartimentalizarlas" poniendo de relieve la interdependencia de los diferentes planos de negociación. En rigor, negociar consiste en intercambiar concesiones recíprocas, y cuando los países en desarrollo las solicitan aisladamente en el marco estrecho de algún producto básico específico queda la sensación de que están pidiendo beneficios sin contrapartida. El contenido de las negociaciones debe ampliarse para introducir en ellas otras ventajas y facilidades que los países en desarrollo otorgan hoy "gratuitamente" a los desarrollados, tales como el acceso a sus mercados de las manufacturas que éstos les venden. Esta ampliación del contenido de las negociaciones —dentro de la perspectiva que se comenta— implica cambios en la modalidad negociadora, y en el modo de seleccionar los foros y definir las agendas de discusión. La estrategia requerida para perseguir estos objetivos implica un alto grado de concertación de los países en desarrollo y su táctica involucra la elección de foros —como el de la UNCTAD— en que los problemas puedan plantearse de esta manera amplia, y enfocados al eje de relacionamiento Norte-Sur.

Sin embargo, la estrategia de los países desarrollados ha sido precisamente la contraria. No sólo se han fragmentado los diferentes temas, sino que se ha intentado reducir la importancia de la UNCTAD como principal lugar de discusión de los problemas que hoy confrontan al Norte y el Sur. En este campo, el GATT se ha convertido en el foro mundial unificado de las negociaciones comerciales multilaterales.

En el marco de la desregulación monetario-financiera y la creciente transnacionalización en este campo, los precios de los productos se están determinando cada vez más en ámbitos muy distintos: el de las bolsas de productos básicos y muy especialmente de sus mercados de futuros. De este modo las variables monetario-financieras no sólo influyen sobre los mercados físicos contribuyendo a la generación de sobreofertas, sino también en los financieros --bolsas y futuros-- generando inestabilidades y volatilidad de precios.

Los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, pasan por un período de extrema vulnerabilidad negociadora. Las variables principales --tecnología, regulación de oferta, mercados, moneda, crédito, etc.-- están influidas en grado creciente por los sectores transnacionalizados del mundo desarrollado. En la presente coyuntura histórica no es mucho lo que puede esperar América Latina de los organismos gubernamentales públicos de la cooperación.

El ejercicio del poder de compra como instrumento negociador es un "argumento" que sólo adquiere peso si efectivamente pudiera concertarse el poder de mercado de todos los países en desarrollo. Pero la desconexión o la falta de coordinación --así como de instrumentos comunes de acción equivalentes a lo que es la OECD para el mundo desarrollado-- invalidan prácticamente esa posibilidad.

En la primera mitad de los años ochenta, América Latina soportó --de manera involuntaria debido a la asfixia de la deuda-- una intensa reducción de su capacidad de compra reflejada a través de la abrupta caída de sus importaciones. El impacto sobre las exportaciones de los países desarrollados --especialmente sobre las estadounidenses-- fue muy significativo. Algunos analistas del mundo desarrollado estimaron que la economía estadounidense había perdido un millón de empleos en virtud de tal reducción. Sin embargo, no

por eso se ablandó la dura posición de los acreedores bancarios de los organismos internacionales, o de los propios gobiernos del Norte. Esto significa que el uso del poder de mercado regional --ejercido forzosamente en los años ochenta-- resultó insuficiente para modificar la rígida actitud de las economías centrales.

La conclusión es inquietante pero no por eso, menos inexorable. América Latina ya no tiene el acceso que requiere a los mecanismos de la cooperación internacional, y carece del suficiente poder negociador como para imponer modificaciones a la dura actitud del Norte.

La cooperación internacional en productos básicos tal como hoy la conocemos, tuvo su máximo auge en un momento de gran dinamismo cuando el cuadro tecnológico mundial era más estable y también lo eran los flujos comerciales y las variables monetario-financieras.

Hoy, que entramos en una nueva era tecnológica, el problema de fondo no radica tanto en fortalecer la posición de mercado de los productos básicos que de manera tradicional ha exportado la región, sino en estructurar la oferta exportable a la luz de las nuevas transformaciones tecnológicas y de la reconfiguración que está experimentando la demanda mundial.

Entretanto, en este interregno o pausa histórica, en donde las tendencias del pasado se desdibujan, América Latina debe encontrar soluciones o al menos paliativos a su grave asfixia externa. Las recetas tradicionales en el campo de los productos básicos son bien conocidas: acrecentar su participación en la comercialización y procesamiento de sus propios productos; reorientar parte de su sobreoferta al propio mercado regional; diversificar sus exportaciones buscando alternativas en los mercados del Este y del Sur; fortalecer sus asociaciones de productores, etc.

Ninguna de estas iniciativas ha prosperado demasiado en el curso de los años ochenta, básicamente porque la región carece de los recursos financieros e institucionales suficientes como para apoyar las reestructuraciones del sector público y/o los ajustes empresariales requeridos.

La escasez de recursos financieros, básicamente de dólares, asociada a la asfixia de la deuda, agrava los déficit del sector público latinoamericano. Se debilita así, la capacidad del Estado para apoyar con suficientes recursos la promoción, por ejemplo, de empresas regionales de comercialización. Los

déficit fiscales se traducen en procesos de privatización los que, en medida importante, favorecen las posiciones preexistentes de las grandes trading, contribuyendo así al proceso de transnacionalización. Algo parecido acontece en el campo del procesamiento. En el presente marco de desregulación, privatización y transnacionalización, los objetivos de acrecentar la gravitación latinoamericana en la comercialización y procesamiento de sus productos, deben ser precisados y redefinidos.

La escasez de dólares, también ha afectado las posibilidades de acrecentar las exportaciones de productos básicos al propio mercado regional. Lo ha hecho de múltiples maneras: Primero, a través de los cambios en la competitividad relativa de los países latinoamericanos forzados a dramáticas y abruptas devaluaciones que impiden una expansión ordenada del comercio intrarregional. Segundo, a través de la reducción de importaciones recíprocas en un esfuerzo por obtener dólares de los pauperizados vecinos. Esto ha redundado en una reducción del comercio intrarregional, puesto que al intentar reducir sus importaciones, todos los países latinoamericanos han reducido también sus exportaciones recíprocas.

La diversificación de mercados hacia el Este y el Sur, es una opción interesante y altamente prometedora. Los países latinoamericanos también la han explorado, ante todo, como fuente de divisas convertibles (por ejemplo, las ventas de trigo argentino a los países socialistas) o como alternativa para obtener insumos esenciales. Pero hasta ahora han sido generalmente esfuerzos demasiado focalizados y carentes de continuidad. Si la apertura comercial y financiera de los países del Este continúa, pueden abrirse interesantes oportunidades en materia de mercados y de eventuales concertaciones negociadoras ante las economías desarrolladas de mercado.

Otras opciones de cooperación --sea en el plano Sur-Sur o en el intralatinoamericano-- como las asociaciones de productores, también han flaqueado, tanto por el exceso de oferta que hoy aqueja a muchos mercados de productos básicos como por la urgente necesidad de divisas que debilita la solidaridad requerida para el éxito de este tipo de acuerdos, e impide proveerlos de adecuado financiamiento.

Como se ve, la asfixia externa y la búsqueda de divisas --especialmente dólares-- es la principal limitante en las opciones de política examinados más

arriba. De este modo la influencia distorsionante de los factores monetario-financieros, resulta hoy abrumadora, reduciendo de manera decisiva las opciones de política en las economías latinoamericanas. Esta conclusión que pretende validez general alcanza particular evidencia en el campo de los productos básicos.

Teniendo a la vista este conjunto de limitaciones y restricciones, cabe examinar ahora con más detalle algunos de los mecanismos y opciones aquí sugeridos. Al efectuar el examen más especificado de estas acciones no debe olvidarse que ellas se inscriben en el marco que se ha examinado en el presente apartado.

Las líneas principales de acción a ser examinadas en lo que sigue pueden agruparse, entonces, en torno a cuatro objetivos fundamentales que son susceptibles de ser perseguidos por los países en desarrollo exportadores de productos primarios.

La primera línea atañe al sostenimiento —y si es posible la expansión— de los ingresos y precios correspondientes a las exportaciones primarias; la segunda a la atenuación de la variabilidad de corto plazo —y la volatilidad en el muy corto plazo— característica de los precios de los productos básicos; la tercera al acrecentamiento del valor agregado contenido en los bienes primarios que se exportan; y la cuarta al incremento del valor retenido dentro de las fronteras nacionales respecto de estas exportaciones.

B. SOSTENIMIENTO DE INGRESOS Y DE PRECIOS

Como es obvio, los volúmenes exportados dependen de la capacidad de absorción de los mercados de demanda, en tanto que los precios, de la interacción entre cantidades ofertadas y demandadas. Así los ingresos de exportación crecen en función de dos variables: volúmenes y precios. Se trata de examinar en las siguientes secciones, cuales son los mercados de demanda más prometedores y a través de que mecanismos puede promoverse el acceso a ellos. Y segundo, que puede esperarse de las medidas de racionalización de la oferta en el campo de los productos básicos con el objeto de mejorar los precios.

1. Mercados de destino. Importancia relativa y tendencias principales

En primer lugar, cabe contrastar la expansión relativa de los diferentes mercados de destino dentro de las exportaciones mundiales de productos básicos con la correspondiente a América Latina.

En 1980, 68.1% de las exportaciones de alimentos y materias primas de ALADI se dirigieron a las economías desarrolladas de Mercado con tres destinos principales: la CEE (34.5%), Estados Unidos (21.2%) y Japón (7.7%). Un 10.9% se orientó hacia el propio mercado regional; un 10.1% hacia los países del CAME; y un 11% al resto del mundo.

En 1985 las exportaciones del mismo tipo de productos hacia la OECD representaron el 70.1%, de las que la CEE absorbió 32.4%, Estados Unidos 25.2% y Japón 8.2%. El mercado regional recibió 7.3%, el CAME 8.8%, y el resto del mundo 13.1%.

Puede verse que dentro de las exportaciones de productos básicos de ALADI los países de la OECD han seguido acrecentando su ya muy alta participación pero con una recomposición interna que incrementó la cuota de Estados Unidos y Japón, reduciendo la de la Comunidad Económica Europea. También se observa una reducción de la propia región y del CAME como destinos finales, en favor de un incremento de la participación del resto del mundo compuesto fundamentalmente por los países en desarrollo.

En materia de combustibles exportados por ALADI, los países de la OECD en el período 1980-1985 representaban el 70% en 1980 y se elevaron a 78% en 1985. Como puede verse en los cuadros 12 y 14 estos incrementos relativos se lograron a costa de la participación de la propia región y del resto del mundo (países en desarrollo) como lugares de destino.

En el caso del Mercado Común Centroamericano, en 1980 los lugares de destino fueron: OECD 84.4%; Resto del Mundo (en desarrollo) 7.5%; Mercado Regional 7.3%; y CAME 0.8%. En 1985 la cuota de la OECD se redujo a 80.8%; la del Resto del Mundo se elevó a 8.3%, la del Mercado Regional se redujo a 5.2% y la del CAME se quintuplicó hasta 5.2%.

En conclusión existe una extremada concentración de las exportaciones primarias regionales en los países de la OECD y más específicamente en la CEE y Estados Unidos. Esta concentración se acentuó aún más en el caso de ALADI,

por aumento de la participación estadounidense, y se redujo moderadamente en el caso del MCCA partiendo de niveles extremadamente altos. La participación del CAME se redujo en el caso de ALADI, y aumentó en el del MCCA. Las dos tendencias más consistentes en los mercados distintos de la OECD, fueron la reducción de la participación del Mercado Regional, y el incremento del Mercado del Resto del Mundo.

