

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1980

SUMARIO

El desafío energético <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial	
Presentación <i>Abraham F. Lowenthal y David H. Pollock</i>	21
Exportación de manufacturas <i>Pedro I. Mendive</i>	23
La exportación de productos primarios no combustibles <i>Jere R. Behrman</i>	34
Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales <i>Albert Fishlow</i>	52
América Latina y el sistema monetario internacional observaciones y sugerencias <i>Carlos Massad</i>	63
Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional <i>Pedro Malán</i>	71
Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe <i>Jorge A. Sábato</i>	87
Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología. <i>Miguel Wionczeck</i>	101
La reforma económica internacional y la distribución del ingreso <i>William R. Cline</i>	110
Resumen interpretativo <i>Colin I. Bradford, Jr.</i>	122
Lista de participantes	134
Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978 <i>Roberto Zahler</i>	137
Hacia una teoría de la transformación <i>Raúl Prebisch</i>	165
Algunas Publicaciones de la CEPAL	217

La exportación de productos primarios no combustibles

Jere R. Behrman*

Introducción

Las principales metas macroeconómicas de los países de América Latina se refieren a: 1) crecimiento; 2) distribución; 3) estabilidad a corto plazo relativa al empleo, la inflación y la posición del balance de pagos; y 4) la situación internacional. Los analistas y formuladores de política latinoamericanos estuvieron preocupándose desde hace tiempo acerca de la repercusión que tendrían en el logro de estas metas las fluctuaciones y tendencias de los mercados internacionales de productos primarios no combustibles (*non-fuel primary products*). Por tanto, no debe extrañar que los latinoamericanos hayan dado un respaldo considerable (si bien no unánime) al pedido de revisión de las condiciones vigentes en los mercados internacionales de esos productos, que es la exigencia prioritaria de los países en desarrollo en su lucha por un "nuevo orden económico internacional".¹

Pese a que en la posguerra la participación de los productos primarios no combustibles en las exportaciones totales de América Latina ha venido disminuyendo en forma sostenida, representan todavía una fuente importante de divisas para la región. Por ejemplo, en el primer

lustro de esta década en el 75% de los países del cuadro 1 representaban más de 40% de las exportaciones totales de mercancías regionales y más de la mitad de las exportaciones de mercancías por países (considerados en orden decreciente de dependencia de esos productos en cuanto a ingresos de exportación, esos 18 países son: Jamaica, Chile, Cuba, Honduras, República Dominicana, Costa Rica, Guyana, Haití, Perú, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Uruguay, Brasil, Panamá, El Salvador, Bolivia y Ecuador). Por ende, tanto para la región en su conjunto como para muchos de sus países las exportaciones de productos primarios no combustibles seguirán siendo fuente importante de divisas durante la década de 1980, al margen de cualquier cambio que se produzca en la economía mundial.

El marco para el examen actual de los cambios en los mercados internacionales de productos básicos no combustibles fue establecido por la propuesta y resolución aprobada en la UNCTAD IV (Nairobi, 1976).² La propuesta original se concentra en diez productos esenciales, cinco de los cuales son importantes para América Latina ya que cada uno representa no menos de 1% del valor total de exportación de productos regionales (café, azúcar, cobre, algodón y cacao), y uno de ellos (estaño) proporciona la mitad de los ingresos de exportación de Bolivia. Estos seis productos esenciales representaron en conjunto 24% de los ingresos de exportación de productos latinoamericanos

*Chairman, Department of Economics, University of Pennsylvania.

¹Para análisis recientes del Nuevo Orden Económico Internacional, véanse referencias en: Jagdish N. Bhagwati (ed.), *The New International Economic Order: The North-South Debate*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1977; William R. Cline (ed.), *Proposals for a New International Economic Order: An Economic Analysis of Effects on Rich and Poor Countries*, Washington, Praeger y Overseas Development Council, 1979; Guy F. Erb y Bart S. Fisher, "U.S. Commodity Policy: What Response to Third World Initiatives?", en *Law and Policy in International Business*, Washington, vol. 9, N.º 2, 1977, pp. 479-513; Albert Fishlow y otros, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, Nueva York, MacGraw-Hill Book Company, 1978; Herbert G. Grubel, "The Case Against the New International Economic Order", en *Weltwirtschaftliches*

Archiv, Tubinga, vol. 54, N.º 4, 1977, pp. 284-307; Mordechai E. Kreinin y J.M. Finger, "A New International Economic Order: A Critical Survey of its issues", en *Journal of World Trade Law*, Middlesex, Inglaterra, septiembre/octubre de 1976; y Robert J. Vastine, "United States International Commodity Policy", en *Law and Policy in International Business*, vol. 9, N.º 2, 1977, pp. 401-77.

²Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Programa integrado para los productos básicos", Ginebra, 1976, y "Resolución aprobada por la Conferencia: Programa integrado para los productos básicos", Ginebra, TD/RES/93, (IV), 1976.

durante el primer lustro de esta década. Además, se mencionaron otros ocho productos, cuatro de ellos (carne, mineral y hierro, bananas y bauxita) también representan por separado no menos de 1% de los ingresos de exportación de productos regionales, en tanto que los ocho representan 10% del valor total de exportación de mercancías latinoamericanas. El énfasis de la propuesta y la resolución está en estabilizar los precios de los productos esenciales mediante convenios internacionales sobre existencias reguladoras (*buffer stocks*) aunque también hay varios acápite que sugieren la posibilidad de aumentar la tendencia secular de precios.

La propuesta de la UNCTAD se denomina Programa Integrado para los Productos Básicos, y su principal aspecto integrador es el establecimiento de un Fondo Común, destinado fundamentalmente a financiar convenios sobre productos esenciales y en forma accesoria a efectuar operaciones de préstamo secundarias para productos no susceptibles de almacenaje, para la diversificación de productos, etc. Además, el Fondo Común concentraría y disminuiría los riesgos, tendría mayor poder negociador en los mercados internacionales de capital que un conjunto de mercados individuales de capital para los mismos productos, y exigiría menos financiamiento total que la suma de un conjunto de fondos individuales, debido a las diferencias de fase de los ciclos en los mercados de productos. En un comienzo se propuso que el Fondo Común fuera de 6 mil millones de dólares.

Las negociaciones para afinar los detalles del Fondo Común prosiguieron durante varios años. Los países en desarrollo del Grupo de los 77 propiciaban un Fondo con capital desembolsado de contribuciones directas de unos 2 mil millones de dólares, complementado por empréstitos de los mercados de capital de unos 4 mil millones de dólares, y pedían que alrededor de un cuarto del total se empleara en operaciones 'secundarias'. En cambio, el Grupo B, o de los países industriales, propiciaba el financiamiento mediante depósitos provenientes de los convenios internacionales individuales de productos básicos en vez de las contribuciones directas, y se oponía a las operaciones 'secundarias'.

En marzo de 1979 se produjo un avance decisivo en las sesiones negociadoras de la UNCTAD al resolverse dos de los principales problemas en discusión: 1) respecto a la estructura básica de capital se acordó que se allegarían 400 millones de dólares mediante contribución directa (unos dos tercios de ese monto provendrían de países del Grupo B) y que el resto del financiamiento (equivalente a un tercio de las posibles necesidades financieras de los acuerdos) provendría de aportes hechos por los gobiernos de los países productores y consumidores en cada acuerdo internacional sobre productos básicos. 2) Respecto a las operaciones 'secundarias' se convino en establecerlas con un financiamiento de 370 millones de dólares, pero sin que pudieran transferirse fondos de la estructura básica de capital (los Estados Unidos mantuvieron su negativa a participar en operaciones 'secundarias', pero no siguieron oponiéndose a la participación voluntaria de los demás países del Grupo B). Durante la sesión plenaria, más de 100 países aprobaron un documento que resolvía estos problemas y remitía a un comité interino las negociaciones ulteriores y la redacción de los artículos del Fondo Común. Aunque subsisten algunas cuestiones difíciles (por ejemplo, la distribución de los derechos de votación), las negociaciones sobre el Fondo Común podrían llegar a feliz término dentro de un año más o menos. Posteriormente, las legislaturas nacionales tendrán que ratificarlas.

