



# I. Situación Actual y Perspectivas de los Convenios Mundiales de Productos Básicos

Diego Pizano\*

19872

En primer término, quisiera agradecer esta invitación de la Junta del Acuerdo de Cartagena para reflexionar sobre el estado actual y las perspectivas de los Acuerdos Internacionales de Productos básicos.

Como nos ha explicado el coordinador de la Junta, los señores Presidentes de los países miembros del Grupo Andino se comprometieron en La Paz, Bolivia, en noviembre de 1990 a desarrollar una serie de acciones, entre ellas, la adopción de una posición conjunta frente a los convenios internacionales de productos básicos. El objetivo de este documento es aportar una serie de elementos de juicio para facilitar la evaluación de los convenios y sus perspectivas.

En la primera sección examinaré los esquemas de control de estos mercados en perspectiva histórica; luego discutiré su comportamiento reciente y su importancia para los países en desarrollo con referencia

especial a América latina. En la tercera sección resumiré y comentaré el debate conceptual sobre los costos y beneficios de la estabilización; en la cuarta sección abordaré el tema relacionado con la situación actual de los convenios y finalmente consignaré un conjunto de conclusiones y recomendaciones. //

## A. LOS ESQUEMAS DE CONTROL EN PERSPECTIVA HISTORICA

Los mercados internacionales de productos básicos tienen una larga historia de regulación y control. La intervención de la Gran Bretaña en el mercado internacional del maíz (las llamadas "Corn Laws") a comienzos del siglo XIX es un buen ejemplo, también se puede mencionar que en 1865, los productores europeos de azúcar coordinaron sus actividades para evitar una guerra de precios que los habría llevado a la quiebra.<sup>1</sup>

\* Asesor Gerencia General, FEDERACAFE. Intervención en el Seminario sobre Política Agrícola Internacional y Armonización de Políticas Agropecuarias en el Grupo Andino. Quito - Ecuador, abril 3 de 1991. Opiniones de estricta responsabilidad del autor

1. L.N. Rangarajan **Commodity Conflict**. Croom Helm, London, 1978.

Las fluctuaciones de precios y los problemas creados por el desequilibrio entre la producción y el consumo llevaron a diversos países a intervenir en los mercados de este tipo de bienes, especialmente después de la primera Guerra Mundial. Sin embargo, hay que mencionar el esfuerzo holandés en el mercado cafetero durante el siglo XIX, el esquema de valorización de café del Brasil que se puso en práctica en 1906 y el intento de Grecia por controlar el mercado internacional de las pasas a comienzos del siglo XX<sup>2</sup> como experimentos de control de mucho interés.

Entre 1918 y 1925 se adelantaron diversos esfuerzos de estabilización en bienes tales como trigo, café, azúcar, estaño, té y algodón. En ese entonces se pensaba que la razón fundamental de la inestabilidad de precios eran los cambios que se registraban en el nivel de demanda de los países industrializados. En esa época Canadá y EE.UU intentaron regular el mercado mundial del trigo y la Gran Bretaña diseñó un esquema de comercialización para ordenar las ventas de la lana australiana.

En 1927 se reunió en Ginebra una Conferencia Económica Mundial que abordó diversos temas, entre ellos el relativo al ordenamiento de los mercados mundiales de productos básicos. La "Gran Depresión" de los años treinta condujo a una disminución generalizada de los precios de los productos básicos. Esta circunstancia motivó a diversos Gobiernos a impulsar convenios internacionales de estabilización de productos tales como trigo, azúcar, caucho, cobre y plata.<sup>3</sup>

En 1933 se reunió en Londres una gran Conferencia Monetaria y Económica que estudió el tema y recomendó a los distintos Gobiernos poner en marcha acuerdos internacionales de materias primas con la participación de productores y consumidores.