La creciente participación del mercado de la OECD en el caso de ALADI va "contra la corriente" si se la compara con los flujos comerciales mundiales de este tipo de productos. Otro tanto acontece con la menor gravitación de la propia región que como integrante del mundo en desarrollo debería haber acrecentado su cuota. En ambos casos la explicación fundamental es la misma: el esfuerzo desplegado por las economías latinoamericanas para acrecentar su superávit comercial en términos de monedas duras, y muy especialmente, de dólares.

2. La diversificación de los mercados extrarregionales

Los países desarrollados están reduciendo su participación en las importaciones mundiales de productos básicos. Aunque ésta todavía es mayoritaria, de aquí a fin de siglo se espera que sea superada por la demanda de los países en desarrollo y de las economías centralmente planificadas. Estas tendencias ya han sido examinadas.

América Latina debe acrecentar la cuota de exportaciones que dirige a estos nuevos destinos. Este tema fue abordado en la Conferencia Regional sobre productos básicos celebrada en Guatemala en 1987.^{56/} En la Sección II del Plan de Acción emanado de la Conferencia se alude a la Cooperación Comercial Sur-Sur sugiriendo dos medidas:

- i) "Fomentar la participación activa de los países de la región en la Primera Ronda de Negociaciones sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales" (SGPC) entre países en desarrollo.
- ii) Estimular la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización de países productores latinoamericanos y de otras regiones en desarrollo, sean éstas estatales mixtas o privadas.

Las tendencias examinadas de la demanda mundial, evidencian que las importaciones originadas en los países en desarrollo crecen a un ritmo que triplica el de los países desarrollados. Esto, confiere un fundamento económico global y una especial importancia a estas iniciativas del Plan aprobado por Guatemala.

La creación de empresas multinacionales de comercialización, fue objeto de reciente preocupación en la Conferencia Regional Latinoamericana sobre el rol de las empresas comercializadoras en la expansión del Comercio Sur-Sur, efectuada bajo los auspicios de la UNCTAD en la sede del SELA, en octubre de 1987 en Caracas. Surgió de allí la iniciativa de crear una Asociación de Trading Latinoamericanas. Sin embargo, concertar este tipo de acciones empresariales probablemente no será fácil --especialmente a nivel interregional en el eje Sur-Sur-- y requerirá un fuerte apoyo gubernamental para poner en contacto realidades empresariales tan distantes.

Un mecanismo que ya está iniciando sus operaciones es el Sistema Global de Preferencias Comerciales para Países en Desarrollo. En 1988 se completó la primera Ronda de negociaciones y empezó la segunda, que se propone ampliar el número de países y de productos involucrados. Este sistema puede promover estímulos al comercio de productos básicos sea a través de preferencias arancelarias mediante el sistema de negociaciones producto por producto; a través de la eliminación de medidas para-arancelarias que puedan contrarrestar el sentido de las medidas arancelarias; y a través de la reducción de todo tipo de medidas no arancelarias (licencias, cupos, prohibiciones) que puedan reducir el comercio de productos básicos seleccionados. Además el SGPC para países en desarrollo, contempla la suscripción de convenios sobre medidas comerciales directas, incluyendo los contratos a mediano y largo plazo que pueden abarcar la importación o suministro de productos básicos específicos, el intercambio compensado, y las adquisiciones públicas o gubernamentales. Estos contratos podrán ser particularmente adecuados para ir creando las vinculaciones entre empresas, que condujeran en plazos más largos a la constitución de empresas multinacionales de comercialización (públicas, privadas o mixtas) en el marco de lo propuesto en el Plan de Acción aprobado en Guatemala por la Conferencia Latinoamericana sobre Productos Básicos.

3. La expansión del comercio intrarregional

En el segundo quinquenio de los años setenta el porcentaje de las exportaciones intrarregionales respecto de las exportaciones totales osciló entre 16% y 17%. En el primer quinquenio de los ochenta decayó hasta alcanzar un 10% en 1985; y en el segundo quinquenio ha comenzado a crecer. Estas tendencias se han verificado para cada uno de los esquemas subregionales más importantes.

Durante el primer quinquenio de los años ochenta, las exportaciones de materias primas y alimentos no combustibles efectuados por la ALADI y dirigidos hacia América Latina se redujeron desde 10.9% a 7.3% y las del MOCA se redujeron desde 7.3% a 5.2%. Es decir el comercio intrarregional global decayó como porcentaje del comercio total y otro tanto aconteció con el comercio de productos básicos diferentes al petróleo. También las exportaciones de combustibles --importantes en el caso de la ALADI-- perdieron gravitación en las exportaciones totales (véase cuadros 11 a 17).

El Plan de Acción sobre Productos Básicos consciente de esta situación ha propuesto una serie de medidas para recuperar el comercio intrarregional de estos productos. Entre ellas se incluye la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias; el desmantelamiento progresivo de los gravámenes a la importación; la utilización de las compras gubernamentales; el fortalecimiento de los esquemas de pagos y créditos recíprocos actualmente vigentes en ALADI, MOCA y CARICOM; la negociación de acuerdos de comercio en productos básicos en el marco de la ALADI, de conformidad con las provisiones de la Carta de Buenos Aires, y de la Reunión de Acapulco, instancias en las que se prevé la participación de todos los países de la región.

La III Reunión del Consejo de Ministros de ALADI decidió en marzo de 1987 una profundización de la preferencia arancelaria regional (PAR), que es el mecanismo multilateral por excelencia. Sin embargo la gran cantidad de productos exceptuados quita fuerza a este mecanismo.^{57/} Este problema es general para todos los instrumentos --y no sólo la PAR-- que se utilizan en ALADI. Sólo inciden sobre alrededor del 27% del intercambio. Como este intercambio en 1985 representaba un 10% de las exportaciones totales, los

estímulos se aplicaron a menos del 3% de las exportaciones que realiza la región.

Para conferir un impulso que permita superar esta menguada cobertura, la III Reunión del Consejo de Ministros puso en marcha el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, el que está siendo negociado. La ambiciosa idea original fue la de otorgar preferencias recíprocas amplias que permitan desviar hacia el mercado regional, 30% de las importaciones que los países latinoamericanos realizan desde el resto del mundo. Las listas presentadas determinan un potencial de comercio intrarregional del orden de los 12 000 millones de dólares. Si se lograra materializar al menos la mitad de dicho potencial, el comercio intra-ALADI se acrecentaría en un 80% respecto de sus niveles promedio para el bienio 1984-1985. La concreción práctica de esta iniciativa no será fácil en el plano de las negociaciones.

Mucho más concretos y manejables son los acuerdos de alcance parcial. Existen productos agropecuarios incluidos en las listas de los acuerdos de alcance parcial, pero sin tratamientos especialmente diferenciados. Los productos básicos también aparecen en los Protocolos (trigo, complementación y abastecimiento alimentario, biotecnología y siderurgia) del Acta para la integración de Argentina y Brasil.^{58/}

En el campo de los sistemas de pagos hay impedimentos que afectan especialmente el comercio de productos básicos. Las exportaciones extrarregionales de estos productos, son la principal vía actual para captar divisas escasas por parte de las economías latinoamericanas; en consecuencia los exportadores tienden a excluirlas del sistema de pagos y créditos recíprocos, en que el mecanismo de compensaciones determina que la mayor parte de los productos que se importan se paguen con productos exportados. Los países que terminan siendo deficitarios en este comercio, son en general los menos diversificados, y los que más dependen de las exportaciones de sus productos básicos para obtener divisas. Estos países no ven atractivo en incorporar sus exportaciones de productos básicos a un sistema de pagos del que terminan siendo deudores netos en dólares.

En suma, el acrecentamiento del comercio intrarregional de productos básicos no será fácil a partir de los instrumentos multilaterales como la PAR o los sistemas de pagos y créditos recíprocos. Se requieren negociaciones y

convenios específicos en este campo. Los acuerdos de alcance parcial son mecanismos flexibles, eficaces y operativos, en cuya reglamentación general están especialmente considerados (artículo 12) los Acuerdos Agropecuarios.

Recientes estimaciones sobre el potencial de comercio intrarregional de productos agropecuarios, permiten establecer que: "en 100 items de dicha nomenclatura se comercializan al interior de la ALADI 954 millones de dólares y provienen --en esos mismos productos-- de terceros países 5 611 millones de dólares lo que determina un coeficiente de abastecimiento de 17%. Como hipótesis de trabajo se plantea que dichos coeficientes --a nivel de productos-- en un período determinado, alcancen una meta de abastecimiento regional de 50%. En función de dicho objetivo se ha establecido un potencial teórico de desviación de comercio que llega a 1 852 millones de dólares".^{59/}

En esta tarea, una mejor utilización de los acuerdos de alcance parcial podría generar resultados significativos teniendo en cuenta que sólo 10 productos cubren 80% del potencial de comercio. Ellos son trigo, maíz, otros cereales, leche y crema, soja, semillas, nueces, almendras oleaginosas, sebos de vaca, otros preparados alimenticios, aceite de maní y arroz.

En el campo de las compras de Estado, el Comité de Acción de Seguridad Alimentaria del SELA (CASAR) ha intentado diversificar y profundizar las vinculaciones entre las oficinas comercializadoras de productos agropecuarios, especialmente las del sector público, para entrecruzar información orientada a incrementar el comercio recíproco.

Por otro lado, la expansión del comercio de productos minerales y metálicos, ferrosos y no ferrosos, estará mucho más vinculada a las perspectivas de desarrollo de las industrias metalmeccánicas de la región. Este tema relacionado con el mayor procesamiento latinoamericano de los productos básicos en el marco de estrategias industrializadoras globales, se retoma más adelante.

A manera de comentario final y general en torno a este punto, diremos que las acciones a instrumentarse en el campo del mayor comercio intrarregional de productos básicos se ven constreñidas por dos restricciones de carácter global que hoy encuadran la capacidad de maniobra de la región en la programación de su desarrollo futuro. La primera restricción es la falta de financiamiento suficiente para respaldar las iniciativas aquí mencionadas. La segunda,

estrechamente vinculada con la primera, es la pérdida de gravitación del sector público, requerido para promover acciones concretas (compras de Estado, sistemas de seguridad alimentaria, etc.), las que se ven restringidas por las reducciones del gasto público, y la privatización de empresas gubernamentales en el marco de los programas de ajuste y estabilización que hoy predominan en las deprimidas y endeudadas economías de la región.

4. Aspectos relacionados con la oferta de productos básicos

Este tema puede elaborarse con base en tres comprobaciones fundamentales. Primera, la de la generalizada sobreoferta que caracteriza actualmente los mercados de productos básicos. Segunda, la del creciente papel de los países desarrollados en la generación de sobreofertas de productos agrícolas de clima templado. Y tercera, la de las dificultades que evidencian los países en desarrollo para intentar una administración más racional de la oferta en los productos básicos que controlan.

Los países en desarrollo contribuyen a la generalizada sobreoferta de productos básicos, en virtud de la incorporación a la exportación de nuevos productores en desarrollo y al acrecentamiento de la oferta por parte de otros que requieren divisas adicionales para enfrentar el pago de su deuda.

Los países desarrollados también han contribuido a esa sobreoferta, en primer lugar a través de sus políticas agrícolas de subsidio a la exportación, con las que pretenden deshacerse de excedentes acumulados de productos agropecuarios de clima templado. También han acrecentado su oferta en la exportación de productos básicos —por ejemplo metales no ferrosos— con mayor valor agregado. De hecho como ya se examinara anteriormente, la participación de los países desarrollados en las exportaciones netas ha crecido, y por lo tanto ellos han efectuado una contribución más que proporcional a la mencionada sobreoferta.