El examen del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD ha dominado los debates recientes sobre los cambios futuros en los mercados internacionales de productos primarios no combustibles. Es más, después del período de sesiones negociadoras de marzo de 1979 en la UNCTAD es muy probable que se ponga en práctica alguna variante del susodicho Programa. Por tanto, el resto de este trabajo trata de las consecuencias de la propuesta de la UNCTAD para América Latina. En la sección I se examina la cuestión fundamental de la estabilización 'primaria' de precios de los productos esenciales; en la sección II se estudian en forma sumaria las consecuencias de tratar de modificar las tendencias seculares de precios; y en la sección III se resumen los resultados.

Cuadro 1

CONTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BASICOS NO COMBUSTIBLES
A LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS DE AMERICA LATINA, 1970-1975^a

País	UNCTAD									Otros de importancia					Indices de inestabilidad ^e							
	Esenciales						Otros ^b			Regional ^c		Nacional ^d			Total de exportaciones de los principales productos básicos	Precios	Volumenes	Ingresos				
	Café	Azúcar	Cobre	Algodón	Cacao	Extrato	Subtotal Carne y carne preparada	Mineral de hierro	Bananas	Bauxita	Maderas	Subtotal	Soja ^b	Maíz					Carne de pescado	Mariscos	Maderas ^b	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	
Argentina						0	24				4	28						28	19	27	28	
Barbados		35				35						0			2			37	24	16	22	
Bolivia			3 ^f			50						0						57	24	34	16	
Brasil	24	7 ^f		5	2		3 ^f	6				9	10	1		1	2	61	16	9	16	
Chile			73				73	5 ^f				5			2	1		81	16	17	24	
Colombia	52 ^f	3 ^f		4 ^f		59	2 ^f		2 ^f			4			1			64	13	7	15	
Costa Rica	27	5 ^f			12	34	9 ^f		27 ^f			34			1			69	7	9	9	
Cuba ^g		75				75						0						75	
República Dominicana	8	52			5	65	2 ^f			4		6						71	17	13	28	
Ecuador	11	4 ^f			8	23			28			28			2			53	10	13	14	
El Salvador	38	6 ^f		12		56	1 ^f					1			2			59	10	7	19	
Guatemala	31	8		11		50	6 ^f		6			11			1	1		65	12	9	15	
Guyana		35								30						3		66	18	16	12	
Haiti	39	8			4 ^f	51	2 ^f			13		15						66	18	13	17	
Honduras	16	1 ^f		1 ^f		18	7 ^f		34			41			1	13		73	10	17	15	
Jamaica		13			1 ^f	14			3	68 ^f		71						85	25	11	17	
México	5	6	1 ^f	7		19	2 ^f					2		4				25	11	11	17	
Nicaragua	14	6		26		46	12		1 ^f			13						64	8	10	11	
Panamá	1 ^f	9				10	1 ^f		39			40			1	3	2	61	10	11	14	
Paraguay	2 ^f	1 ^f		7		10	28					28	9		10			38	24	47	27	
Perú	4	8	23	5		40		6				6			20			66	12	7	11	
Trinidad y Tabago		5				5						0						5	25	13	28	
Uruguay						0	36				27	63						63	18	25	25	
Venezuela								4										4	18	14	21	
América Latina	8	7	5	2	1	1	24	4 ^f	3 ^f	2 ^f	2 ^f	1 ^f	12	2	2	1	1	1	43			

^aDatos de J. R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*, salvo en el caso de los rubros que corresponden a las notas e, d y f que pertenecen a M. J. Lord, *op. cit.*

^bEn la propuesta original de la UNCTAD no figuraban la soja y las maderas, pero sí se incluyen con otros productos básicos en documentos ulteriores.

^cDe importancia regional, se refiere a productos que representaron no menos de 1% de las exportaciones de mercancías latinoamericanas en 1970-1974 (período que comprenden estas columnas).

^dDe importancia nacional, se refiere a los productos que representaron no menos de 10% del valor de exportación de mercancías de algunos países latinoamericanos en 1970-1974 (período que abarcan estas columnas).

^eDefinido como 100 veces la varianza de la tendencia correspondiente a 1960-1976 relativa a la media aritmética, donde la variable dependiente fue primero transformada dividiendo por la media geométrica de su serie para que fueran comparables las funciones lineales y semilogarítmicas. Para los precios se utiliza el índice Paasche y para las cantidades el índice Laspeyres. Basado en el café, azúcar, cobre, algodón, cacao, carne, mineral de hierro, bananas, bauxita y soja. La fuente es M. J. Lord *op. cit.*

^f1970-1974.

^gNo figuran datos respecto a Cuba, en M. J. Lord, *op. cit.*

I

Estabilización de precios de los productos básicos no combustibles

El Programa de la UNCTAD insiste en la estabilización de precios de los productos esenciales mediante la constitución de reservas internacionales de los mismos. De acuerdo con el orden de importancia que tienen esos productos para los ingresos de exportación de América Latina, la desviación porcentual del valor absoluto promedio anual de las tendencias de esos precios durante el período 1963-1972 fue 17 para el café, 33 para el azúcar, 22 para el cobre, 8 para el algodón, 23 para el cacao y 8 para el estaño.³ Para todos ellos, salvo el algodón y el estaño, estas fluctuaciones fueron relativamente grandes. Naturalmente, las consecuencias concretas de estas fluctuaciones de precios para cada país dependen de la composición exacta de sus exportaciones. Los índices de inestabilidad de precios, que figuran en la columna 20 del cuadro 1, sugieren que durante las últimas décadas Jamaica, Perú, Paraguay, Barbados y Bolivia han experimentado fluctuaciones de precios excesivas en sus exportaciones de productos básicos incluidos en el programa de la UNCTAD. Esas grandes variaciones de precios harían mucho más difícil la planificación pública o privada. Podrían contribuir también a fluctuaciones de los ingresos si no van compensadas por cambios en el volumen de producción. Sin embargo, debido a las variaciones diferenciales de ese volumen los países latinoamericanos con la máxima inestabilidad en ingresos de exportación proveniente de estos mismos productos difieren algo de la enumeración precedente, siendo su orden de secuencia Argentina, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Paraguay, Uruguay, Chile, Barbados y Venezuela (columna 22 del cuadro 1). En muchos casos, el efecto de estas fluctuaciones de ingresos puede ser más importante

que el de las fluctuaciones de precios, aunque son estas últimas las que contempla el Programa de la UNCTAD (se volverá más adelante sobre este tema).

Varias interrogantes plantea el Programa de la UNCTAD. ¿De qué orden son las magnitudes implicadas en esta operación? ¿Cuáles son sus consecuencias para los países en desarrollo en general y para América Latina en particular? ¿Cuáles son sus consecuencias para las economías desarrolladas? ¿Cómo se compara este programa con políticas alternativas?

Para analizar estas interrogantes se recurrirá principalmente a simular la constitución de reservas internacionales estabilizadoras con modelos econométricos sencillos de los mercados internacionales pertinentes. Estos modelos captan la estructura temporal de las respuestas simultáneas y diferidas de la oferta, la demanda vigente y las relaciones privadas entre la demanda y las existencias para cada uno de los mercados de productos pertinentes, y los parámetros que se emplean en ellos son los más compatibles con las respuestas de comportamiento y tecnológicas observadas.⁴ No obstante, antes de exponer la experiencia recogida de estas simulaciones conviene señalar algunas razones de por qué pueden ser inadecuadas la

³Jere R. Behrman, *International Commodity Agreements: An Evaluation of the UNCTAD Integrated Commodity Programme*, Washington, Overseas Development Council, 1977.

⁴Para mayores detalles relativos a estos modelos y su empleo en las simulaciones de mercados de productos básicos, véanse J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; J.R. Behrman, "The UNCTAD Integrated Commodity Program: An Evaluation", en F.G. Adams y S. Klein (eds.), *Stabilizing World Commodity Markets: Analysis, Practice and Policy*, Lexington, Mass., Heath-Lexington Publishing Co., 1978; y J.R. Behrman y Pranee Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes for Commodity Market Stabilization", en F. Gerard Adams y Jere R. Behrman (eds.), *Econometric Modeling of World Commodity Policy*, Lexington, Mass., Heath-Lexington Publishing Co., 1978, y "The UNCTAD Integrated Program: Earnings Stabilization Through Buffer Stocks for Latin America's Commodities", en W. Labys, M. Ishaq Nadiri y José Núñez del Arco (eds.), *Commodity Markets and Latin American Development: A Modeling Approach*, Cambridge, Ballinger Publishing Co. y NBER, 1979.

simple teorización *a priori* y las correlaciones sencillas que suelen emplearse en este tipo de análisis.