En 1947 y 1948 se reunió en La Habana una Conferencia Mundial sobre el Comercio y Empleo patrocinada por las Naciones Unidas. De allí surgió la Carta de La Habana en la cual se recomienda la regulación de los mercados mundiales de productos básicos.

En la década de los cincuenta, diversos estudios recomendaron la puesta en operación de Acuerdos Mundiales de Productos Básicos. El informe Rockefeller (1958), por ejemplo, recomendó convenios en productos tales como café y cacao.

En la década de los sesentas, las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo llamaron en forma insistente la atención de la comunidad internacional sobre el problema asociado con el deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo. Para contrarrestar esa situación, se propuso reactivar los Acuerdos Mundiales de estabilización para los principales productos básicos.

En la década de los setentas, el debate sobre el tema estuvo dominado por la creación de un nuevo orden económico internacional. Se le volvió a dar importancia al tema de los Acuerdos y algunos protagonistas de la política internacional como el Doctor Henry Kissinger propusieron medidas para estabilizar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.<sup>4</sup>

En los últimos 50 años, la comunidad internacional ha firmado alrededor de 40 Acuerdos Mundiales de Productos Básicos. Los principales productos que han sido manejados por estos acuerdos son los siguientes: azúcar, cacao, café, trigo, estaño, té, aceite de oliva y caucho.

En el transcurso de la década de los ochenta, ha disminuído en forma notoria el interés por este tipo de acuerdos. La conferencia del profesor Wallis<sup>5</sup> en Boca Ratón (Florida feb/86), el principal economista del departamento de Estado Norteamericano en esa época es una muestra elocuente de esta afirmación. En esa oportunidad defendió la tesis de que el mercado libre era mejor instrumento para manejar el mercado de estos productos. En su concepto, los acuerdos por lo general implican transferencias inaceptables de recursos de los países altamente industrializados a los países en desarrollo.

2. J.W.F. Rowe Primary Commodities in International Trade. Cambridge, 1965.

3. Ver L. Baranyai y J.C. Mills, **Convenios de Estabilización de las Materias primas**, CEMLA, México, 1962.

4. Intervención del Secretario de Estado, Dr. Henry Kissinger en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 1º de 1975.

5. La versión en español de este texto fue publicada por Economía Colombiana, Bogotá, septiembre de 1989.

## B. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LOS MERCADOS MUNDIALES DE PRODUCTOS BÁSICOS

En 1970, los países en desarrollo obtuvieron cerca del 80% de sus ingresos de divisas mediante la venta de productos básicos. Hoy en día ese coeficiente es del orden del 45% de acuerdo con estimativos de la UNCTAD. La reducción de este porcentaje demuestra naturalmente que se ha registrado un importante proceso de transformación estructural de la economía de estos países y que la exportación de productos manufacturados es cada día mayor. No obstante, para un gran grupo de países en desarrollo, el sector primario continúa generando la mayor parte de los ingresos de divisas y continúa siendo vital para el empleo, las finanzas públicas, el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el desarrollo regional.

El valor de las exportaciones mundiales de productos básicos no energéticos aumentó de 100.000 millones de dólares en 1970 a cerca de 450.000 millones de dólares en 1990.<sup>6</sup> A pesar de este crecimiento, la participación de los productos básicos en el comercio mundial se redujo de una tercera parte a una quinta parte aproximadamente. Si se incluyen los productos energéticos esta participación se reduce del 43-44% del comercio mundial en 1970 a una cifra del orden del 33% en 1990. Estos resultados vuelven a confirmar que la tarea de crecimiento del comercio internacional de manufacturas y de servicios tiende a ser superior a la de los productos básicos.

Por otra parte los países en desarrollo vienen perdiendo participación en la exportación mundial de productos primarios distintos a los combustibles. En 1970 esta participación era del 58.85% y en 1990 se redujo al 48.7% de acuerdo con estimativos del Banco Mundial. Los países altamente industrializados han ganado participación en productos claves como el trigo, el algodón y la madera. Esta tendencia se debe mantener en la actual década.