Ante este cuadro, las acciones tendientes al sostenimiento de los precios mediante la regulación de la oferta internacional se vinculan con dos campos principales de la cooperación internacional. Uno es el de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, en que se debaten los problemas de comercio de productos básicos a través de tres temas o rubros principales: la

agricultura, los productos tropicales y los productos derivados de recursos naturales. De estos tres, el tema agrícola, que incluye los productos de clima templado, es el que más obstáculos ha causado al progreso de las negociaciones globales, hasta el punto de bloquearlas seriamente a fines de 1988. En este momento el principal impedimento al progreso de la liberalización comercial en el campo agrícola proviene de las actitudes proteccionistas de la CEE, abocada a la creación de un gran espacio económico unificado para 1992. El punto clave es el de la eliminación de los subsidios a la producción y a la exportación. En este momento se trata de un pleito "entre los grandes", y a pesar de los esfuerzos de coordinación del Grupo de Cairns, los avances en estas negociaciones dependerán principalmente de las actitudes de los Estados Unidos --ubicado en una posición liberalizante-- y de la CEE, que se resiste a replegar su sistema de subsidios. En todo caso el Plan de Acción de Guatemala se refiere a este tema, procurando de parte de las economías desarrolladas no sólo la liberalización de su comercio agrícola, sino también el cumplimiento del principio del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, en el seno de las negociaciones multilaterales.

El otro campo principal para la cooperación internacional en lo que atañe al control de la oferta es el de las perspectivas de las Asociaciones de Productores. El otro tema vinculado a éste, relativo a los Convenios entre productores y consumidores será comentado en el próximo punto a propósito de la creciente inestabilidad de precios.

Reiterando lo ya dicho antes, las condiciones para que las Asociaciones de Productores logren razonables probabilidades de éxito incluyen: la inelasticidad de la demanda respecto del precio; un alto control de la oferta por parte de los productores involucrados; escasa capacidad para incrementar la oferta de los productores que no participan; sostenida cohesión entre los productores participantes; inviabilidad de una retorsión concertada por parte de los países consumidores; y suficiente capacidad financiera para promover el proceso. Con la excepción del petróleo --en el marco de las condiciones históricas específicas de los años setenta, no parece haber otros productos --o productores-- que cumplan razonablemente con las condiciones enumeradas más arriba. Los productos que más se acercan a estas condiciones son los tropicales de clima templado, respecto de los cuales los países desarrollados

--que están incapacitados para producirlos-- han estado más dispuestos a concertar convenios de estabilización de precios. Este tema será abordado en la próxima sección.

C. REDUCCION DE LA INESTABILIDAD EN INGRESOS Y PRECIOS

1. Reducción en la inestabilidad de volúmenes y de precios

Los puntos principales a tomar en consideración en relación con este tema son:

i) Los cambios en las reglas de juego de la economía internacional que han acrecentado la mencionada inestabilidad.

ii) El impacto negativo de estos cambios sobre la aptitud de los convenios entre productores y consumidores para estabilizar los precios.

iii) El papel de las bolsas de productos básicos y la posibilidad de aprovechar estos mecanismos por parte de los productores y exportadores de las economías en desarrollo.

Los tipos de cambio y las tasas de interés flotantes son el resultado de un proceso de desregulación financiera y monetaria que ha introducido perturbaciones e incertidumbre en la esfera comercial, promoviendo una mayor regulación de las corrientes de intercambio. El arancel, instrumento eminentemente multilateral, pierde efectividad ante las fluctuaciones cambiarias que inducen modificaciones en la competitividad relativa. De aquí entonces, la tendencia a la vigilancia de los saldos bilaterales de comercio y la propensión a abandonar el principio de libre comercio en aras de un principio de reciprocidad bilateral promovido a través del proteccionismo no arancelario. En el campo específico de los productos básicos las tasas de interés fluctuantes —pero muy superiores al promedio histórico de posguerra— encarecen el costo financiero de retener existencias, y, por otro lado, cabe reiterarlo, estimulan la generación de una sobreoferta por parte de los países en desarrollo altamente endeudados.

Las formas no arancelarias del proteccionismo, pueden perturbar abruptamente ciertos mercados induciendo variaciones inesperadas e intensas de volúmenes y precios. Recuérdese el reciente cierre temporal del mercado estadounidense a la uva chilena ante sospechas de la existencia de racimos

envenenados. En ocasiones la caída de los precios puede atribuirse a un brusco incremento de la oferta, como fue el caso del incremento en la oferta de carne vacuna en la CEE después del sacrificio de parte del ganado sobrante en las actividades de producción láctea. Estas formas abruptas de intervención --en ocasiones justificadas con dudosos argumentos extracomerciales-- no eran tan usuales como hoy, en la etapa que media entre 1945 y 1970.

Estas diferentes modalidades de aguda perturbación en los volúmenes y precios no siempre pueden ser contrarrestadas con la suficiente eficiencia por los convenios entre productores y consumidores. Las altas tasas de interés y su carácter fluctuante acrecientan el costo de mantener existencias reguladoras tanto en el plano internacional como en el nacional. Los tipos de cambio fluctuantes complican la determinación de las bandas de precios fuera de las cuales deben operar los cambios en aquellas existencias. Así, por ejemplo, en el convenio del cacao los países en desarrollo han encontrado difícil cumplir con sus obligaciones referentes al financiamiento de las existencias reguladoras; y las tasas de cambio fluctuantes han creado serias dificultades para determinar cual era el movimiento de precios que correspondía considerar y aceptar, para poner en marcha los mecanismos correctores de las existencias.

Esta creciente inestabilidad de precios, se retroalimenta a través de la especulación en los mercados de futuros de los productos básicos. Estos mercados que operan en las bolsas de productos básicos (Londres, New York, Chicago, etc.) son una alternativa más en una amplia gama de opciones de inversión financiera. Por ejemplo si las tasas de interés se elevan intensa y abruptamente, puede ser rentable liquidar existencias de cobre y adquirir bonos del tesoro de los Estados Unidos. O, si el valor del dólar se reduce rápidamente, puede ser rentable, o menos riesgoso para los tenedores de dólares, adquirir existencias de algún metal más seguro como reserva de valor ante situaciones de incertidumbre o de inflación en ciernes.

Aun cuando no hay estudios econométricos que prueben la existencia de una causación entre el mayor uso de las bolsas y la creciente volatilidad de los precios de los productos básicos, los indicios son suficientemente fuertes para sospechar tal relación a la luz de los cambios en las reglas del juego del entorno económico internacional.

Los países en desarrollo sin abandonar la brega por lograr equitativos y bien financiados convenios entre productores y consumidores, deben paralelamente intentar una creciente participación en los mercados de futuros con fines de cobertura. En consecuencia se abre aquí una importante línea de acción tendiente a examinar y superar las barreras reglamentarias, de falta de información, o insuficiente financiamiento, que obstaculizan a los productores primarios el uso de los mercados de futuros con fines de protección.

2. Reducción en la inestabilidad de ingresos

La inestabilidad de los ingresos derivados de la exportación de productos básicos, es una consecuencia de la inestabilidad de precios y de volúmenes exportados, que recae más intensamente sobre los países en desarrollo.

Los diferentes servicios de financiamiento compensatorio, pertenecientes fundamentalmente al Fondo Monetario Internacional y la Comunidad Económica Europea, se han caracterizado por la insuficiencia de los fondos disponibles; la concentración del financiamiento en unos pocos beneficiados; una regulación más orientada a estabilizar los ingresos globales de balanza de pagos que a compensar las reducciones de ingreso atribuibles a un producto básico específico; y condiciones de pago insuficientemente concesionales.

Los rasgos y limitaciones de estos sistemas ya han sido comentados someramente antes.

Un servicio de financiamiento compensatorio más adecuado debería incluir:

- i) Mayor universalidad en su cobertura tanto en términos de países como de productos.
- ii) Una condicionalidad baja o nula que posibilitará un desembolso rápido y automático de los fondos.
- iii) Bajas tasas de interés y largos periodos de repago en función de la capacidad real de pago de los distritos beneficiarios.
- iv) Orientación específica a resolver los problemas de los sectores de productos básicos.
- v) Suficiente financiamiento como para atender las necesidades reales que derivan de la caída de los ingresos de productos básicos en los países en desarrollo.

La UNCTAD ha efectuado un seguimiento estrecho y sistemático de este tema, aunque con menguados resultados por el momento.60/

D. ACRECENTAMIENTO DEL VALOR AGREGADO

Existen dos maneras de abordar el tema del acrecentamiento del valor agregado de los productos básicos. Una primera que, para denominarla de algún modo, la llamaremos compartimentalizada en el ámbito propio del procesamiento de dichos productos. La segunda que partiendo de los productos básicos se remonta a una estrategia de industrialización global.

1. Procesamiento en el campo de los productos básicos

En lo que sigue se incorporan, de manera selectiva algunos datos y consideraciones especialmente significativas de un estudio ya citado de la CEPAL,61/ referido al tema. Se abordan esquemáticamente siete productos (café, cacao, soja, azúcar, algodón, cobre y hierro) desde el ángulo de los problemas y perspectivas involucrados en su mayor procesamiento.

a) Café

El margen de elaboración del café es relativamente reducido y no existe el producto semielaborado. Del producto primario —café verde— se pasa el producto final, es decir, la mezcla de tostados o la elaboración del café instantáneo (solubles).

En los mercados internacionales, los países latinoamericanos aparecen casi exclusivamente como proveedores de café en grano sin tostar. La participación de los elaborados —soluble y esencias— en el valor de las exportaciones totales latinoamericanas de café es muy reducido y no supera el 5%. El 95% se exporta en forma de materia prima, con lo cual el café pasa a ser el producto con menor diversificación vertical dentro de los productos examinados.

El café tostado casi no aparece en las estadísticas de comercio internacional, de manera que cuando se habla de café elaborado, generalmente se está aludiendo al soluble. La mezcla y el tueste se realizan casi exclusivamente en los países industrializados, que son también los principales

consumidores. Esto se debe a que los gustos difieren de un mercado a otro, lo que implica una mezcla de café distinta cada vez, con procesos diferentes de tueste en cada caso. Además, no se incurre en el riesgo de pérdida de ⁶²/aroma que implicaría el transporte del producto elaborado, considerando que el aroma y la frescura del café sólo pueden mantenerse durante un mes y son esenciales para su venta.⁶³/ Esto significa que los torrefactores próximos a los mercados consumidores gozan de ventajas de emplazamiento frente a los productores latinoamericanos. De ello se deduce que difícilmente se puede esperar una sustitución de futuras exportaciones de café en grano por mezclas de tostado para el consumo final.

Sin embargo, la generalización del empleo de empaque al vacío en los mercados de los países desarrollados, que extiende notablemente la duración del aroma, podría abrir nuevas perspectivas para la elaboración del producto. Igualmente puede significar un impulso a la producción de los materiales necesarios para envasar, como papel, tinta y plásticos.

En cuanto a las posibilidades de aumentar las exportaciones de café soluble (instantáneo), parecerían ser aún más favorables que para el tostado, por no existir, por ejemplo, problemas de mezclas ni de mantención de calidad durante el transporte. Sin embargo, enfrenta otros obstáculos que deben ser considerados y que se presentan principalmente por el lado de las barreras técnicas y comerciales.

Entre las barreras técnicas está el hecho de que el café soluble se produce principalmente sobre la base de café de calidades inferiores. Como es bien sabido, América Latina produce casi exclusivamente un café de alta calidad —de tipo "arábica"—, cuyas características se diluirían en buena medida al transformarse en soluble. Cabe destacar aquí que en la preparación de café soluble, el café tipo "robusta" —producido principalmente en África e Indonesia— resultó más económico. De una libra de robusta se extrae media libra de café soluble, mientras que con una libra de arábica se produce sólo un tercio de libra de soluble. Pero la tecnología de preservación del aroma, para el "arábica", ha generado una demanda para este tipo de producto. El nivel alcanzado por los precios parece tomar en cuenta no sólo las restricciones tecnológicas expuestas más arriba, sino también las diferencias de costo relativo a la calidad del producto respecto al robusta. Al contrario,

no parece que se puede esperar algo en términos de precio de transporte. Pese a que el soluble es más fácil de trasladar que el verde, el flete que se cobra por el primero es aproximadamente tres veces el del café en grano.^{64/} La ventaja de la reducción de peso de tres contra uno a favor del soluble también desaparece en este rubro.