1. Limitaciones de los análisis *a priori* y de correlación de los mercados de productos básicos

La mayoría de los análisis de los mercados internacionales de productos básicos se basa en modelos sencillos de oferta y demanda o en correlaciones bivariadas. Sin embargo, ese tipo de análisis puede ser bastante equívoco en aspectos que con frecuencia parecen no reconocerse. Por tal motivo, en el análisis que sigue se utilizarán simulaciones de modelos macroeconómicos.

Un problema que plantea este análisis es que los resultados son sensibles a las formas postuladas de las funciones de oferta y demanda. Por ejemplo, Johnson⁵ sostiene que la 'economía elemental' demuestra la incompetencia de los economistas de la UNCTAD, puesto que no admitieron las ventajas comparativas entre estabilización de precios y de ingresos, pese a que el propio análisis de Johnson de estas ventajas comparativas depende de sus particulares hipótesis sobre curvas lineales de elasticidad-precio y cambios aditivos, sin ningún ensayo empírico. Con hipótesis alternativas —algunas de las cuales parecen tan justificadas desde el punto de vista teórico y empírico como las suyas— se obtienen resultados muy diferentes.⁶

Otro ejemplo lo brinda el reciente análisis empírico de Lord⁷ sobre las causas —oferta versus demanda— de las fluctuaciones en las exportaciones de productos básicos latinoamericanos. Afirma que si se observa el signo de la correlación entre cantidades y precios, es posible identificar si los cambios fundamentales

se hallan principalmente en la oferta (correlaciones negativas) o en la demanda (correlaciones positivas).⁸ Pero Porter⁹ demuestra que eso se cumple sólo si las elasticidades-precio de la oferta y de la demanda son iguales,¹⁰ y parece muy improbable que esas elasticidades se aproximen siquiera a la igualdad con respecto a la mayoría de las combinaciones país-producto básico que considera Lord. La participación en el mercado de países latinoamericanos con respecto a seis productos esenciales de la UNCTAD que les interesan es en general relativamente escasa; los únicos valores superiores a 10% son en los casos de Bolivia (estaño), Brasil (café y cacao), Chile (cobre) y Colombia (café). Por ende, las elasticidades-precio de la demanda que encara cada país son muy elevadas, y suelen aproximarse al infinito, pero el análisis de Lord sólo es procedente si las elasticidades de la oferta del país son igualmente elevadas: hipótesis que no parece basarse en hechos empíricos. Por tanto, sus conclusiones parecen nuevamente bastante infundadas porque no se basan en hipótesis pertinentes sobre la estructura fundamental (en este caso, las elasticidades) de los mercados.¹¹

⁸ Existe una tradición en materia de hacer ciertas deducciones por este método que se remonta, cuando menos, a Naciones Unidas, *Instability in Export Markets of Under-Developed Countries* (ST/ECA/15), 1952. Otro ejemplo más reciente: Ezriel M. Brook, Enzo R. Grilli y Jean Wallbroeck, "Commodity Price Stabilization and the Developing World", Washington, BIRF, Documento de trabajo del Banco N.º 262, 1977.

⁹ Porter, Richard, "On Placing the Blame for Primary Product Instability", en *International Economic Review*, Filadelfia, PA, vol. 11, pp. 175-178, 1970.

¹⁰ Para comprender la importancia de las elasticidades, considérese el caso en que una de las dos curvas es estable e infinitamente elástica (fijando con ello el precio del equilibrio) y la otra tiene una elasticidad menos que infinita y varía bastante. Aunque por hipótesis la inestabilidad surge de los movimientos de la última curva, el método de Lord dará una correlación 0 entre pares y cantidades y atribuirá la inestabilidad a las variaciones de ambas curvas por igual.

¹¹ Si las elasticidades de la demanda son mayores que las elasticidades de la oferta, como tal vez suele ocurrir en las combinaciones país-producto básico consideradas por Lord, entonces su método está viciado ya que atribuye en forma errónea la responsabilidad relativa de los cambios al ámbito de la oferta. Véase R. Porter, *op. cit.*, para una demostración explícita de este vicio.

⁵ Harry G. Johnson, "Commodities: Less Developed Countries' Demand and Developed Countries' Response", en Bhagwati, *op. cit.*

⁶ Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*

⁷ Montague J. Lord, "The UNCTAD Integrated Program: Export Stabilization and Economic Growth in Latin America", en Labys, Nadiri y Núñez, *op. cit.*

Otro problema que incide en gran parte del análisis teórico y empírico de tipo sencillo es que se supone que todos los ajustes son instantáneos, de modo que se alcanzan en seguida equilibrios de precio a largo plazo. Tanto Johnson como Lord figuran entre la pléyade de analistas que formulan esta hipótesis simplificada. Sin embargo, en la práctica hay retardos considerables por el tiempo necesario para ajustar los procesos de producción, consumo e inversión y para crear expectativas, y esos retardos pueden modificar radicalmente los resultados comparados con los que ofrecen los análisis que desconocen esos factores como lo demuestra el modelo de la 'telaraña explosiva'.

Los modelos utilizados en las simulaciones del presente trabajo difieren del tipo de análisis Johnson-Lord en que se tomaron decisiones sobre una serie de aspectos críticos (por ejemplo, magnitud de las elasticidades, variantes aditivas versus variantes multiplicativas, estructura de los retardos), para garantizar la máxima compatibilidad posible con los datos históricos de esos mercados. Es verdad que el empleo de estos modelos supone formular todavía varias hipótesis importantes,¹² pero ofrecen una base mucho más sólida para este análisis que los estudios que suelen formular hipótesis menos plausibles, como las antes mencionadas.

2. Magnitudes implicadas en la constitución de existencias reguladoras

Se ha simulado el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD durante un período de trece años postulando que quienes controlan existencias reguladoras poseen reservas financieras y de productos suficientes para mantener las fluctuaciones de precio dentro del 15% de las tendencias seculares que prevalecieron realmente durante el período 1950-1975 (véase el análisis al comienzo de la sección II). La simulación se realizó durante un período relativamente prolongado para poder

¹² Para mayores detalles sobre este asunto, véanse J. H. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; "The UNCTAD Integrated Commodity Program...", *op. cit.*; J. R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

examinar el comportamiento del acuerdo bajo una serie de condiciones externas relativas a la actividad económica mundial.

En el cuadro 2 se resume la actividad simulada de las existencias reguladoras y el efecto de ésta sobre el ingreso de los productores durante un período de trece años.¹³ Para cada uno de los seis productos de interés para América Latina se indica el número de adquisiciones y ventas de existencias reguladoras; el período continuo más prolongado de actividad de esas existencias sin adquisiciones y sin ventas; el valor actualizado de las existencias reguladoras, excluido e incluido el valor de las existencias finales; los cambios porcentuales promedio debidos al programa de estabilización de precios de las existencias reguladoras con respecto a precios, cantidades suministradas e ingresos de productores; el valor actualizado del mayor ingreso para los productores debido a la institución del Programa Integrado para los Productos Básicos; y un índice de la magnitud de la estabilización de ingresos que acarrea el Programa.¹⁴

Las simulaciones indican que con respecto a tres de los seis productos esenciales de interés para la región las existencias reguladoras deben comenzar con reservas iniciales para poder defender siempre el precio tope. Sin esas reservas iniciales de azúcar, cobre y estaño los encargados de las existencias reguladoras no podrían defender siempre los precios tope en los años iniciales, porque para ello necesitarían un mayor volumen de productos del que habrían adquirido previamente para defender el precio base.