También debe continuar la tendencia de disminución de la importancia de los productos básicos en el comercio mundial especialmente de los no energéticos.

Estas cifras globales esconden diversas realidades sectoriales y pueden conducir a recomendaciones equivocadas. En los últimos 20 años las exportaciones de productos alimenticios básicos provenientes de países en desarrollo crecieron a una tasa cercana del 5% anual lo cual demuestra que en muchos renglones existen posibilidades reales de expansión. Por otra parte, cada día es más claro que un proceso de desarrollo autosostenido requiere un sector primario y especialmente un sector agrícola fuerte. Una oferta dinámica de alimento y de materias primas agrícolas contribuye en forma muy significativa al empleo, a la blanza de pagos, al control de la inflación y aún al crecimiento industrial.<sup>7</sup>

La inestabilidad de precios, el deterioro en los términos de intercambio y el desequilibrio entre la producción y el consumo de estos productos han sido los factores que más han influido en activar el interés en los convenios. A la luz de esta situación, tiene sentido preguntar si estos factores han disminuido en importancia y en qué medida han influido en el cambio de actitud que ya hemos comentado.

### INESTABILIDAD DE PRECIOS

Algunos estimativos recientes de inestabilidad de precios de productos básicos indican que las fluctuaciones se han acentuado en los últimos años. En efecto, de acuerdo a un estudio de Mac Bean y Nguyen,<sup>8</sup> la mediana de la inestabilidad fue de 13.5 entre 1964 y 1973 y de 15.3 entre 1973 y 1983. En el cuadro N° 1 se recogen los índices de inestabilidad para un conjunto representativo de productos básicos.

Como se puede observar la inestabilidad aumentó en casos como el de la urea, el cacao, el petróleo, el café, el té, la carne y el estaño; dada la importancia cuantitativa de estos bienes en las corrientes del comercio internacional, se puede afirmar que las cotizaciones de los principales productos básicos continúan siendo altamente inestables entre 1974 y 1983. En el período comprendido entre 1984 y 1989 esta situación de volatilidad se ha mantenido no solamente en cuanto a precios externos se refiere sino también con relación a las cantidades exportadas.

6. UNCTAD, "Examen de la situación de productos básicos y perspectivas". Ginebra, Suiza, agosto 31 de 1990.

7. Para un buen tratamiento conceptual de este tema ver, Mellor John, "La agricultura en el camino hacia la industrialización". Ensayos sobre Economía Cafetera N° 3, Bogotá, FEDERACAFE, marzo de 1989.

8. A. Mac Bean and D. Nguyen, Commodity Price Instability Evidence, Informe preparado para el Banco Mundial, 1986.

Existe un debate en la literatura sobre la tendencia de la inestabilidad. Un trabajo econométrico reciente<sup>9</sup> encuentra un aumento en la turbulencia de los mercados mundiales de los productos básicos en la década de los ochentas pero interpreta este resultado como una desviación estadística y no como un aumento permanente en los índices de inestabilidad. Empero, si fracasan las negociaciones del GATT es muy posible que los sistemas de protección a la agricultura utilizados por los países altamente industrializados continúen desestabilizando los mercados internacionales como lo han señalado varios autores.<sup>10</sup>

CUADRO N° 1

**INESTABILIDAD DE PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS**  
(DOLARES CONSTANTES)

	1964-1973	1974-1983
Azúcar	58.8	52.2
Urea	18.0	31.3
Zinc	23.8	25.8
Mantequilla	13.2	58.9
Cacao	25.1	34.2
Petróleo	8.1	17.7
Arroz	25.0	24.7
Café	7.9	38.5
Trigo	17.1	18.7
Carne	5.6	11.2
Té	4.6	19.0
Estaño	5.9	12.3
Limonos	13.7	2.7

$$\text{Indice de inestabilidad} = \frac{1}{N} \sum \left( \frac{x - x^*}{x^*} \right)^2$$

Donde N = número años  
X = valor observado  
X\* = valor tendencia

Fuente: Mac Bean y Nguyen (op. cit)

## TERMINOS DE INTERCAMBIO

El banco Mundial ha estimado la evolución real de los precios de los productos básicos entre 1950 y 1984. Este es un índice de términos de intercambio que mide los precios de los productos básicos, deflactados por el valor unitario de las manufacturas exportadas por los países altamente industrializados a los países en desarrollo. En el Cuadro N° 2 resumimos esta información.