La restricción dominante pareciera vinculada con los problemas de acceso a los mercados y a una cierta saturación de ellos. Sería más conveniente centrar el esfuerzo comercial en la transferencia de demanda de la calidad "robusta" a la "arábica", que tratar de desarrollar el mercado global y, paralelamente, integrar una red de distribución ya establecida con el fin de evitar las medidas arancelarias arbitrarias.

De una manera u otra, todos estos factores limitan la posibilidad de mayor procesamiento del café en América Latina, lo que lo transforma en una excepción en cuanto a las ventajas de exportar productos básicos con un mayor grado de elaboración.

b) Cacao

El proceso de transformación del cacao en chocolate tiene cuatro fases que pueden distinguirse fácilmente en los datos sobre el comercio. El producto primario es el cacao en grano del cual se obtienen los productos semielaborados: manteca de cacao y cacao en polvo. Se emplean en diferentes proporciones para la fabricación de chocolate y otros productos.

Los progresos logrados por los países latinoamericanos en la diversificación vertical del cacao, se refleja en las variaciones que han experimentado las estructuras de las exportaciones de este producto. Mientras en 1970 la incidencia del valor de las exportaciones del cacao en grano en las exportaciones totales del grupo de productos destinados a la OECD era de 79% y el resto se exportaba sólo en forma semielaborada, en 1984 la participación del producto primario, semielaborado y elaborado fue de 45%, 37% y 18% respectivamente, aunque con variaciones importantes de un país a otro. En este panorama general influyen particularmente el Brasil y Ecuador, que en conjunto exportan más del 72% del total regional a la OECD. Al mismo tiempo, estos dos países tienen relevancia como exportadores de productos semielaborados y elaborados. El Brasil se destaca sobre todo como proveedor de más de 68% de la manteca de cacao y 63% del chocolate, mientras que Ecuador

exporta 23% del chocolate regional, pero sólo 10% de la manteca de cacao. En los demás países, la fase semielaborada y elaborada no supera 10% del total exportado.

Cabe destacar, asimismo, que el chocolate se exporta casi exclusivamente a los Estados Unidos (90%), mientras que el destino de los productos semielaborados y en grano es más diversificado.

Las barreras comerciales aplicables a los productos de cacao en los países desarrollados tienden normalmente a aumentar con el grado de elaboración. Sin embargo, existen factores técnicos que pueden contrarrestar esas estructuras arancelarias desfavorables. Entre ellos cabe destacar la pérdida de peso a medida que se alcanzan etapas superiores de elaboración —cáscaras y otros desechos representan aproximadamente 20%— con lo cual disminuirían los gastos nominales de transporte. Además, la mayor durabilidad de los productos semielaborados facilitaría igualmente el transporte, puesto que la calidad de los productos no se vería alterada por las distancias. Vale la pena considerar también que, al aumentar la durabilidad, los países productores tendrían la posibilidad de retener la mercancía en épocas de baja de precios, intentando estabilizar así sus ingresos de exportación.

Menos favorables se presentan las condiciones para los exportadores de chocolate. Los productores próximos al mercado de los países industrializados de economía de mercado poseen claras ventajas de emplazamiento frente a los productores de los países de origen, debido a las exigencias de calidad y presentación de los productos, la necesidad de correr con gastos importantes de publicidad, así como por la sensibilidad al transporte de los productos terminados. A esto se agrega el hecho de que la industria chocolatera en los países desarrollados está muy centralizada. Presenta una estructura oligopolística con marcas comerciales reconocidas en todos los países desarrollados, respaldadas con amplias y costosas campañas de publicidad. Además, la presencia de empresas transnacionales es mayor que en la elaboración de productos intermedios, con lo cual los países exportadores tropiezan con una estructura de producción y ventas coordinadas no solamente en un país sino en todo el mundo desarrollado.

Suponiendo una mayor participación de los países latinoamericanos en la elaboración del cacao, se puede hacer un cálculo somero de cual hubiera sido

el aumento bruto de los ingresos de exportación si en 1980, por ejemplo, 25% 65/ de las ventas al exterior de granos de cacao hubieran tenido la forma de manteca o polvo. Esto hubiera significado transformar 50 000 toneladas de granos antes de su exportación --en 1980 América Latina exportó 198 000 toneladas de granos de cacao--, lo cual hubiera significado un incremento bruto de los ingresos, del orden los los 23 millones de dólares.66/ Si basamos nuestros cálculos en una transformación de la totalidad de los granos, el aumento de los ingresos por exportación en 1980 hubiera sido del orden de los 92 millones de dólares. Cabe destacar que este cálculo es aproximado y sólo pretende reflejar órdenes de magnitud. En efecto, no hay que olvidar los problemas de comercialización que enfrentaría un esquema de producción como el esbozado.

c) Soja 67/

El denominador común entre los tres principales países latinoamericanos exportadores de soja --Brasil, Argentina y Paraguay--, ha sido el gran dinamismo con que se desarrolló este rubro en los años setenta, lo que lo convirtió en un producto agrícola de gran importancia para el fortalecimiento del sector externo de estas naciones.

El grueso de la industria de molturación de las semillas de soja está concentrado en el Brasil. Su capacidad instalada --22 millones de toneladas-- supera con creces la oferta de materia prima, de manera que dado el nivel de producción de semillas --15 millones de toneladas en 1981-- se obtiene una utilización industrial que fluctúa entre 60% y 70%. Gran parte de estas fábricas se crearon con fuerte apoyo del sector público, a mediados de la década de los años setenta, y posiblemente sobre la base de previsiones de demanda interna y externa mayores a las que efectivamente se produjeron.

La situación de la industria elaboradora de soja en el Brasil contrasta, sin embargo, con lo que ocurre en Argentina. Allí, el proceso de industrialización no se ha desarrollado al mismo ritmo que su producción agrícola. En 1981, la capacidad total de molturación instalada del país se situaba en 1.5 millones de toneladas de granos --contra una producción de 3.8 millones de toneladas--, la cual fue utilizada ese año sólo en poco más de 60%. Además, y contrariamente al caso brasileño, la mayor parte de la soja producida en Argentina se exporta principalmente en forma de granos. Esto

hace que la actividad sea muy sensible y dependiente a los precios y la demanda que prevalecen en el mercado mundial.

En el Paraguay, los aumentos de la producción de soja fueron absorbidos principalmente por el mercado externo y particularmente por el Brasil, que en 1981 llegó a copar 80% de las exportaciones paraguayas de semillas. Sólo una pequeña parte de la producción se industrializa dentro del país y, según estimaciones oficiales, la capacidad de molturación instalada apenas alcanzaría para cubrir un tercio de ésta (alrededor de 200 mil toneladas). La estrechez del mercado interno, a lo que se agrega la falta de intervención del sector público, son posiblemente dos factores importantes que explican el retraso paraguayo en la actividad transformadora de la soja.

En los últimos años se han registrado los mayores niveles de capacidad ociosa en la industria molturadora del Brasil. En Argentina, pese a un nivel de industrialización bajo, tampoco se estaría utilizando toda la capacidad instalada.

En el Paraguay, la producción de aceite de soja ha ido aumentando en los últimos años, pero esencialmente para el consumo interno. Para los subproductos —harinas y tortas— prevalece generalmente el mercado externo sobre la demanda interna, pero la importancia de la industria es reducida.

En las circunstancias actuales y bajo las condiciones de capacidad ociosa mencionadas, reviste particular importancia lo que en el futuro pueda realizarse a nivel de acciones conjuntas. Esto, en términos de políticas concretas de complementación y cooperación industrial entre los países latinoamericanos productores, lo que a su vez conduciría a disminuir la capacidad industrial no utilizada de la región y llevaría a sustituir importaciones extrarregionales. Estas últimas han sido de considerable magnitud y provienen fundamentalmente de los Estados Unidos. Según la misma fuente, el precio unitario de cada tipo de producto es menor en valor cif de las exportaciones de América Latina, que el valor fob de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, lo que incitaría no sólo a procesar con las capacidades hoy subutilizadas, sino, además, a incrementarlas.

d) Azúcar

El azúcar ocupa un lugar especial en los diez productos elegidos, teniendo en cuenta la estructura particular de su mercado sujeto a una dura competencia por parte de nuevos productos que lo sustituyen.

No cabe duda que la era del azúcar en la forma conocida desde principios de siglo ha terminado y que, en su caso, el procesamiento latinoamericano no tiene posibilidades de desarrollo, sino sólo de mantención de una parte reducida --y a largo plazo decreciente-- de mercado.

La disminución del valor relativo que representa dentro de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos no deja ninguna duda a este respecto. De 8.5% en 1970, bajó a 6.5% en 1980 y a 6% en 1984.

La decisión de los mayores productores de bebidas azucaradas de sustituir el azúcar por el HFCS (High Fructose Corn Syrup) procedente del maíz ha reducido aún más las perspectivas de mercado en este producto.^{68/}

A esto hay que agregar la entusiasta acogida que encontraron los edulcorantes artificiales --sacarina, cyclamate o aspartame-- de bajas calorías, en los países desarrollados. Todo esto deja pocas esperanzas a un mejoramiento del mercado del azúcar, al menos en términos de volumen.

Las políticas de exportaciones subsidiadas de parte de la CEE no contribuyen al saneamiento de un mercado en el cual el precio del azúcar refinada cayó varias veces por debajo del crudo.

Con tal panorama, no parece conveniente proponer inversiones adicionales.

Quizás, puede examinarse la posibilidad de tratar de salvar parte de la producción con una reorientación del comercio hacia los países en desarrollo de Asia y Africa, cuyo consumo aparece cinco a diez veces inferior al de los desarrollados.

En cuanto a las ventajas de ampliar la producción para exportación de dulces de azúcar --tercera etapa de elaboración--, tampoco son claras. Por un lado, y bajo el supuesto que las técnicas de producción utilizadas sean intensivas en mano de obra, los países latinoamericanos podrían gozar de ventajas de emplazamiento frente a los países desarrollados, porque se beneficiarían de un valor agregado relativamente alto. Por otro lado, habrá que considerar también el hecho de que en la demanda de dulces de azúcar juega un papel importante la diversificación del producto de acuerdo con los gustos

diferentes y cambiantes del consumidor. Por lo tanto, los productores próximos al mercado consumidor estarían en condiciones de reaccionar con mayor rapidez que los latinoamericanos.

Otro aspecto que vale la pena considerar es la posibilidad de usos alternativos del azúcar. Por ejemplo, la producción de alcohol a partir del azúcar, alternativa de procesamiento que ha tenido cierto éxito en el Brasil, durante el período de altos costos de la energía.

e) Algodón

Con una participación de aproximadamente 50% en la demanda mundial de fibras, el algodón sigue siendo la materia prima textil más importante, pese a que ha ido perdiendo terreno frente al uso creciente de las fibras sintéticas, lo cual ha afectado sustancialmente el empleo final del algodón. La reciente caída de los precios del petróleo podría reducir aún más su utilización. Es necesario procesar más el algodón para compensar, con mayor retención de valor agregado, la reorientación de la demanda mundial hacia las fibras sintéticas.

En 1984, América Latina participó con 11% en la producción mundial de algodón y con 14% en las exportaciones.^{69/} La capacidad instalada de su industria textil creció más rápidamente que su producción algodонера agrícola, especialmente en Brasil y Perú, que redujeron drásticamente sus exportaciones en bruto. Brasil es el principal productor latinoamericano, aportando casi 40% de ella. Le siguen México y Argentina con 19% y 10%, respectivamente, según estimaciones del Comité Consultivo Internacional del Algodón.