Luego de establecer su posición inicial, en los trece años siguientes de actividad simulada las existencias reguladoras intervienen en el

¹³ Para un análisis mucho más minucioso de estos resultados véanse Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; "The UNCTAD Integrated Commodity Program...", *op. cit.*; Behrman y Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*; y "The UNCTAD Integrated Program...", *op. cit.*

¹⁴ Este índice es la relación entre la desviación estándar de los ingresos reales con el programa de estabilización de precios y la desviación estándar de los ingresos reales sin el programa de estabilización de precios. Un valor inferior a 1 indica, por ende, que los ingresos son más estables con el programa que sin él.

Cuadro 2

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES SIMULACIONES DEL PROGRAMA INTERNACIONAL DE EXISTENCIAS REGULADORAS DE PRODUCTOS BASICOS, CORRESPONDIENTES A SEIS PRODUCTOS ESENCIALES DE LA UNCTAD DE IMPORTANCIA PARA AMERICA LATINA, DURANTE TRECE AÑOS

Productos esenciales UNCTAD de interés para América Latina	Número de intervenciones de las existencias reguladoras		Periodo máximo continuo (en años) de actividad de las existencias reguladoras		Valor de la actividad de las existencias reguladoras ^b		Cambios porcentuales promedio ^f debido a la estabilización de precios en:			Valores de los mayores in- gresos para los productores ^{b c}	Indice de estabili- zación de ingresos ^d
	Adquisi- ciones ^a	Ventas	Sin compras	Sin vender	Excluidas las existen- cias finales	Incluidas las existen- cias finales	Cambios porcentuales promedio ^f debido a la estabilización de precios en:		Ingresos de los productores		
							Precios	Volumen ofrecido			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Café	2	5	9	4	-494	-413	1.5	1.0	2.4	1 734	0.71
Cacao	6	1	3	6	-667	-70	4.2	2.9	6.7	334	0.24
Azúcar	11	1	12	2	-13 877	-6 309	23.1	2.2	23.6	10 609	0.22
Algodón	9	0	13	4	-3 735	-643	3.7	2.4	6.1	8 241	0.51
Cobre	3	5	8	6	-508	382	0.8	-0.2	0.6 ^e	-188 ^e	0.94
Estaño	1	1	13	10	30	30	-0.2	-0.0	-0.2	-21	1.00
Promedio ^f	5.3	2.2	9.7	5.3	-19 251 ^f	-7 023 ^f	5.5	1.4	6.5	20 709 ^f	0.60

^a Incluye adquisiciones iniciales en el caso del azúcar, el cobre y el estaño.

^b Estos valores son valores actualizados que emplean el 5% de tasa real de descuento y se expresan en millones de dólares constantes de 1975.

^c Las comparaciones se hacen con simulaciones idénticas, salvo que no se supone actividad de la existencia reguladora.

^d Esta es la relación entre la desviación estándar de los ingresos reales con estabilización de precios con respecto a la sin estabilización de precios.

^e El valor actualizado es negativo aunque la variación porcentual promedio de los ingresos de los productores sea positiva, debido a los valores negativos presentes al comienzo del período de simulación.

^f Total para las columnas 5, 6 y 10.

mercado en 48 oportunidades de 78 posibles, o sea, poco más de la mitad del período en promedio, para cada producto (columnas 1 y 2 del cuadro 2). Esa actividad es algo más frecuente para el azúcar y algo menos frecuente para el estaño que para los otros cuatro productos. Pese a esta frecuencia de intervención en el mercado, habría largos períodos en que las existencias reguladoras no intervendrían en un sector del mismo. En las columnas 3 y 4 del cuadro 2 se indica el máximo período continuado en años en que las existencias reguladoras permanecerían sin comprar y sin vender, respectivamente. El período máximo sin comprar oscila entre 3 años para el cacao y 13 años para el algodón y el estaño, con un promedio de 9.7 años, en tanto que el período máximo sin vender oscila entre 2 años para el azúcar y 10 años para el estaño, con un promedio de 5.3 años. Estos prolongados períodos sin intervenir en un sector del mercado sugieren que sería muy difícil cerciorarse de que los precios objetivo, en torno a los cuales procuran estabilizarse las existencias reguladoras, estén relacionados con los valores de equilibrio a largo plazo. Estos prolongados períodos implican además que si los acuerdos internacionales sobre productos básicos sólo están en vigencia por un plazo de 5 años, según lo sugerido por la Carta de La Habana, en muchos casos la actividad podría concentrarse demasiado en un sector del mercado. Estas consideraciones sugieren que convendría contar con acuerdos sobre existencias reguladoras de mayor duración que la que generalmente se ha propuesto.

Otro aspecto interesante de las intervenciones simuladas de las existencias reguladoras es que la frecuencia de adquisiciones más que duplica la de las ventas para los seis productos combinados. El predominio de las adquisiciones en el caso del cacao, el azúcar y el algodón contrarresta con creces el precio de las ventas del café y cobre (columnas 1 y 2 del cuadro 2), y esta asimetría global entre adquisiciones y ventas se produce a pesar del hecho de que las existencias reguladoras se están estabilizando en torno a tendencias seculares a largo plazo que realmente ocurrieron. La frecuencia de intervención en un sector u otro del mercado no es una indicación muy adecuada de si la tendencia secular de precios está por encima o por

debajo de la franja de equilibrio a largo plazo, salvo tal vez en casos extremos o con muchísimos años de actividad.

Otro aspecto importante acerca del financiamiento simulado de estas existencias reguladoras es que con el transcurso de los años el volumen de su funcionamiento aumenta bastante, lo que no impide que convenga mancomunar recursos financieros para los seis productos esenciales. Por ejemplo, la suma algebraica de adquisiciones y ventas indica que se gastaría en promedio un total de unos mil millones de dólares al año. Además, la mitad de los productos necesitarían el máximo de financiamiento durante el primer quinquenio. Por tanto, al cabo de unos seis años las existencias reguladoras agotarían el fondo de seis mil millones de dólares mencionado primitivamente en la propuesta de la UNCTAD, aunque sólo se incluyeran estos seis productos esenciales en vez de los diez, y aunque no se realizaran operaciones secundarias. Esto ocurre pese a la ganancia de un 21% generada por la concentración de productos para que las ventas de un producto compensen las adquisiciones de otros.¹⁵ El considerable financiamiento requerido, pese a dicha concentración, haría necesario establecer en un principio —al menos en lo político— un programa a más corto plazo de lo que indicarían como conveniente las consideraciones del párrafo precedente. Sin embargo, cabe formular una advertencia importante: el modelo para el azúcar parece mucho menos satisfactorio que el aplicado a los demás productos,¹⁶ y el azúcar desempeña un papel capital en esas estimaciones. Si se excluye el azúcar el acceso necesario promedio al financiamiento cae en 70%, es decir, a menos de 350 millones de dólares al año, con un 43% de ganancia deri-

¹⁵Este cálculo de las ganancias derivadas de la concentración se basa en la hipótesis de que los mercados de capital no son perfectos y que los países individuales participantes en los acuerdos internacionales sobre productos básicos no podrían concentrarlos por su cuenta. Para un examen más minucioso de estos temas, véase Jere R. Behrman y Pranee Tinakorn, "The Simulated Potential Gains of Pooling International Buffer Stock Financing Across the UNCTAD Core Commodities", Filadelfia, Universidad de Pennsylvania, informe para el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 1977.

¹⁶Véase J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

vada de la concentración. Se podría contar durante varios años con este nivel de financiamiento a partir de los fondos del orden de magnitud propuestos por la UNCTAD, aun incluyendo los cuatro productos esenciales que no son de especial interés para América Latina y algunas operaciones secundarias.

¿Cuáles son los costos netos del financiamiento de las existencias reguladoras después de efectuar los ajustes por concepto de almacenamiento, transacciones, deterioro, intereses y diferenciales de compra-venta? La respuesta depende en gran medida del valor que se asigne a las existencias finales y si las simulaciones para el azúcar son o no fidedignas. Para los seis productos esenciales el valor actualizado de aplicar el Programa de la UNCTAD durante trece años es de -7 mil millones de dólares de 1975 si las existencias finales se valoran a los precios reales que prevalecían al año siguiente de las simulaciones, y -19 300 millones de dólares de 1975 si se considera que las existencias finales tienen valor cero (columnas 5 y 6 del cuadro 2). Tal vez la estimación más realista se halle entre ambas cifras, puesto que si todas las existencias se vendieran después del último año de la simulación, los precios caerían notablemente, pero no a cero. Si se excluye el azúcar los dos valores análogos son -700 y -5 400 millones de dólares en 1975. El rango es todavía negativo y puede significar costos bastante elevados, pero es del orden de magnitud de lo analizado en las negociaciones de la UNCTAD (y el límite superior de este rango aumenta sólo a -6 900 millones de dólares de 1975 si se agregan los otros cuatro productos esenciales).