Estas cifras indican un deterioro acumulativo para el conjunto de los productos agrícolas superior al 1% anual entre 1950 y 1984. Dado que se trata de una tasa compuesta, esto significa que durante ese período los precios reales se deterioraron en cerca de un 20%. En el caso de las bebidas la disminución real fue del orden del 22%; si se examinan los índices de los precios reales de los productos básicos para la década de los ochentas se encuentra que estos bienes perdieron más del 20% de su valor en los últimos 10 años.<sup>11</sup>

En síntesis, los fenómenos de términos de intercambio y de inestabilidad de precios continúan. Por lo tanto, la pérdida de interés en los convenios no se puede explicar con ese tipo de argumentos. Por el contrario, a la luz de la inestabilidad y de la pérdida del poder de compra, los convenios parecerían ser más necesarios. El desencanto con los acuerdos está más bien derivado de experiencias prácticas y también de concepciones doctrinarias.

Los principales objetivos de los acuerdos han sido la estabilización de los precios y la mejora de los términos de intercambio para los países en desarrollo. Los instrumentos más comúnmente utilizados para alcanzar estos propósitos han sido las existencias reguladoras y las cuotas de exportación. La capacidad estabilizadora de las existencias reguladoras depende mucho del volumen de intervención y de la habilidad de la organización administradora para predecir las tendencias de los precios. Varios Acuerdos como el del estaño han fracasado por no disponer de suficiente financiación y por no haber podido anticipar los

9. P. Hazell, M. Jaramillo y A. Williamson, "The Relationship between world price instability and the prices farmers receive in developing countries" *Journal of Agricultural Economics*, mayo de 1990.

10. Ver entre otros Anderson K. y Tyers R. "How developing countries could gain from agricultural trade liberalization in the Uruguay Round". Este trabajo aparece en el libro editado por Goldin I. y Knudsen O. *Agricultural trade liberalization* OECD. Banco Mundial, París, 1990.

11. Ver el documento del FMI, "Primary Commodities: Market Developments and Outlook" Washington, julio de 1990.

movimientos de precios. También ha sido frecuente que las franjas de precios utilizadas no consulten las realidades de la producción y el consumo y esto naturalmente ha hecho inoperantes los acuerdos.

## CUADRO N° 2

### PRECIOS REALES PRODUCTOS BASICOS 1950-1984 (CRECIMIENTO REAL ANUAL PROMEDIO)

Total agricultura	-1.03
Bebidas	-1.13
Cereales	-1.30
Aceites y grasas	-1.29
Materias primas	-1.08
Metales y minerales	-0.09

Fuente: Banco Mundial

## C. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA ESTABILIZACION DE PRECIOS <sup>12</sup>

### EL ENFOQUE TRADICIONAL

Hasta hace unos años el marco teórico utilizado en la mayoría de los estudios sobre estabilización de precios de productos básicos era un análisis relativamente sencillo desarrollado inicialmente por Waugh en 1944,<sup>13</sup> complementado por Oi en 1961<sup>14</sup> y sintetizado por Masell en 1970<sup>15</sup>. Las principales ventajas de este enfoque son su fácil representación diagramática y sus conclusiones bastante contundentes acerca de las consecuencias de la estabilización de precios.