En el primer eslabón de la transformación, el algodón en rama se somete al desmote, que consiste en separar la fibra de la semilla, proceso que por lo general se realiza en el país algodnero.^{70/} La fibra pasa a ser el insumo básico de la industria textil, que luego la transforma en hilados o, sucesivamente, en productos finales. Pese a que el valor económico de la fibra sobrepasa en más de seis veces al de la semilla, ésta última también es de gran importancia y en algunos países abastece hasta 100% de la industria nacional de aceites comestibles.^{71/}

En cuanto a fibras de algodón, Nicaragua es el principal abastecedor de la región, seguido por México. Ambas naciones exportan hilados, hilos y tejidos en niveles insignificantes o muy débiles. Los países que registran rendimientos en la producción de algodón (kg/ha) entre los más altos del mundo

--Guatemala, México y Paraguay-- coinciden en vender principalmente en forma primaria.

No parece existir en la región una correlación clara entre la disponibilidad de la materia prima y el grado de procesamiento del algodón, en el campo de las exportaciones. Países como Brasil y México que disponen de un alto nivel relativo de industrialización y son, a la vez, importantes productores de algodón, presentan estructuras de exportación muy distintas.

Los países latinoamericanos productores de algodón se encuentran en una situación ventajosa. Las materias primas representan una proporción elevada del costo de producción de los textiles de algodón, la tecnología textil no es complicada, y es relativamente intensiva en mano de obra, y las economías de escala no son muy grandes en la confección. Todos estos factores, a los que se agrega la demanda interna de textiles de algodón que existe en la mayoría de los países de la región, hacen que tales productos encierren un gran interés potencial para los países latinoamericanos.

Sin embargo, las exportaciones de textiles de algodón no sólo dependen de las condiciones de demanda o de las ventajas en los costos relativos de producción, sino, principalmente, de las restricciones arancelarias y no arancelarias que aplican los países importadores. Estas restricciones quizás sean el obstáculo decisivo que impide la mayor producción de hilos y tejidos para la exportación en la región. Así, de acuerdo con las regulaciones previstas en el Acuerdo Multifibras, existen limitaciones absolutas de importaciones en todos los países compradores importantes. El interés de los países exportadores debería desviarse hacia mercados nuevos --aunque más pequeños-- y hacia el propio mercado latinoamericano, sustituyendo, por ejemplo, importaciones de hilos, hilados y tejidos de algodón procedentes de los países de la OECD. En 1984 estas importaciones alcanzaron aproximadamente 75 millones de dólares, lo cual representa la sexta parte del valor total exportado por América Latina a la OECD en estos productos.

f) Cobre

Los principales países latinoamericanos productores de cobre --Chile y Perú-- poseen una industria integrada en gran medida hasta la obtención de cobre refinado. En Chile se refina más de 70% de la producción minera nacional. El 16% corresponde al cobre blíster y el resto --cementos,

concentrados, escorias y minerales— a los denominados graneles. El Perú refina alrededor de 51% de su producción nacional, 44% corresponde a blíster y el resto a minerales y concentrados. Estos dos países responden, a la vez, por más del 85% de la producción mineral de la región.

México es también un importante productor de cobre, aunque en mucho menor escala que Chile y Perú, y refina 60% de la producción nacional.

Las experiencias de varios países mineros sugieren que la maximización de los beneficios para la economía nacional depende, en buena parte, del control estatal de la comercialización y la refinación del cobre, considerados pieza clave de la gestión y el negocio minero.

La venta de cobre con menor grado de procesamiento —concentrados y blíster— parecería presentar un atractivo menor por los siguientes motivos:

Los concentrados y el blíster no tienen una cotización de referencia en el mercado internacional, debido a la existencia de una amplia gama de calidades, que depende de los contenidos metálicos y de las impurezas. Para fijar el precio de estos productos se toma como base la cotización internacional del cobre refinado, de manera que el precio del producto no refinado es igual a esa cotización internacional, menos lo que costaría transformarlo en refinado, que es el denominado costo de tratamiento o maquila. Dado que no existe una pauta internacional que norme las deducciones que se deben efectuar para valorar el blíster y los concentrados, a menudo éstas son fijadas arbitrariamente por los compradores, los cuales tienen la planta de tratamiento y pueden subvaluar los contenidos metálicos pagables, sobrevalorar las impurezas o simplemente inflar los costos de procesamiento.

Los productores de concentrados blíster se encuentran, además, inmersos en un mercado oligopsónico, donde el número de posibles compradores es reducido, pues son relativamente pocos aquéllos que poseen refineries. En cambio, el cobre refinado enfrenta un mercado muy amplio de usuarios, que son todos aquellos productores de semielaborados, por lo que es mucho más competitivo.

Es así como la capacidad de negociación y el nivel de rentabilidad del productor se van incrementando, a medida que el grado de elaboración es mayor.

El hecho de vender concentrados o cobre blíster y no refinados significa una pérdida de excedente potencial para el país, es decir, lo que se retendría

si se refina el metal localmente, y una posible pérdida como consecuencia de la subvaluación del concentrado o blister que ya se mencionó.

Aunque las necesidades de capital de mina varían según la infraestructura de que se disponga o de acuerdo a las características de los yacimientos, se estima que en promedio la inversión requerida para un complejo de extracción --fundición y refinación--, para 1980 fluctuaba entre 7 000 y 8 000 dólares por tonelada de capacidad anual de cobre refinado. De esta cantidad se requiere 65 a 75% para el desarrollo de la mina, aproximadamente 20% por tonelada de fundición y 7% para la refinación.^{72/} Hay que considerar, además, que la dimensión del proyecto deberá ser lo suficientemente grande como para conseguir economías de escala y absorber los requisitos necesarios de infraestructura.

Para los países que tienen ante sí la opción de instalar capacidad adicional para procesar el cobre, existe otra alternativa que quizás, en algunos casos, dada la situación de exceso de capacidades metalúrgicas en algunas naciones industrializadas y dada la situación de crisis por la que atraviesan los países de la región, podría ser económicamente más viable en el corto plazo. Se trata de la posibilidad de realizar operaciones toll para los productos no refinados, las que consisten en un alquiler de planta para procesar un concentrado o blister en una refinera del extranjero, mediante abono del costo de procesamiento --maquila--, conservando la empresa minera la propiedad del producto. Esta alternativa puede presentar un atractivo coyuntural en la medida que los costos de fundición y refinación en el extranjero sean más competitivos que la instalación de capacidad adicional en el país minero, y que la obtención de recursos financieros suficientes siga siendo un factor limitativo para los países de la región.

La conveniencia relativa de la decisión de instalar una planta que llegue hasta una u otra etapa de procesamiento, es por lo tanto un tema complejo. En ella pesan tanto consideraciones de tipo económico y de maximización de ingresos de corto plazo, como elementos de estrategias de comercialización. En todo caso, los planes existentes para fines de la década reflejarían que la capacidad de elaboración no estará vinculada con la capacidad prevista de extracción a largo plazo, ya que el aumento de ésta última será relativamente mayor y confirmaría la tendencia de los países a pensar que es más conveniente

exportar concentrados y, quizás, elaborarlos en el extranjero bajo contratos toll.

De todos estos argumentos en pro o en contra del fomento de la industria procesadora local, se pueden inferir algunas conclusiones:

- No cabe duda que en el largo plazo resulta aconsejable dedicar esfuerzos a maximizar los resultados de las inversiones en la producción de mina, refinando al máximo esta producción. Llegar hasta la etapa del refinado significa participar en un mercado internacional más competitivo que el de los concentrados o blíster.

- Parecería que un elemento fundamental en el aumento del grado de procesamiento no es tanto su localización en el país minero, sino un mayor procesamiento antes de la venta. En este sentido, cabe la posibilidad de transformar el cobre cerca de los centros de consumo, siempre que los beneficios comerciales puedan ser capturados por el país minero.

- En la evaluación de las distintas opciones, habrá que considerar también el costo relativo del transporte mineral/hierro. Si este es muy alto, convendrá exportar el cobre en estado metálico y procesarlo cerca de la mina. De lo contrario, convendría procesarlo en los centros de consumo, a través de joint-ventures u operaciones toll.

Sin embargo, este conjunto de consideraciones de nivel general debe inscribirse dentro de las previsiones globales de la evolución del consumo mundial de cobre. Si los mercados de los países en desarrollo, que conocieron entre 1970 y 1984 un crecimiento de 9%, parecen bien orientados --la demanda per cápita de esos países no alcanza una quinta parte de la de los industrializados-- las previsiones a propósito de éstos últimos son más pesimistas.

g) Hierro

Considerados en conjunto, los países latinoamericanos ocupan el segundo lugar en la producción mundial de mineral de hierro, tras Europa oriental, y poseen amplias reservas que se estiman en 48 000 millones de toneladas. Superan ampliamente a los demás productores grandes del mineral, con excepción de la Unión Soviética. Dentro de la región, Brasil posee el 66% de las reservas latinoamericanas, Venezuela el 21% y le siguen Chile, Perú y Argentina.

La característica más destacada en los últimos años ha sido el progresivo aumento del grado de elaboración a que se someten los minerales de hierro bruto, ya sea de beneficio --mineral concentrado-- o de aglomeración --sinter y pélets--. Pero más allá de estos procesos de preparación del mineral de hierro, en general se entiende por mayor elaboración la transformación de éste en lingotes de arrabio, hierro esponja o acero.

Brasil destaca como el principal productor del mineral en América Latina y es el segundo productor en el mundo (15%), aventajado sólo por la Unión Soviética. Sin embargo, es el primer exportador mundial (27%), colocando en el mercado internacional el 80% de su producción. Contrasta con esto el hecho de que en 1982 al Brasil le correspondió sólo 2% de la producción mundial de arrabio y 2% en la producción mundial de acero en bruto. En ambos productos, la participación fue de sólo 1% en 1972.

En 1982, Chile exportó el 98% de su producción de mineral de hierro, Perú 79% y Venezuela 62%. México cuenta con reservas limitadas de mineral, que le permiten solamente abastecer el consumo interno.

Prácticamente en todos los países latinoamericanos se han concebido proyectos para crear nuevas empresas o ampliar las ya existentes. Sin embargo, muchos de estos proyectos --cuyos estudios se iniciaron hace 10 años y en aquella época parecían factibles-- no han podido realizarse por el aumento de los costos de instalación que ellos involucran. Mientras que a fines de la década de los sesenta, el costo medio por tonelada de capacidad anual de una planta integrada se estimaba en 300 dólares, en 1980 este valor había alcanzado entre 2 000 y 3 000 dólares, dependiendo de las obras de infraestructura necesarias. Esta situación explica también la búsqueda de socios extranjeros para que tomen parte en las inversiones y participen en el capital de la empresa.

La forma más común de medir la productividad de un alto horno es en tonelada de arrabio por metro cúbico de crisol/día. Los altos hornos del Brasil tienen niveles --más de 2 tonelada/metro cúbico - día-- semejantes a los del Japón. Destacan especialmente los altos hornos 1 de USIMINAS y el 2 de COSIPA, cuyas productividades superan incluso aquéllas de varios altos hornos japoneses. En un segundo lugar estaría SIDERPERU 1 --con 1.79 tonelada/metro cúbico - día-- y SICARISA 1 en México --1.60 tonelada/metro cúbico - día--.

Bajo 1.60 tonelada/metro cúbico - día se ubicarían, desde el punto de vista productivo, todos los demás altos hornos de la región.

En resumen, puede afirmarse que la productividad de los altos hornos latinoamericanos es perfectamente comparable con aquéllas de los países desarrollados, lo cual es un buen testimonio de que la región ha adoptado tecnologías modernas de reducción y racionalizado sus operaciones para disminuir costos. Así, mientras el Brasil se sitúa en un rango semejante al de Japón, la eficiencia de las operaciones en Argentina, Chile, Perú y México, es similar a la de algunos países europeos.