¿Qué nos sugieren estas consideraciones acerca de la operación simulada del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD? Nos sugieren algunas reservas. Habría problemas para poner en marcha alrededor de la mitad de los acuerdos ya que no podrían defenderse los precios tope debido a adquisiciones previas inadecuadas, y esos hechos pondrían a prueba la paciencia de los consumidores participantes. Sería difícil conocer a partir de la frecuencia o estructura de las intervenciones de las existencias reguladoras en el mercado si las franjas de precios objetivo se aproximaban o no a las franjas de equilibrio a largo

plazo. Es más, incluso si las franjas de precios objetivo fueran idénticas a las franjas de precios de equilibrio a largo plazo el aspecto financiero sería muy importante. Además, si las franjas de precios objetivo superaran con creces las franjas de precios de equilibrio el financiamiento necesario podría ser enorme (véase sección 3). Sin embargo, si se redujera la estabilidad de precios en torno a las tendencias a largo plazo se podrían ajustar las franjas de precios objetivo para que armonizaran con las acumulaciones de existencias reguladoras a fin de garantizar que las necesidades financieras no fueran desmedidas.¹⁷

Por otra parte, las simulaciones sugieren que la estabilización de precios para los productos esenciales de interés para América Latina (o para todos los productos esenciales) es factible durante varios años con un financiamiento total no muy superior a los montos mencionados en las negociaciones. Si las estimaciones para el azúcar fueran erradas por lo inadecuado del modelo, si el azúcar se excluyera, o si una franja flexible de precios objetivo disminuyera las necesidades financieras para el azúcar, el orden de magnitud del financiamiento necesario caería dentro de los límites analizados durante las sesiones negociadoras.

Pero, estas observaciones se refieren sólo a la viabilidad y a los costos directos de aplicar el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD. Ahora deben examinarse los beneficios y costos desde el punto de vista de los países en desarrollo y desarrollados.

3. Consecuencias del programa de la UNCTAD para los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular

Los seis productos esenciales de interés para América Latina son producidos y exportados fundamentalmente por países en desarrollo. A comienzos de esta década esos países representaban prácticamente la totalidad de la produc-

¹⁷Véase J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.* En ese trabajo las simulaciones sugieren que el empleo de franjas de precios objetivo variables (o bandas de precios variables) ajustadas a las acumulaciones reales de existencias pueden reducir significativamente los costos financieros.

ción y exportación mundial de café y cacao; casi un tercio de la producción y más de dos tercios de las exportaciones de azúcar; un 40% de la producción y 54% de las exportaciones de cobre; alrededor de un tercio de la producción y casi dos tercios de las exportaciones de algodón; y cerca de tres cuartos de la producción y una proporción ligeramente mayor de las exportaciones de estaño. Los países en desarrollo como grupo importan y consumen una proporción importante, aunque mucho menor, de estos productos. Así, a comienzos de la década absorbían 12 a 20% de las importaciones mundiales de azúcar, algodón y estaño, y sólo 4 a 6% de las importaciones mundiales de café, cacao y cobre. Se destaca aquí la función productor-exportador, porque esa es la más importante del conjunto, pero el lector debe tener presente que para algunos países en desarrollo la función consumidor-importador es importante, sobre todo con respecto al azúcar, algodón y estaño.

Naturalmente, para los productores y consumidores de los países en desarrollo (así como para ambos grupos en otras partes) hay algunas ganancias potenciales derivadas de la propia estabilización de precios en la medida en que disminuyen los riesgos o se ajustan los costos relacionados con las fluctuaciones de precios en la producción. Lo interesante de esas ganancias es que se reparten por el mercado. Por ejemplo, si surgen en el sector de la producción es probable que la estabilización de precios conduzca al aumento de la oferta que beneficiará a los usuarios, en tanto que si se dan en el sector del usuario la estabilización de precios podría conducir a una mayor demanda que beneficiaría a los proveedores. Lamentablemente, no se dispone de estimaciones empíricas acerca de la magnitud de esas ganancias, pero no deben desconocerse, puesto que algunos analistas sostienen que podrían ser importantes.

Veamos ahora qué efecto tiene sobre los ingresos de los productores la aplicación del programa de existencias reguladoras. En este sentido conviene desglosar los ingresos entre el volumen de la oferta y los precios recibidos.

Respecto al volumen de la oferta las simulaciones indican periodos iniciales de respuesta nula para el cacao, el café y el cobre. Esos

periodos iniciales de cuatro o cinco años de oferta nula reflejan los periodos de gestación relativamente prolongados necesarios para que los árboles recién plantados o la capacidad minera ampliada entren en producción. Sin embargo, posteriormente se inducen respuestas bastante considerables de la oferta, al menos para los productos agrícolas, con aumentos mayores de 11% para el cacao y el azúcar, más de 6% para el algodón, y sobre 3% para el café. Las variaciones de esta magnitud indican que sería muy aventurado estimar la repercusión de los acuerdos internacionales sobre productos básicos dentro de un marco que supone una respuesta nula de la oferta. De hecho, a veces las respuestas muy retrasadas de la oferta podrían dificultar la estabilización. Por ejemplo, la simulación para el cacao indica un aumento bastante considerable de la oferta 8 a 10 años después de iniciado el programa, en respuesta al precio muy superior recibido por el producto como consecuencia del programa simulado de existencias reguladoras en el tercero y cuarto años, y no como respuesta a las condiciones simuladas del mercado vigente.

Salvo en el caso del estaño, el programa simulado de existencias reguladoras tiene efectos porcentuales mucho mayores sobre los precios que sobre el volumen de la oferta.¹⁸ Respecto a los otros cinco productos esenciales de interés, en casi todos los años su precio se ve afectado por aumentos o rebajas. El precio varía en muchos años en que las existencias reguladoras permanecen inactivas, debido al efecto dinámico de adquisiciones o ventas anteriores. Conforme a las particulares hipótesis de estas simulaciones el aumento promedio de precio es 23.1% para el azúcar (véase columna 9 del cuadro 2).¹⁹ Respecto del cacao y el algodón el aumento promedio anual es de 4.2 y 3.7%, respectivamente. Para el café el aumento es de

¹⁸El estaño puede ser una excepción debido a que el Acuerdo Internacional del Estaño y la acumulación del mineral por parte del Gobierno de los Estados Unidos mantuvieron al parecer los precios bastante estables durante el período de muestreo. Véase Gordon W. Smith y George R. Schink, "The International Tin Agreement: A Reassessment", en *The Economic Journal*, Nueva York, N.º 86, pp. 715-28, 1976.

¹⁹Cabe recordar que el modelo para el azúcar es objeto de ciertos reparos.

1.5%, en tanto que para los dos minerales es inferior a 1% en valor absoluto. Sin embargo, interesa observar que en todos los casos, salvo el estaño, el programa de estabilización de precios conduce en ciertos años a precios mayores de los que existirían sin su concurso, en tanto que en otros años conduce a precios inferiores a los que predominarían sin él.

De modificarse las franjas dinámicas de precios se inducen cambios tanto en la oferta como en la demanda, y la combinación del efecto sobre los precios y los volúmenes provoca cambios en los ingresos de los productores. En algunos casos, los movimientos de precios y volúmenes se refuerzan entre sí, y en otros se contraponen. Respecto al ingreso, los efectos globales son ganancias bastante importantes para los productos agrícolas y pérdidas mucho menores para los dos minerales (columnas 9 y 10 del cuadro 2). Para el azúcar la ganancia promedio anual estimada es 23.6%, lo que significa un valor actualizado de mayores ingresos para los productores superior a 10 mil millones de dólares. Para los otros tres productos agrícolas la ganancia promedio anual oscila entre 2.4% para el café y 6.7% para el cacao. Sin embargo, la ganancia promedio anual de 6.1% para el algodón implica un valor actualizado de mayores ingresos para los productores del orden de 8 mil millones de dólares durante el período de simulación. Para los seis productos, el valor actualizado total de los mayores ingresos para los productores es algo superior a 20 mil millones de dólares. Esta ganancia es bastante considerable, y beneficia sobre todo a los productores de azúcar y algodón, y en menor medida a los productores de café.