Los supuestos básicos del modelo son los siguientes:

I La demanda y la oferta tienen una representación lineal

II La reacción de la oferta y la demanda a los cambios en los precios se da en forma instantánea

III El precio se estabiliza en el promedio que hubiese tenido en un mercado no intervenido.

IV La fuente de riesgo genera desplazamientos de corto plazo en las curvas de oferta o demanda.

V El precio estabilizado no afecta la oferta en el largo plazo.

Los beneficios se cuantifican por el cambio promedio en el excedente del consumidor y del productor medidos como el área entre la curva de oferta y la de demanda. las conclusiones del modelo se derivan de las comparaciones entre las áreas bajo las curvas antes y después de la estabilización y son bastante precisas:

I Los productores ganan y los consumidores pierden con la estabilización de precios si la fuente de inestabilidad es la oferta (esta situación es común en el caso de varios productos tropicales).

II Los consumidores ganan y los productores pierden con la estabilización si la inestabilidad proviene de la demanda.

III En ambos casos a los agentes que ganan les sobran beneficios para compensar a los perdedores, dándose por lo tanto beneficios netos con la estabilización de precios.

### LAS CRITICAS A ESTE ENFOQUE

Aunque este enfoque presenta como gran atractivo su simplicidad, sus conclusiones dependen sensiblemente de los supuestos adoptados, bastante fuertes para la mayoría de los mercados de productos básicos. Por esta razón, en la literatura reciente sobre estabilización de precios este enfoque ha recibido muchas críticas.

A nivel general, Newbery y Stiglitz<sup>16</sup> enuncian las siguientes limitaciones al modelo Waugh-Oi-Masell:

1. Lo relevante para los productores es la reducción en las variaciones del ingreso y no de los precios. En algunos casos, la estabilización de precios puede incluso desestabilizar los ingresos y por lo tanto aumentar el riesgo que enfrentan los productores.

2. El enfoque no diferencia los impactos de corto plazo de los de largo plazo. La estabilización de precios

12. Esta sección está basada en el capítulo IX del libro coordinado por Junguito, Roberto y Pizano, Diego, *El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café*, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, Bogotá (en impresión). Se agradece la colaboración de Mauricio Rubio

13. Waugh, F., (1944) "Does the Consumer Benefit from Price Instability" *Quarterly Journal of Economics*

14. Oi, W., (1961) "The desirability of price instability under perfect competition" *Econometrica*.

15. Masell, B., (1970) "Some welfare implications of international price stabilization" *Journal of political economy*. Masell, B., (1970) "Export instability and economic structure" *American Economic Review*.

16. Newbery, D., y Stiglitz, J., (1981) *The theory of commodity price stabilization* Oxford University Press. Este libro fue reseñado por Pizano, D. en la *Revista Nacional de Agricultura*, Bogotá, julio de 1982.

puede inducir una sobre-oferta y aún puede aumentar la varianza de la producción, con efectos negativos en el largo plazo, a pesar de un impacto inicial favorable.

3. Se argumenta que una parte de los costos de la estabilización de precios puede recaer sobre agentes económicos que no pertenecen al sector exportador, puesto que las variaciones en el ingreso de los exportadores generan variaciones en los ingresos de otros sectores.

4. El modelo no da ninguna herramienta para cuantificar el impacto macroeconómico de la estabilización de precios.

5. Los resultados dependen en forma sustancial de los supuestos acerca de la especificación funcional de la oferta y la demanda.

6. El enfoque no permite ninguna diferencia entre los efectos redistributivos y las implicaciones sobre la eficiencia.

A nivel más específico, y desde el punto de vista del mercado mundial del café se podrán señalar varios puntos de divergencia entre los supuestos del modelo y la evidencia acerca del funcionamiento del mercado del grano:

1. Es evidente que la característica de mercado competitivo implícita en el esquema no es aplicable al caso del café, caracterizado por una estructura de oligopolio bilateral donde un grupo reducido de productores, frecuentemente colusionados, controlan la mayor parte de la producción y se enfrentan a un grupo de compradores cada vez más reducido e integrado.