La siderurgia latinoamericana ha sostenido su ritmo de producción con muchos esfuerzos dentro de un panorama difícil, en que los principales sectores económicos en que se apoya —construcción, industria metalmeccánica, etc.— han estado atravesando por situaciones críticas en los últimos años. Se especula, sin embargo, que uno de los factores que podría influir en la demanda de acero es el consumo para la construcción de nuevos sistemas energéticos. Esto significaría un crecimiento importante de la demanda de bienes de capital y, en consecuencia, de la demanda de acero, especialmente de tubos sin costura y soldados para la exploración y explotación petrolera. Se prevé que sólo en lo que se refiere a tubos, los proyectos energéticos programados o en estudio —de los cuales 35% tiene lugar en países en desarrollo— representan alrededor de 11 millones de toneladas de acero.^{73/}

Es posible estimar, de manera gruesa y aproximativa, algunas órdenes de magnitud sobre el efecto de los ingresos de exportación de una mayor transformación del mineral de hierro. En los cuatro principales países latinoamericanos exportadores del mineral —Brasil, Chile, Perú y Venezuela—, suponiendo que todo el mineral exportado es previamente transformado y se exporta en forma de acero. Dado que el coeficiente de conversión para la transformación del mineral de hierro en acero en bruto es de 1.17,^{74/} significa que los 97.7 millones de toneladas de mineral de hierro exportadas por los cuatro países en 1982 hubieran podido transformarse en 83.5 millones de toneladas de acero, lo cual hubiera significado un aumento en los ingresos brutos de exportación del orden de los 14 000 millones de dólares.^{75/} Pese a que esta cifra representa sólo un orden de magnitud, no deja de ser muy

significativa y pone de relieve el gran potencial que poseen los países latinoamericanos en este sector.

2. Procesamiento y modalidades empresariales

El Plan de Acción Regional suscrito en Guatemala, promueve el incremento en el grado de procesamiento de los productos básicos de exportación de América Latina a través de: la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales y, en particular, entre empresas latinoamericanas y firmas que operan en el mercado de los países desarrollados, para obtener acceso a esos mercados, especialmente para productos con un mayor grado de procesamiento.

En relación con esta línea de acción sugerida en el Plan, se observaba en el ya mencionado documento de la CEPAL:

"En América Latina,^{76/} el tema de las empresas conjuntas --bi o multinacionales-- ha venido cobrando actualidad en los últimos tiempos, siendo concebidas como un instrumento para alcanzar determinados objetivos de integración y cooperación económica. Es así como en los países de la región se han constituido empresas conjuntas con capitales de origen regional a fin de acentuar la complementación económica y favorecer a los países de menor desarrollo relativo".

"El objetivo de asegurar un mercado más amplio que el nacional también está en el origen mismo de estas iniciativas. Tal es el caso del proyecto multinacional de Olancho, en Honduras, para producir madera aserrada, pulpa y papel y en el que participan América Central, Argentina, Ecuador, México y Venezuela.^{77/} En realidad, sólo una minoría de las empresas conjuntas latinoamericanas responden al modelo ideal de "multinacional", y gran parte de ellas han sido constituidas por inversionistas de solamente dos países llevándose generalmente a cabo entre naciones vecinas o próximas. En tal situación se inscribe la iniciativa brasileño-paraguaya que dio origen a la empresa conjunta de ACEPAR (Empresa Siderúrgica integrada de Acero); la de HELITUBCA, entre Perú y Venezuela, para la producción de tubos de acero en Venezuela; de la Compañía Andina de Maderas, entre Venezuela y Colombia; de la empresa conjunta chileno-ecuatoriana ANDEC, que produce hierro, acero y laminados en el Ecuador, etc."^{78/}

"En todo caso, tanto las empresas conjuntas, como otras formas de cooperación horizontal entre los países latinoamericanos, constituyen un eslabón crucial para llegar a contar con algún grado de influencia en el mercado internacional y con mayores expectativas que las que podrían pretender empresas que operan sólo a nivel nacional".

"Otra forma de promover la transformación de los productos básicos es a través de la asociación con capitales extranjeros. Esta se puede llevar a cabo de diferentes maneras: por ejemplo, en el propio país, por medio de asociaciones con empresas extranjeras --pero conservando el control a través de una participación mayoritaria local--, que permitiría asegurar mercados y un acceso más fácil a la tecnología; o asociarse para la transformación en el extranjero, comprando acciones en industrias ya establecidas, pero en una cantidad suficiente como para tener la posibilidad de lograr cierto grado de influencia. En algunos casos se requerirían sumas enormes de capital para llegar a ocupar posiciones influyentes como socio accionista, por lo cual esta alternativa puede no ser siempre viable. Tal caso, se presenta en industrias internacionalmente integradas como la del aluminio. No obstante, en otras actividades de escala menor la magnitud de la participación en el capital social puede ser relativamente moderada y al mismo tiempo de beneficio para el país".

"También puede considerarse la posibilidad de crear instalaciones de transformación en un país industrializado. Así lo hizo la compañía cuprífera chilena, CODELCO, que se asoció con la Norddeutsche Raffinerie y Hutterwerke Kaiser para formar la empresa Deutsche Giessdraht GmbH, en Alemania, y producir alambroón en colada continua. CODELCO participa allí con 40%. Finalmente, otro procedimiento bastante corriente, especialmente en las industrias del cobre y plomo --donde existen empresas de transformación independientes-- es el tratamiento de la materia prima en una planta de transformación por encargo, mediante un arreglo de pago convenido. Después del tratamiento, la materia prima transformada no cambia de propietario y este último puede establecer relaciones directas con los consumidores finales".

"La elección que haga un país entre las distintas opciones de asociación o vinculación con capital o empresas extranjeras, dependerá en definitiva de consideraciones políticas y económicas en función de circunstancias nacionales

e internacionales concretas. También dependerá del avance en las acciones de cooperación regional ubicadas en esta área".

Pero estas referencias, que recogen iniciativas sobre el tema del procesamiento, ya planteados en el Plan de Acción Regional, sólo recogen algunos aspectos particularmente específicos y operativos de un tema mucho más amplio. En la sección siguiente se intenta explorar esta perspectiva más global.

3. Procesamiento de productos básicos y modalidades de industrialización

Este punto excede claramente los límites temáticos del presente trabajo, pero se plantea aquí como un intento por superar la compartimentalización excesiva con que suele tratarse el tema del procesamiento industrial de los productos básicos. Intenta contribuir, desde esta perspectiva con algunas ideas para la discusión sobre los criterios selectivos que podrían orientar los futuros esfuerzos por revigorizar los procesos de desarrollo industrial de la región.

La estrategia de desarrollo industrial históricamente verificada en la región se orientó predominantemente a producir bienes finales de tipo duradero y alto valor unitario para consumidores latinoamericanos de ingresos medios y altos. Este proceso orientado a los mercados nacionales se regionalizó en parte --dentro de la esfera puramente comercial-- con la puesta en marcha de los procesos de integración a partir de los años sesenta. Los productos elaborados se caracterizaron por su insuficiente competitividad en los mercados internacionales, y por la ausencia de una industria fuerte y autosostenida de bienes de capital. Este estilo industrializador exigió la importación de productos básicos --especialmente en el campo de las metálicas básicas-- utilizados como insumos industriales, y de bienes de equipo también destinados a operar las actividades primarias de exportación. Como se sabe estas modalidades, en el marco del proceso así denominado de sustitución de importaciones, comenzó elaborando bienes de consumo final y luego se remontó "hacia atrás" para la elaboración de insumos industriales y equipos productivos, con numerosos vacíos intersectoriales y sin lograr una articulación consolidada de las diferentes actividades involucradas.

Una vía alternativa para abordar los requerimientos del desarrollo industrial actual, podría tomar como uno de sus puntos de partida, el procesamiento industrial de aquellos productos básicos --producidos o producibles-- respecto de los cuales la economía regional cuenta con ventajas comparativas naturales; en particular aquellos cuya demanda flaquea, o es objeto de aguda competencia en el plano internacional. La finalidad principal sería la de elaborar manufacturas de calidades y precios que fueran competitivos a nivel internacional. La producción debería orientarse agresivamente en tal dirección, y la competitividad internacional de los productos debería ser un requisito ineludible. El tema, por lo tanto, no se reduce a lograr un mayor procesamiento de los productos básicos. Se trata de llenar los casilleros vacíos y fortalecer, tanto a nivel nacional como intrarregional, los eslabones más débiles del sistema de relaciones interindustriales latinoamericano. Precisamente un área de débil eslabonamiento es la que vincula los productos básicos con escaso grado de elaboración y las actividades elaboradoras de manufacturas finales. Una prueba de ello, es la importante proporción de productos básicos con alto grado de elaboración que América Latina importa desde los países desarrollados. (Véase cuadro 24).

Desgraciadamente, este punto de partida para un eventual fortalecimiento industrial, no cuadra con el tipo de alimentos tropicales --café, cacao, banano, etc.-- que constituyen los principales rubros de exportación de la mayoría de los países centroamericanos y caribeños. Los países centroamericanos registran un sector manufacturero que generaba una cuota sorprendentemente alta de las exportaciones totales. En 1980 era de 25%, en contraposición con ALADI que registraba una cuota de 17%. Sin embargo a lo largo de los años ochenta la cuota de manufacturas exportadas por los centroamericanos decayó y la de ALADI se elevó. Quizás una parte de la explicación radique en las actividades de la así denominada maquila en que se importan insumos industriales de procesamiento intermedio y se reexportan productos finales, cuyo principal valor agregado en la operación consiste en un aprovechamiento de la mano de obra barata. Otra parte, más importante sin duda, tiene que ver con las dificultades que experimenta el Mercado Común

Centroamericano, en el marco de la aguda crisis política que atraviesa la subregión.

Los países que integran ALADI --y en particular el grupo de los sudamericanos-- presentan una oferta exportable de productos básicos más diversificada y apta para promover la línea de acción aquí sugerida, junto con una infraestructura industrial más sólida y arraigada. Quizá las sugerencias que siguen sean mucho más aplicables a esta subregión.

Desde el ángulo del dinamismo del desarrollo global, esta perspectiva industrializadora puede contribuir a una absorción más selectiva y manejable de las nuevas oleadas de progreso técnico, atendiendo al tipo de productos básicos en que pretenden estimularse nuevas líneas de desarrollo industrial. Quizá pueda lograrse una complementación más racional en materia de investigación y desarrollo a nivel latinoamericano, estimulando programas de cooperación técnica en este campo con especializaciones asociadas a diferentes dotaciones de recursos naturales. También cabe mencionar aquí la producción de equipos que insuman los productos de las metálicas básicas y provean bienes de capital requeridos por esas mismas actividades.

Desde el ángulo de la autonomía, vuelven a presentarse ambos temas. El de la absorción selectiva del progreso técnico, con el objeto de asimilarlo y autogenerarlo puede plantearse, por ejemplo, en la esfera de la biotecnología, de las fuentes energéticas, y de los nuevos materiales. El otro aspecto central de la mayor autonomía del desarrollo regional dice relación nuevamente con la producción de bienes de capital, tendiente a insumir productos de las industrias metálicas básicas, ferrosas y no ferrosas, cuya demanda decae en los mercados mundiales, y dedicados a generar equipos productivos que la misma producción primaria requiere. Como se ve, desde este ángulo del progreso técnico y de la elaboración de bienes de capital, los objetivos de dinamismo y autonomía son totalmente coincidentes y complementarios. Desde luego estas referencias mínimas se refieren a la autonomía del progreso técnico y de la producción de bienes de capital en los eslabonamientos, desde atrás y hacia adelante, más cercanos a la producción primaria, y no agotan los campos en que pueden plantearse estos objetivos.

Es importante observar que desde el ángulo de la integración regional, la búsqueda de competitividades internacionales no excluye una orientación

paralela hacia el mercado latinoamericano. Por el contrario si los productos alcanzan competitividad en el mercado mundial, con mayor razón accederán fluidamente al mercado regional. La inversa, sin embargo, no es necesariamente cierta como lo prueba la expansión industrial latinoamericana de los últimos treinta años. Estos aspectos, también deberán considerarse en la temática de un desarrollo industrial autónomo. A medida que se recupere el dinamismo industrial regional, mayor será la demanda de materias primas y, sin duda más veloz que la proveniente de los países desarrollados a la luz de las intensidades de uso industrial ya examinadas antes.