Por otra parte, hay pequeñas pérdidas simuladas para los dos minerales. Naturalmente, estos resultados dependen de las hipótesis particulares en que se basan estas simulaciones, y podrían variar con hipótesis diferentes, pero podría darse el caso de que con cualquier conjunto de hipótesis para un período determinado de tiempo hubiera entre los productores algunos perdedores (como los minerales en este caso) y algunos ganadores. Esta posibilidad podría afectar seriamente la cohesión de un acuerdo integrado.

Estas observaciones se refieren a lo que le ocurre al nivel de ingresos. Pero algunos críti-

cos del programa de la UNCTAD han sostenido que es razonable suponer que al aumentar los ingresos disminuiría su *estabilidad*. Por ejemplo, Johnson²⁰ así lo afirma. Sin embargo, se sabe que no puede establecerse *a priori* si existe o no una compensación entre el nivel y la estabilidad de los ingresos. Depende de las elasticidades de las curvas de base y de la índole de los cambios que experimentan, y por ende es en esencia una cuestión empírica. Los resultados que figuran en la última columna del cuadro 2 indican que sólo para el cobre hay pruebas de una compensación entre la estabilidad y el nivel de ingresos. En el caso del cobre, el programa de estabilización de precios estabiliza ligeramente los ingresos, pero a costa de un valor actualizado algo menor. Para los cuatro productos agrícolas, los ingresos aumentan considerablemente, en tanto que su inestabilidad disminuye bastante. Respecto al estaño hay una leve disminución de los ingresos sin que prácticamente haya cambios en la estabilidad. Por lo tanto, al menos en el caso de los productos agrícolas, la severa advertencia de Johnson acerca de que existiría una compensación entre el nivel y la estabilidad de los ingresos no parece justificada.

Hasta aquí se analizó el efecto simulado del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD sobre los ingresos de todos los productores. Veamos ahora su efecto sobre los productores latinoamericanos. En el cuadro 3 se señalan los valores actualizados de las variaciones reales de ingresos que podría experimentar cada uno de los principales países productores de América Latina con respecto a cada uno de los seis productos esenciales de la UNCTAD, el valor total actualizado del mayor ingreso para cada país productor de importancia en la región, y la relación entre ese valor total y el valor promedio de las exportaciones durante el período 1970-1975.

Los valores actualizados de las ganancias para los productores de un país determinado dependen del valor total actualizado del mayor ingreso para los productores (columna 10 del cuadro 2) y de la participación del país en la oferta mundial. Estas ganancias simuladas son ganancias brutas y no incluyen contribución

²⁰H.G. Johnson, *op. cit.*

Cuadro 3

VALORES ACTUALIZADOS DE LAS GANANCIAS PARA LOS PRODUCTORES LATINOAMERICANOS
DERIVADAS DE PROGRAMAS SIMULADOS DE PRODUCTOS BASICOS TIPO UNCTAD
DURANTE EL PERIODO 1963-1975*

País	Valores actualizados de los mayores ingresos para los productores (en millones de dólares de 1975)							Relación entre el valor actualizado de los mayores ingresos para los productores y el valor promedio anual de exporta- ciones en el período 1970-1975 (en porcentaje)
	Café	Cacao	Azúcar	Algodón	Cobre	Estaño	Total	
Argentina				82			82	3
Bolivia						-3	-3	-1
Brasil	312	40	743	412			1 507	28
Chile					-23		-23	-2
Colombia	243	3		82			328	29
Costa Rica	52						52	16
Cuba			849				849	55
República Dominicana		7	424				431	97
Ecuador		13					13	2
El Salvador	87						87	28
Guatemala	69						69	17
Jamaica			106				106	22
México	69	3	424	247	-2		741	33
Perú			212	82	-8		286	26
Venezuela		3					3	0
<i>Total</i>	<i>832</i>	<i>70</i>	<i>2 758</i>	<i>907</i>	<i>-32</i>	<i>-3</i>	<i>4 532</i>	<i>16</i>

*Calculados al distribuir los valores actualizados simulados de los mayores ingresos para los productores, que figuran en la columna 10 del cuadro 2, por las proporciones de la producción mundial de cada país latinoamericano. Con respecto a la última columna, los valores de exportaciones totales provienen de cifras de las Naciones Unidas (1976), empleando el deflactor de la OCDE para convertirlos en millones de dólares de 1975.

alguna al financiamiento de las operaciones de existencias reguladoras (columnas 4 y 5 del cuadro 2). Si los países productores financiaran la mitad del costo neto de dichas operaciones, las ganancias netas totales para el productor disminuirían entre 17 y 46%, según la valoración que se hiciera de las existencias finales acumuladas al término de 1975. A fin de no complicar demasiado las cosas, ya que hay esquemas alternativos para distribuir los costos netos de esas operaciones entre productores y consumidores y abordar la cuestión de cómo valorar las existencias finales, el presente análisis se concentra en las ganancias brutas de los

productores sin restarles sus aportes a las operaciones de existencias reguladoras. Naturalmente que el valor actualizado de las ganancias netas sería inferior, y la magnitud de la diferencia dependería de la exactitud de las hipótesis sobre los convenios de financiamiento y la valoración de las existencias finales.

En términos absolutos, los principales ganadores simulados son los productores de azúcar y algodón (dadas las considerables ganancias globales de esos productores, cuadro 2) y los productores de café (dadas las ganancias globales moderadas —cuadro 2— y la gran par-

tipación latinoamericana en la producción mundial). Las ganancias para los otros tres productos son mucho menores, y de hecho son negativas para los dos minerales.

Por ende, en términos absolutos, los grandes ganadores simulados entre los países latinoamericanos son Brasil (1 507 millones de dólares de 1975), Cuba (849 millones), México (741 millones), República Dominicana (431 millones), Colombia (328 millones), Perú (286 millones) y Jamaica (106 millones). Los ganadores menores comprenden a la Argentina y los países de Centroamérica. Bolivia y Chile son pequeños perdedores. El valor total actualizado de esas ganancias para los productores latinoamericanos es de unos 4 500 millones de dólares de 1975.

Para tener una perspectiva de estas cifras conviene expresarlas como porcentajes del valor promedio anual de las exportaciones en 1970-1975 (última columna del cuadro 3). Así expresadas, oscilan entre -2% y +97%. Los grandes ganadores relativos son la República Dominicana, con casi el valor anual de exportación (97%), y Cuba, con más de medio año (55%). México, Colombia, Brasil, El Salvador, Perú y Jamaica ganan todos entre un quinto y un tercio de dicho valor. Con respecto a América Latina en su conjunto se estima una ganancia de alrededor de un sexto (16%) del valor aludido.

¿Son grandes o pequeñas esas ganancias para América Latina? La respuesta depende del punto de comparación. Un total de 4 500 millones de dólares de 1975 no es una suma tan pequeña como para despreciarla. Por otra parte, para obtenerla es necesario aplicar el programa de existencias reguladoras por un período bastante prolongado. Además, es pequeña comparada con las transferencias de aproximadamente 65 mil millones de dólares anuales producto de las alzas de precio del petróleo de la OPEP, y, por añadidura, algunos de los países más pobres de América Latina (por ejemplo, Bolivia y Paraguay) no se beneficiarían de un programa de esta índole.

Por último, volvamos a las metas macroeconómicas de las economías latinoamericanas enumeradas en el primer párrafo de este trabajo. ¿Cuáles son las consecuencias de las simulaciones para el logro de estas metas? Para exami-

nar este asunto conviene separar el efecto de los mayores niveles de ingreso del inducido por la disminución de las fluctuaciones.