2. El segundo supuesto que claramente no se cumple para el caso del café, es el de la respuesta inmediata tanto de la oferta como de la demanda a las variaciones en los precios.

3. Son varios los autores que concluyen que los convenios cafeteros han tenido como consecuencia un aumento en el precio de largo plazo del café. En este caso, el supuesto de estabilización de los precios alrededor del promedio del mercado no intervenido no sería válido para el caso del café.

#### **LOS NUEVOS TRATAMIENTOS AL PROBLEMA DE LA ESTABILIZACION DE PRECIOS**

Al tratar de estimar los beneficios que se derivan de la estabilización de precios, es relevante distinguir entre los efectos sobre los productores y aquellos sobre los consumidores. Por otro lado, también vale la pena separar los efectos redistributivos de los efectos

sobre la eficiencia. En términos de los conceptos convencionales del excedente del consumidor y del productor, el criterio de eficiencia se refiere al resultado de los programas de estabilización de precios sobre la suma del excedente del productor y el del consumidor mientras que los aspectos redistributivos tienen que ver con la repartición de este excedente entre los consumidores y los productores.

Son varios los estudios recientes que concluyen que el enfoque tradicional al problema tiende a sobre-estimar los beneficios de la estabilización en términos de eficiencia y a sub-estimar el impacto redistributivo, muchas veces desfavorables para los productores. Por otro lado, se menciona que uno de los mayores beneficios de la estabilización de precios, la reducción del riesgo sobre el ingreso de los productores ha sido tradicionalmente ignorado.

Newbery y Stiglitz, los principales defensores de la importancia de este factor, argumentan que lo relevante para los productores no es la variabilidad de los precios per-se sino la variabilidad en sus ingresos. Las dos difieren en varios sentidos:

1. Teniendo en cuenta que el ingreso que se deriva de la venta de un producto es igual al precio multiplicado por la cantidad vendida, la variabilidad en los ingresos dependerá no solo de la de los precios sino también de la de las cantidades vendidas y de la correlación, frecuentemente negativa, entre precios y cantidades. Por esta razón, la variación en los ingresos no es siempre igual a la variación en los precios y puede darse el caso en que la eliminación de esta última aumente la primera. Bajo el supuesto de una demanda con elasticidad constante, estos autores encuentran que la estabilización de precios puede reducir o aumentar la variabilidad de los ingresos dependiendo de si la elasticidad de la demanda es menor o mayor que 1/2.

Por otro lado, y bajo el mismo supuesto de una función de demanda con elasticidad constante, estos autores demuestran que en el caso del mercado mundial de un determinado producto, "los beneficios de los esquemas de estabilización pura son relativamente más importantes para los productores pequeños y, por lo tanto, es más probable que sean globalmente mayores entre más distribuida esté la producción entre los distintos países".

2. Los ingresos provenientes de un determinado producto no son en general la única fuente de ingresos

de los productores. Si estos últimos están bien diversificados y la fuente de variabilidad de sus ingresos no está correlacionada con sus otras fuentes, la variación en el precio del producto puede tener un efecto no significativo sobre su bienestar. Por esta razón, los beneficios de la estabilización serán mayores para las economías de monocultivo que para las economías diversificadas.

3. Los precios al productor pueden ser diferentes a los precios internacionales.

4. Existen mercados de futuros, contratos a término y otros medios para compartir parte del riesgo de los productores con otros agentes económicos.

5. Lo que en últimas afecta a los productores es su ingreso real. Si el precio de los bienes que el productor compra está correlacionado con el bien que produce, la variabilidad del ingreso real será menor que la del ingreso nominal.