Desde el ángulo de la equidad del desarrollo industrial, cabe elaborar manufacturas que, a partir del insumo de nuestras materias primas, satisfagan necesidades masivas y esenciales. Los ejemplos más obvios corresponden a la industria alimentaria, pero también cabe citar la industria textil a partir de fibras naturales y sintéticas, o la elaboración de medicamentos, y plásticos, a partir de la industria petroquímica. Se plantea aquí la conveniencia de tomar franjas de mercado, asociadas a bienes de consumo masivo y esencial, cuya demanda aún es dinámica en los países en desarrollo, y que también pueden adquirir competitividad en los estratos de bajo ingreso de los países desarrollados. Aunque respecto de este último mercado, es allí donde se concentra buena parte del escalonamiento arancelario y el proteccionismo no arancelario.

En cualquier caso la industrialización de nuestras materias primas para competir en el mercado mundial, es un requisito para dinamizar en el largo plazo las exportaciones, para mejorar y estabilizar sus precios reales y para diversificar sus lugares de destino. Difícilmente pueden lograrse estos objetivos exclusivamente en el interior del campo de los productos básicos, aunque se intente una creciente diversificación de su oferta.

E. ACRECENTAR EL VALOR RETENIDO EN LOS INGRESOS DE EXPORTACION

Se examinarán en este apartado dos temas de naturaleza muy diferente. De un lado una opción de política bastante clara en su instrumentación, y del otro una "filtración de divisas" que se asocia con nuevas tendencias y prácticas del comercio internacional. Dicho egreso de divisas está contrarrestando con

creces los esfuerzos por acrecentar el valor retenido en los ingresos de exportación.

El primer tema puede ser mencionado brevemente. Atañe a la opción de aplicar un impuesto uniforme, ad-valorem, por parte de todos los países productores de un producto básico que enfrente una demanda mundial inelástica respecto del precio. Esta alternativa permite mantener intactos los precios relativos de diferentes variedades del mismo producto básico. El resultado final será precisamente el de acrecentar, para los países productores, el valor retenido respecto del precio final pagado por el producto en el país importador.

Este tipo de acciones fue abordado, aunque con escaso éxito por los productores de hauxita y de banano. Las dificultades en lograr resultados satisfactorios pueden asociarse de un lado a un insuficiente grado de cohesión y concertación por parte de los productores involucrados, y del otro, a que la demanda de estos productos haya sido excesivamente elástica respecto del precio.

El segundo tema no pretende plantear una opción precisa de política, sino más bien, llamar la atención sobre nuevas modalidades operativas del comercio internacional que de manera global reducen el valor retenido de las exportaciones latinoamericanas.

Como ya se observara, las actividades de servicios que complementan el comercio exterior de bienes están mayoritariamente controladas por empresas transnacionales. Estas empresas proveen la mayoría de los así denominados "servicios no factoriales", especialmente en materia de marketing, y en la consiguiente provisión de la información y orientación comercial que requieren los productores para dinamizar y diversificar su oferta exportable. Estos servicios no factoriales han sido mucho más importantes en el déficit comercial latinoamericano de los años setenta que el comercio de bienes, y consecuentemente han contribuido de modo más intenso a la generación de la deuda cuyos intereses asfixian hoy a la región.

Asimismo el déficit latinoamericano en el comercio de servicios no factoriales, parecería estar claramente subestimado por la metodología de registro contable que se aplica. Trabajos recientes efectuados en los Estados Unidos tendientes a ajustar esas diferencias se han basado en el criterio de

propiedad y no en el de localización, en vista de que la transnacionalización de los servicios se verifica mucho más a través de la instalación de subsidiarias que mediante el comercio transfronterizo. Esto no responde a opciones discrecionales sino a requerimientos técnicos para la provisión del servicio.

Cuando después de 1982, estalló la crisis de la deuda en la región, la intensa contracción en las importaciones de bienes junto con el gran esfuerzo exportador, lograron revertir el saldo comercial de mercancías y otorgarle un signo acentuadamente positivo, requerido --como bien se sabe-- para financiar el abultado pago de intereses. Sin embargo el saldo negativo en el balance comercial de servicios no factoriales, no se logró reducir sino que, al contrario, aumentó sensiblemente.

En relación con estas tendencias imprevistas --y aún insuficientemente comprendidas-- se hipotetiza en un trabajo reciente: "Este comportamiento procíclico del déficit comercial en servicios, parece haberse asociado --en el caso de la región-- con el tremendo esfuerzo exportador (en bienes) que debieron iniciar esos países precisamente en los años de crisis. Es posible que no se hubieran logrado tales incrementos en la exportación de mercancías de no mediar esta importante utilización de servicios importados, los que parecen haber ayudado a acceder a los mercados externos de manera más competitiva".

"En esta aceleración del déficit de servicios, el correspondiente a las 'transacciones privadas', vale decir, aquellas actividades más asociadas con los servicios a las empresas son las que registran el mayor crecimiento en los años de crisis".^{79/}

En un tratamiento compartimentalizado del tema del comercio de productos básicos, estos aspectos no son generalmente considerados, sin embargo las tendencias negativas responden a la misma lógica que la ya examinada en el comercio de productos básicos vis a vis el de manufacturas. Tomando conjuntamente la balanza comercial de bienes y de servicios no factoriales, puede observarse:

i) Que las importaciones latinoamericanas de servicios no factoriales crecen más velozmente que las exportaciones no sólo de productos básicos sino incluso de manufacturas.

ii) Que también hay indicios bastante convincentes de que el deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos es mayor respecto de los servicios no factoriales que de las manufacturas.^{80/}

En consecuencia, el valor retenido de los ingresos de exportación por parte de las economías latinoamericanas, se reduce merced a las muy altas y creciente filtraciones provenientes del déficit comercial de servicios no factoriales. Cabe reiterar que el subregistro contable minimiza la intensidad de este impacto. En todo caso queda claro que este comercio se verifica, en parte creciente, a través de la instalación de filiales de transnacionales del mundo desarrollado.

En este caso, al igual que el planteado en la sección anterior el problema excede ampliamente la temática del comercio de productos básicos. Pero lo que interesa es descubrir los asuntos esenciales más allá de las limitaciones que imponen los "recortes temáticos". En suma, la irrupción de los servicios en el comercio internacional está generando una división internacional del trabajo diferente, que obliga a reactualizar y redefinir las nuevas formas históricas del sistema centro-periferia.

Las recomendaciones para la acción sólo pueden plantearse, en este campo, de manera aproximada y tentativa, pero ellos pasan, probablemente, por una adecuada estrategia negociadora con las transnacionales que proveen estos servicios no factoriales. Esto exige estudios detenidos para entender el problema, y poder abordarlo tanto a nivel de los negocios concretos de cada país, como de las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT en que se debate actualmente.

En lo que atañe a los negocios concretos, resaltan entre otros, los temas del transporte del comercio y del financiamiento. Al respecto, se observaba en un documento de la CEPAL:

"La participación reciente de los países latinoamericanos en el transporte de los productos básicos es muy incipiente. Corresponde a sólo 20% del tonelaje seco a granel registrado en todos los países en desarrollo, los que a su vez tienen nada más que 15% del total mundial. La falta de instalaciones de transporte redundan en demoras y falta de flexibilidad para organizar y programar los envíos, y en un uso menos eficiente del espacio. Las compañías comercializadoras geográficamente distantes, aunque no

necesariamente manejen su propio transporte, pueden reducir el costo unitario de los bienes transportados coordinando fechas y lugares de envío, y contando con instalaciones y arreglos propios en los puertos de origen y de destino. En este sentido, la cooperación regional puede expresarse en la propiedad conjunta, o bien en la administración compartida, de estas instalaciones en los principales puertos de los países industrializados".

"Para muchos productos las tarifas de transporte constituyen hasta 20% de los precios CIF. Sus fluctuaciones y cambios ejercen gran influencia sobre los precios, sobre la demanda de los respectivos productos y consecuentemente sobre los ingresos netos de los productores. En general, la estructura de las tarifas de transporte no parece reflejar el verdadero costo de la actividad, y se determina en forma no exenta de arbitrariedad. En muchos casos, tal arbitrariedad se relaciona con la diversidad de posiciones negociadoras de los países exportadores y de las compañías navieras. En este sentido, la cooperación regional o subregional entre organizaciones navieras podría constituir un medio importante para fortalecer su poder de negociación y ampliar su capacidad para elaborar los datos e información navieras necesarios".

"Se requiere mucho capital para establecer o expandir las capacidades de elaboración. Este hecho tiene consecuencias importantes en el área de la comercialización. En efecto, la participación del capital social de las empresas suele ser lo decisivo en la determinación del agente y del canal de comercialización. El alto costo que representa el establecimiento de una planta de elaboración, sobre todo en el caso de los minerales, favorece la participación de capital foráneo y suele reducir por esta vía el alcance de las actividades de comercialización bajo el control de los países en desarrollo".

"Una desventaja de los agentes comercializadores del Tercer Mundo es su relativa dificultad para brindar diversos servicios financieros a sus clientes. En cambio, las grandes comercializadoras extranjeras, otorgan créditos a través de la emisión de pagarés de corto o de largo plazo, de pagos diferidos, o de adelantos a los proveedores, y sirven de aval para gran número de compradores y vendedores. Los préstamos y las garantías se dan a muchos clientes y proveedores pequeños y medianos y también a grandes compañías

manufactureras que deseen obtener préstamos importantes de bancos comerciales. A su vez, éstos últimos consideran a las compañías comercializadoras muy buenos clientes, dados su tamaño y solvencia. En síntesis, las grandes comercializadoras pueden funcionar muchas veces como proveedoras o garantizadoras del crédito, o comerciar con diversos instrumentos crediticios además del dinero. En este sentido, es urgente que los países latinoamericanos amplíen su base de capital y procuren lograr diversos arreglos de tipo financiero. Por este intermedio pueden establecerse vínculos más sólidos y permanentes con proveedores y clientes extranjeros".

"Sería conveniente crear compañías comercializadoras multinacionales, o ampliar su alcance cuando ya existan, con la principal responsabilidad de realizar transacciones de exportación e importación en una amplia gama, dentro de la cual deben estar los productos básicos. Esto se justifica no sólo porque la estructura que debería proporcionarse para uno o más productos podría servir también para otros, sino además porque el poder adquisitivo de cada país o de la región puede así incorporarse con mayor facilidad a la estrategia exportadora global. En síntesis, la compañía comercializadora multinacional y dedicada a múltiples productos puede ser un medio eficaz de combatir las insuficiencias de los mercados de productos básicos. Sus efectos serían beneficiosos en los siguientes aspectos: 1) mayor poder de negociación ante las transnacionales; 2) mejores sistemas de información comercial; 3) fomento de actividades conjuntas, entre ellas la armonización de contratos comerciales estándar, y condiciones de oferta; 4) coordinación de medidas tendientes a superar prácticas comerciales restrictivas y proteccionistas; 5) mejores condiciones de negociación comercial, mediante el establecimiento de mecanismos que lleguen a los consumidores finales, evitando así los intermediarios extranjeros y diversificando los mercados; 6) mejoramiento de las posiciones de negociación respecto de tarifas de transporte; y 7) facilitación de esquemas conjuntos de exportación e importación".81/

Notas

1/ Véase UNCTAD, Compensatory Financing of Export Earnings Shortfalls, TD/B/1029/Rev.1. Chapter II, Paragraph 15. Tras un estudio empírico, se concluye que, "individual primary commodities have shown substantially greater instability in prices, volumes and values in the past decade than in the 1960s".