El efecto de aumentar los niveles de ingreso es casi siempre positivo con respecto a muchas de las metas macroeconómicas. Además, en las economías donde la disponibilidad de divisas es una limitación importante o existe capacidad ociosa, los efectos indirectos transmitidos a través de los gastos fiscales, la oferta monetaria, las disponibilidades de importación y las funciones señalizadoras del sector que genera productos básicos pueden ser mucho más importantes que los efectos directos. El autor trabaja asimismo en un ambicioso proyecto para evaluar las interacciones entre los mercados mundiales de productos básicos y el logro de metas en los países en desarrollo, con ejemplos de casos que incluyen el café y el cobre en Brasil, Centroamérica y Chile,²¹ y los resultados provisionales de este proyecto sugieren que el efecto de los mayores ingresos de exportación de productos básicos, magnificado por los susodichos cauces indirectos, puede ser bastante considerable:

1) El efecto sobre el crecimiento sería positivo en el sector generador de productos básicos y en la economía en su conjunto por la menor escasez de divisas, el incremento del ahorro y la inversión, y la utilización más plena de la capacidad.

2) Los efectos distributivos pueden ser regresivos porque los beneficiarios directos (es decir, los propietarios de factores utilizados en el sector que genera productos básicos) y los que sacan provecho del efecto 'señalizador' de los salarios (o sea, los integrantes de sectores organizadores o estatales) tienden a situarse en los estratos medio o superior de la escala de distribución de ingresos. El efecto de la inflación inducida sobre la distribución agravaría esta tendencia. Compensaría esta situación el efecto progresivo del mayor empleo (o empleo en el sector moderno) y de cierto mayor gasto

²¹ Se consignan algunos resultados preliminares en F.G. Adams, Jere R. Behrman y R. Roldan, "Measuring the Impact of Primary Commodity Fluctuations on Economic Development: Coffee and Brazil", en *American Economic Review*, Nashville, TN, mayo de 1979, pp. 164-169. Los resultados finales se publicarán en una serie de libros escritos o editados por Adams y el autor.

fiscal consiguiente en capital humano, vivienda y asistencia social. El hecho de que dominen las tendencias regresivas o progresivas depende de la estructura existente en un país dado y de la importancia que se atribuya a los diversos tramos de la escala de distribución de ingresos, pero las repercusiones sobre el empleo global, a menudo considerables, harían que el efecto neto fuera progresivo en muchos casos.

3) Los efectos a corto plazo sobre la estabilidad pueden ser muy importantes gracias a la magnificación que experimentan a través de los cauces indirectos y al considerable período de tiempo que se necesita para ajustarse a los equilibrios a largo plazo. Se reitera que el empleo global y la mayor utilización de la capacidad aumentarían bastante. Si bien parte de las divisas extra se invertirán en importaciones adicionales, no se utilizarán todas, de modo que el balance de pagos internacional generalmente mejora. Dado el carácter pasivo de la mayoría de los sistemas monetarios de América Latina, las mayores reservas de divisas, incrementadas además por menores déficit fiscales (debido a las mayores recaudaciones tributarias procedentes del sector de los productos básicos y del resto de la economía), provocarán una expansión de la oferta monetaria. Sólo parte de la mayor oferta monetaria será absorbida por una mayor actividad económica, de modo que los precios también subirán.

4) La posición internacional de la economía mejorará casi con certeza por el aumento de la reserva de divisas y la disminución de la restricción externa. En muchos casos, las expectativas de una mayor actividad económica en marcha podrían incentivar la entrada positiva de capitales. El único inconveniente sería la mayor dependencia del sistema internacional si esta situación no pudiera invertirse con facilidad, pero al menos en principio las políticas podrían ocuparse de minimizar ese riesgo.

Por lo tanto, el efecto de los mayores ingresos de exportación de productos primarios sobre el logro de metas en las economías latinoamericanas es relativamente directo, bastante considerable y susceptible de ser casi siempre positivo. En cambio, los efectos de las menores fluctuaciones de precios de los productos primarios o de los ingresos de exporta-

ción correspondientes son mucho más ambiguos, y la extensa, pero insuficiente, literatura sobre este tema revela resultados contrapuestos.²² El estudio aludido sobre modelos integrados de productos básicos y países en desarrollo ofrece el mejor instrumento disponible hasta ahora para examinar tales efectos.²³ Estos modelos incorporan respuestas retardadas, respuestas permanentes versus transitorias, y alinealidades (pero no incluyen respuestas directas a las varianzas) que podrían derivar en principio de fluctuaciones de diferentes magnitudes. No obstante, los experimentos realizados hasta ahora destacan la falta de apoyo empírico para los efectos hipotéticos tan difundidos que tendrían las fluctuaciones en los mercados internacionales sobre el logro de metas en las economías de América Latina. Según la estructura de las economías individuales, la reducción de esas variaciones podría o no facilitar el logro de cada una de las cuatro metas macroeconómicas analizadas previamente; sin embargo, dicho estudio demuestra que en general el efecto total no es considerable.

4. Consecuencias del programa de la UNCTAD para los países desarrollados

Los países desarrollados, considerados como grupo, son fundamentalmente importadores y consumidores de los seis productos esenciales de interés para América Latina. A comienzos de la presente década representaban los siguientes porcentajes de las importaciones mundiales: café (90), cobre (87), estaño (81), cacao (78), azúcar (65) y algodón (51). Tenían, sin embargo, cierta participación en la función productora y exportadora, que representaba más de 40% de la producción y exportación mundial de

²²M.J. Lord y J. Manger revisan esta literatura y observan que en su mayoría depende de hipótesis poco plausibles acerca de la similitud de las estructuras de ajuste y la magnitud del desequilibrio cambiario en los países. Véase M.J. Lord, *op. cit.* y John Manger, "A Review of the Literature on Causes, Effects and Other Aspects of Export Instability", Filadelfia, WEFA (mimeografiado), 1979.

²³Los estudios macroeconómicos previos se han concentrado en un solo país o han empleado especificaciones para el modelo que son cuestionables (por ejemplo, modelos keynesianos determinados por la demanda sin factores de oferta).

cobre, más de 20% de la producción y exportación mundial de azúcar y algodón y 16% de las exportaciones mundiales de estaño.²⁴ No obstante, en los párrafos siguientes se analiza exclusivamente el efecto del programa sobre los países desarrollados en su calidad principal de importadores y consumidores de productos esenciales de la UNCTAD. Naturalmente, en la medida en que desempeñan un papel secundario como productores y exportadores los efectos son similares a los que experimentan los países en desarrollo.

Se reitera que la estabilización de precios de los productos básicos puede tener en sí un efecto positivo sobre consumidores y productores por las mismas razones aducidas para los países en desarrollo. Asimismo, esos efectos tienden a transferirse a través de los mercados a los demás participantes, aunque se desconocen las magnitudes empíricas.

Los principales costos directos de obtener precios más estables y otros beneficios posibles implican precios generalmente más elevados para los productos respectivos (columna 7 del cuadro 2) y la participación que corresponde a los países desarrollados al aplicar el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD. Gran parte del mayor ingreso para el productor proviene de los países desarrollados por estos cauces. Otro costo posible es el desarrollo de una nueva entidad en los mercados internacionales de productos básicos que podría tener un poder de mercado importante y que probablemente sería menos sensible a los intereses de los países desarrollados que a los de los países en desarrollo.

Además de los posibles beneficios directos debidos a la estabilización de determinados precios de productos básicos, habría por lo menos otros dos beneficios macroeconómicos indirectos de importancia para las economías desarrolladas:

Primero, gran parte de los ingresos de exportación más estables de las economías en desarrollo se transforman en demandas efectivas de importación más estables, lo que conduce a una demanda más estable de exportaciones

procedentes del mundo desarrollado, con los consiguientes beneficios anticíclicos.