2/ Véase Bianchi, Devlin y Ramos, "El proceso de ajuste en la América Latina", El Trimestre Económico, N° 216. México, octubre/diciembre de 1987. La estimación se funda en una comparación con el nivel medio de esos precios reales durante el período 1950-1970 y registra los deterioros de la década del ochenta respecto de aquel nivel. Los precios se expresan en términos reales deflactados de acuerdo con el índice de los precios mayoristas de los Estados Unidos.

3/ CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1988.

4/ En términos de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional CUCI(Rev.2), el concepto de productos básicos aquí utilizados incluye: 1) En productos alimenticios, secciones 0+1+4+capítulo 22; 2) Materias primas de origen agrícola, sección 2 menos capítulos 22, 27 y 28; 3) Minerales y metales, capítulos 27+28+67+68; 4) Combustibles, sección 3. En consecuencia el concepto de manufacturas aquí utilizado incluye las secciones 5+6+7+8 menos los capítulos 67 y 68.

5/ Véase CEPAL, Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos (IC/R.505), 25 de junio de 1986. Original español.

6/ Véase GATT, El comercio internacional 1986-1987.

7/ Véase E.R. Grilli y M.C. Yang, Long Term Movements of Non Fuel Primary Commodity Prices: 1900-83" (Draft World Bank), citado en Price Prospects of Major Primary Commodities, Volume 1, Annex I, World Bank Report 841/86.

8/ Véase CEPAL, La relación de intercambio de los productos básicos de América Latina y el Caribe, (IC/L.382.34).

9/ UNCTAD, Boletín Mundial de precios de productos básicos. Volumen IX, N° 2, febrero de 1989. El índice combinado de la UNCTAD, selecciona sus productos de acuerdo con su ponderación en las exportaciones de los países en desarrollo para el período 1979-1981.

10/ CEPAL, "América Latina y el Caribe: índices de precios de los principales productos de exportación" (IC/R.590). Santiago de Chile, 23 de junio de 1987.

11/ Véase Commodity Export Prospects of Latin America. Interamerican Development Bank, June 1986. Capítulo II.

12/ Recuérdese el Estudio Económico de América Latina 1949, elaborado bajo la inspiración y dirección de Raúl Prebisch.

13/ Véase, Nueva Política Comercial para el Desarrollo. Informe presentado por Raúl Prebisch a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra 1964) en su carácter de Secretario General de la misma. Publicado por el Fondo de Cultura Económica en ese mismo año.

14/ Véase de Nicolas Kaldor: The Role of Commodity Prices in Economic Recovery en Lloyds Bank Review, London, July 1983.

15/ Véase CEPAL, LC/R.508, op-cit.

16/ Véase CEPAL, LC/R.508, op-cit.

17/ Véase, en torno al tema de Francisco Prieto: Los servicios vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. Revista de la CEPAL N° 30, diciembre de 1986.

18/ Véase Estudio Económico de América Latina, 1949, op.cit., primera parte, punto 10: El ciclo económico y la variación de los términos de intercambio.

19/ Véase Nicolas Kaldor, op.cit.

20/ Véase CEPAL, La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales. Informes I, II, III y IV.

21/ The Washington Times, 10 de septiembre de 1987.

22/ Paper preparado por el señor Wayne Angell para el Lehrman Institute y reproducido por Bank for International settlements (Bis Review). January 1988.

23/ El 24 de marzo de 1987, el señor Robert Heller miembro de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, dirigiéndose al Grupo de Trabajo sobre Economía Internacional, observó entre otras cosas: "A few additional considerations may be taken into account. First of all, the developing countries have argued for a long time for the stabilization of their export commodity prices. The proposed stabilization of a world price index would accomplish that objective. That objective would not be attained through intervention purchases or sales of commodities and an international commodity stockpile, but by using the commodity basket as a guidepost for monetary policy. Of course, the determination of the base period may be somewhat contentious".

24/ Véase UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1988. Capítulo II: Los movimientos imprevisibles de los indicadores económicos en los últimos años. UNCTAD/TER/8.

25/ Véase GATT, El comercio internacional 1987-1988, Volumen I, Ginebra 1988, Cuadro 20, p. 41.

26/ Véase Mikio Kuwayama: Potentialities of Present Technological Capabilities in the Latin American Commodity Sector, CEPAL, first draft, November 1988.

27/ Véase de Fernando Sánchez Albavera, Minería y Comercio Internacional en América Latina, LC/R.643. Distribución Restringida.

28/ Véase Mikio Kuwayama, Potentialities of present ... op-cit.

29/ Véase Commodity Export Prospects of Latin America. Inter American Development Bank. Elaborado por Monthague Lord y Greta Boye. Washington, October 1987.

30/ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

31/ Véase en particular Suan Tan, Price prospects for major Primary Commodities. World Bank. Report N° 814/88, página 46. Véase también Suan Tan. Price prospects for major Primary Commodities. World Bank. Report 814/86, p. 66. Véase también los boletines del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA). Véase además CEPAL: Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y El Caribe. LC/R.508.

32/ Véase los informes de Takamasa Akiyama incluidos Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report 814/88, página 1, y Report 814/86, página 1. Véase CEPAL op-cit, LC/R.508.

33/ Véase Suan Tan, Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report 814/88 y Don Mitchell. Price Prospects for Major Primary. World Bank. Report 814/86, página 89.

34/ Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report N° 814/86.

35/ Véase Elton Thigpen, Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report 814/88, página 256 y World Bank Price Prospects for Major Primary Commodities. Report 814/88, página 1. Véase también CEPAL, LC/R.508, op-cit.

36/ Véase Mathurin Gbetibovo, Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report 814/88, página 17 y Takamasa Akiyama. Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank. Report 814/86, p. 23. Véase también CEPAL, LC/R.508.

37/ Véase Maw Cheng Yang Price Prospects for Major Primary Commodities, World Bank. Report 814/88, página 73 y Price Prospects for Major Primary Commodities, World Bank. Report 814/86, página 112.

38/ Véase Don Mitchell, Price Prospects for Major Primary Commodities, World Bank, Report 814/88, página 111 y Price Prospects for Major Primary Commodities, World Bank, Report 814/86, página 161. Véase además CEPAL, LC/R.508, op-cit.

39/ Véase Don Larson, Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank, Report 814/88, página 150 y Teck Yee Pee, Price Prospects for Major Primary Commodities. World Bank, Report 814/86, página 212. Véase CEPAL, LC/R.508, op-cit.

40/ Véase Kenji Takenchi en Price Prospects for Major Primary Commodities, World Bank Report N° 814/86. Véase también de Fernando Sánchez Albavera, Minería y Comercio Internacional en América Latina, LC/R.643. Véase también CEPAL, LC/R.508, op-cit.

41/ Véase Boum-Jong Choe, op-cit, p.93.

42/ Véase Boum-Jong Choe, op-cit, p.91.

43/ Véase Theo Priovolos, Price Prospects for Major Primary Commodities. Report N° 814/86. World Bank.

44/ Durante 1960/1975 Africa experimentó un saldo superavitario de 25.5 mil millones de dólares corrientes en su comercio con los países desarrollados, equivalente al 15.3% de las exportaciones acumuladas; y el Medio Oriente un superávit de 107.6 miles de millones de dólares corrientes equivalente al 48% de sus exportaciones acumuladas.

45/ UNCTAD, Examen de la situación mundial de los productos básicos, TD/B/C.1/299, septiembre de 1988.

46/ Carlos Pérez del Castillo (consultor), Elementos para una nueva estrategia de América Latina y El Caribe en la negociación internacional de los productos básicos, LC/R.589, junio de 1987.

47/ Los porcentajes mencionados están referidos al año 1985.

48/ Véase SEIA, Nota acerca de los Acuerdos Internacionales sobre productos básicos, SP/CONF/PB/Di N° 2.

49/ Véase UNCTAD TD/B/AC.43/8, Recent Developments in Existing Compensatory Financing Facilities and Various Institutional Options, Bearing in mind the Balance of Payments and/or Commodity Related Approaches, p. 13.

50/ IMF, Primary Commodities: Market developments and outlook. (Commodities Division of the Research Department). Washington D.C., May 1988, p. 9.

51/ Véase Carlos Pérez del Castillo, op-cit, pp. 23 y siguientes.

52/ Véase J. Spraos, Inequalising Trade?. Oxford, 1983, Capítulo VIII. Citado por Alfred Maizels en Towards a viable International Commodity Policy, (mimeo), síntesis de elementos para un libro a ser publicado por UNU/WIDER, Helsinki.

53/ Véase CEPAL, Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y El Caribe, IC/R.508, 1986.

54/ Véase Carlos Pérez del Castillo, op-cit.

55/ Carlos Pérez del Castillo, op.cit.

56/ SEIA, Informe final de la Conferencia Regional sobre productos básicos. SP/CONF/PB/DF N° 1.

57/ CEPAL, Integración regional: desafíos y opciones. IC/R.640, febrero 1988.

58/ Véase FAO-ALADI, Discusión en torno a un régimen de comercio de productos agropecuarios para los países de la ALADI, preparado por Norma Sepúlveda Bidegain (consultora).

59/ Véase CEPAL, Integración regional, op-cit, p. 47.

60/ Véase Compensatory Financing of Export Earnings Short Falls, UNCTAD, New York, 1986, TD/B/1029/Rev.1.

61/ Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos, op.cit.. Capítulo II.

62/ El café tostado en la agrupación presentada a nivel del comercio internacional no alcanza a 1% de las exportaciones de café en forma primaria dentro de las cuales está incluido.

63/ Véase: Roesmer, Michael: "Resource-Based Industrialization in the Developing Countries, a Survey", Journal of Development Economics, vol. 6, 1979.

64/ Véase Pinera-Serna, "Las exportaciones latinoamericanas de café hacia la Comunidad Económica Europea: pasado, presente y futuro", Universidad de Gotinga, noviembre de 1980.

65/ Porcentajes arbitrarios.

66/ Para una explicación de la metodología de cálculo, véase el documento citado.

67/ Basado principalmente en G. Granda y A. Orlandi, "América Latina y España en la economía mundial de la soja", febrero de 1983.

68/ Coca Cola, por ejemplo, representa el 10% del mercado estadounidense del azúcar.

69/ Price Prospects for Major Primary Commodities, vol. III, September 1984.

70/ La fibra de algodón corresponde, en peso, a 35% del producto en rama.

71/ Véase A. Orlandi, "América Latina y la economía mundial del algodón", series Estudios e Informes de la CEPAL, Santiago de Chile, 1985, pp. 13 a 36.

72/ Véase P.N. Kirthisingha, "Viability of Processing in Cooper-Mining Areas", diciembre de 1982.

73/ Véase CEPAL, "La industria siderúrgica latinoamericana, tendencias y potencial", 1984, p. 105.

74/ Véase UNCTAD, "Marketing, distribution and transportation of iron ore: areas for international co-operation", 1984, p. 6.

75/ Suponiendo que una tonelada de acero vale 200 dólares.

76/ Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos, CEPAL, LC/R.505, 1986, pp. 12-13.

77/ Fuente: Archivo de casos del Programa de Cooperación Empresarial del INTAL.

78/ Ibid.

79/ Véase Francisco Prieto (consultor). Producción y comercio internacional de servicios en América Latina y el Caribe: peculiaridades de su evolución (1970-1986). CEPAL LC/R.625, pp. 75 y 76.

80/ "Así, en 1986 (en los Estados Unidos) la inflación que afectó a bienes fue de un 0.3% anual mientras la que afectó a los precios de los servicios fue de 4.3%. Este sesgo inflacionario de los servicios indudablemente tiene repercusiones en el comercio internacional. Así puede pensarse que la evolución de los términos de intercambio tiene un proceso similar sino peor en el caso de los servicios". Véase Francisco Prieto op. cit., p. 102.

81/ Tomado del documento "Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe", CEPAL (LC/R.508). Santiago de Chile, 14 de julio de 1986.