Segundo, las ventajas que acarrea la disminución de las presiones inflacionarias pueden ser significativas. Los choques inflacionarios importados derivados del alza de precios de los productos básicos (como el auge de los productos básicos entre 1972 y 1974) pueden inducir políticas macroeconómicas que depriman la actividad económica en los países desarrollados. Como los precios que fijarían las empresas industriales que utilizan directamente productos básicos como insumos o utilizan sus precios como una 'señal' no serían competitivos y se formularían políticas macroeconómicas como las aludidas, las pérdidas de producción atribuibles al alza de precio de los productos básicos podrían no verse compensadas por ganancias equivalentes provocadas por la baja de precio de esos productos. Por ende, la estabilización de precios de los productos básicos puede conducir a una verdadera ganancia macroeconómica para los países desarrollados. El autor ha calculado que sólo para los Estados Unidos la ganancia (en términos de impedir el desempleo y la pérdida del producto) que acarrearía el Programa de la UNCTAD funcionando durante una década podría ser del orden de un valor actualizado de 15 mil millones de dólares.²⁵

Naturalmente, en un mundo cada vez más interdependiente, ambos efectos acarrearían algunos beneficios secundarios para los productores al estabilizar las demandas que deben satisfacer y los precios que deben pagar por las importaciones de los países desarrollados. Sin embargo, el aspecto más importante de estos beneficios, desde el punto de vista de los países en desarrollo, es que los países desarrollados estimarían conveniente cooperar en el Programa de la UNCTAD.

5. Alternativas al Programa de la UNCTAD

Dos alternativas de política internacional a esos acuerdos de existencias reguladoras han recibido bastante atención: la formación de

²⁴Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, op. cit.

²⁵Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, op. cit.

carteles de productores por los países en desarrollo y el financiamiento compensatorio ampliado del FMI o del tipo STABEX para cubrir los déficit de ingresos de exportación.

Mucha gente, alentada por la experiencia de la OPEP, pensó en la posibilidad de que en los países en desarrollo los productores de otros productos básicos formaran carteles propios similares para estabilizar, y tal vez aumentar, los precios de esos productos. Aparte de la OPEP hubo algunos intentos de esa índole que lograron elevar transitoriamente los precios.

Sin embargo, un examen de las características vinculadas con los productos implicados en la OPEP y en otros intentos afortunados lleva a la conclusión de que es difícil que prosperen los esfuerzos de los países en desarrollo para formar un cartel de mercados de productos esenciales de la UNCTAD. Los países productores tienen un poder de mercado demasiado escaso, o la producción está diversificada entre infinidad de países con estructuras de costos muy diferentes, o hay un número excesivo de posibilidades de sustitución. Sólo con la ayuda institucional y financiera de los países desarrollados habría cierta posibilidad de reorganizar esos mercados conforme a las pautas anheladas por los productores.

Ultimamente, se han ampliado bastante las facilidades de financiamiento compensatorio para cubrir los déficit de ingresos de exportación de los países en desarrollo. Ofrecen ciertas ventajas con respecto a los acuerdos internacionales sobre productos básicos: abarcan la totalidad de los ingresos de exportación y no sólo los de determinados productos; no interfieren en forma tan directa con las señales del mercado, aunque en otras publicaciones el autor pone en duda que los mercados internacionales de productos básicos funcionen tan bien como suelen

sugerir quienes se inquietan por la interferencia que pudieran experimentar esos mercados,²⁶ y favorecen explícitamente a los países de bajos ingresos, lo que sería conveniente por razones globales de distribución del ingreso, y no a los países que producen determinados productos básicos.

Sin embargo, adolecen también de algunas desventajas relativas: impiden que los productores y consumidores obtengan microganancia alguna de la estabilización de precios de los productos básicos; no generan las ganancias macroeconómicas potenciales derivadas de la disminución de las presiones inflacionarias ya analizadas, y, además, las facilidades de este tipo se concentran en instituciones caracterizadas por algunos como demasiado conservadoras y demasiado orientadas hacia los intereses de los países desarrollados. Por último, desde el punto de vista de casi toda América Latina, su tendencia a favorecer a los países de más bajos ingresos las hace menos pertinentes (aunque en principio esto podría modificarse).

Los países desarrollados han destacado las ventajas del financiamiento compensatorio y han propiciado mucho su expansión en vez del establecimiento de existencias reguladoras internacionales, en tanto que los países en desarrollo lo han concebido como una medida complementaria y no como un sustituto del Programa de la UNCTAD. Es probable que ambos criterios se basen, además de los pro y los contra que se han expuesto, en interrogantes relativos a cómo modificar las tendencias seculares de precios para los productos primarios no combustibles.

²⁶Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*

II

Modificación de las tendencias de precios de los productos primarios no combustibles

Durante el período 1950-1975 las tendencias seculares de los precios deflactados de los seis productos esenciales de la UNCTAD de interés para América Latina fueron -3.5% anual para el café, -2.4% para el cacao, -3.8% para el algodón y casi 0 para el azúcar, el cobre y el estaño.²⁷ Antes de la UNCTAD IV los países en desarrollo abogaron mucho por la indización (es decir, por vincular los movimientos de precios de los productos básicos a las variaciones de precios de los bienes importados por los países en desarrollo). Sin embargo, los países desarrollados se opusieron de plano a la indización. En consecuencia, en la propuesta y resolución de la UNCTAD IV no se hace mención alguna a la indización *per se*, aunque hay varias referencias alusivas. Como la posibilidad de que se modifiquen las tendencias seculares de precios sea quizás la razón fundamental de que los países en desarrollo favorezcan el Programa de la UNCTAD y algunos países desarrollados lo impugnen, convendría examinar sumariamente las consecuencias de la indización (como un caso especial en que se modifican las tendencias de precios).

En Behrman y Tinakorn²⁸ se examinan los efectos que tendría la indización de los diez productos esenciales de la UNCTAD a los niveles de precios de 1973 durante un período de trece años. Los resultados sugieren que esa opción no sería políticamente factible para la totalidad de los diez productos esenciales, ni siquiera con respecto a los seis de interés para América Latina. La mayoría de los productos necesita la intervención de las existencias reguladoras todos los años y a menudo sólo en un

sector del mercado, en tanto que el valor actualizado de esas existencias sería considerable: -142 mil millones de dólares para la totalidad de los 10 productos esenciales; -70 mil millones de dólares si se excluye el azúcar; -93 mil millones de dólares para los productos esenciales de interés para América Latina; y -21 mil millones de dólares para los productos esenciales de interés para América Latina, excluida el azúcar.²⁹ El monto del respaldo financiero necesario sería de un orden similar. Por tanto, parece justificado el escepticismo acerca de la viabilidad de conseguir que los países consumidores acuerden o permitan modificar las tendencias seculares por un período tan prolongado como el que exigiría la indización. Como las características del mercado no permitirían que los productores de los países en desarrollo logran por sí solos que la indización prosperara, cabe concluir que la indización probablemente no sea viable.

Los acuerdos sobre existencias reguladoras tipo UNCTAD le imprimirían a las tendencias de precios una dirección ascendente, que sería transitoria y de menor magnitud, y ello podría significar ganancias importantes para las naciones productoras en desarrollo. Sin embargo, disminuiría también el beneficio antinflacionario y aumentaría el costo para las naciones desarrolladas consumidoras, de modo que probablemente retirarían su colaboración, que parece esencial para la organización internacional eficaz de sus mercados, si advirtieran un empeño notorio por modificar las tendencias seculares de precios.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ J.R. Behrman, P. Tinakorn, "Indexation of International Commodity Prices Through International Buffer Stock Operations", en *Journal of Policy Modeling*, N.º 1, 1979, pp. 113-134.

²⁹ Se señalan las consecuencias de excluir el azúcar, debido a las dudas que despierta el modelo y analizadas en J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

III

Conclusiones

Los convenios internacionales sobre estabilización de precios de productos básicos no combustibles del tipo UNCTAD no constituyen una solución fácil. Exigen la cooperación de países con algunos intereses contrapuestos, y es difícil controlar la posibilidad de que puedan modificar los movimientos seculares de precios. En determinadas circunstancias algunos productores de países en desarrollo pueden perder debido a su aplicación, y los beneficios globales pueden no ser muy alentadores.

Aun así, estos convenios ofrecen ciertas posibilidades de ganancias reales para algunos productores latinoamericanos y para los Estados Unidos y demás economías desarrolladas. Las estrategias alternativas para modificar esos mercados no otorgarían a todos los mismos beneficios (aunque podrían tener otras ventajas adicionales). Por tanto, parecen justificarse algunos esfuerzos por examinar las posibles ventajas conjuntas de programas análogos al de la UNCTAD.