En resumen, lo que Newbery y Stiglitz argumentan es que, aunque los beneficios de la estabilización de precios en términos de la reducción del riesgo en los ingresos pueden ser limitados, no por ello deben ignorarse como se hace en buena parte de los trabajos sobre el tema. Adicionalmente, consideran que la sola estabilización de precios es un método bastante ineficiente para estabilizar los ingresos y sugieren que otro tipo de políticas, dirigidas específicamente a la estabilización de ingresos pueden ser más poderosas.

### EFFECTOS SOBRE LA PRODUCCION

Como ya se mencionó, el modelo tradicional Waugh-Oi supone que la estabilización de precios no afecta la producción en el largo plazo ni su variabilidad. La validez de este supuesto depende del balance de dos efectos que actúan en direcciones opuestas. Por un lado, puede argumentarse que si la estabilización de precios reduce el riesgo en sus ingresos, los productores pueden estar más dispuestos a adoptar técnicas de producción más arriesgadas o esquemas menos diversificados.

Por otro lado, la estabilización de los precios puede mejorar su capacidad de anticipar el comportamiento de los precios y estabilizar sus decisiones de siembra y por lo tanto llevar a una producción más estable.

### LOS EFECTOS SOBRE LOS CONSUMIDORES

La evidencia empírica acerca de los mercados de productos básicos sugiere que la variabilidad en los precios al consumidor final es bastante más reducida

que la de los precios al productor probablemente como resultado del arbitraje en los países consumidores. De hecho, para la mayoría de los productos básicos la variabilidad en los precios finales al consumidor en las economías desarrolladas es tan reducida que su eliminación tendría un limitado beneficio social.

### LOS ESQUEMAS DE ESTABILIZACION PARCIAL

La mayoría de los estudios para evaluar la estabilización de precios suponen que con estos esquemas se logra la estabilización total del precio. Algunos autores sugieren que esto no es factible en una economía de mercado sino a un muy elevado costo. De todas maneras, es fácil argumentar que la estabilización total del precio no es deseable desde el punto de vista del productor. En términos generales las fluctuaciones de precios se convierten en un "problema" únicamente si son exagerados y provocan señales erróneas a los agentes económicos que los pueden llevar a tomar decisiones inadecuadas. En otras palabras, algunos, pero no todos los movimientos de los precios pueden considerarse perjudiciales. De esta manera, los esquemas de estabilización total de los precios son o ineficientes o no factibles. Aunque cabe esperar que los beneficios globales de la estabilización parcial sean menores que los de la estabilización completa, los efectos redistributivos de uno y otro no son nada obvios. En teoría podría hablarse de un nivel óptimo de estabilización lo que, en la práctica complica aún más la medición de los beneficios de los esquemas.

### BENEFICIOS MACROECONOMICOS DE LA ESTABILIZACION

Es frecuente en la literatura sobre desarrollo económico la mención de la inestabilidad de las exportaciones como uno de los grandes obstáculos al crecimiento. Las razones teóricas están asociadas con la posibilidad de que la incertidumbre provocada por las variaciones en los ingresos de divisas puedan llevar a una reducción de los gastos de inversión a través de un mecanismo de aversión al riesgo. Aunque existe una controversia considerable en torno al soporte empírico de estos efectos, la argumentación se basa en postulados como:

1. A mayor incertidumbre acerca de los ingresos de divisas de los países exportadores de productos básicos, mayores serán las tasas de interés de los recursos financieros internacionales hacia esos países.

2. Las empresas pueden reducir su propensión a endeudarse como resultado de las expectativas que las condiciones adversas de determinados períodos superen los beneficios de los períodos favorables. La alta propensión al endeudamiento de muchas empresas latinoamericanas podrían restarle validez a esta hipótesis.

3. La inestabilidad de los ingresos de divisas puede afectar en forma negativa la inversión como resultado de las dificultades en la Balanza de pagos. Los altos niveles de riesgo y las posibles restricciones a las importaciones pueden afectar el flujo de bienes de capital en la economía. Por otro lado, los déficit comerciales y la fuga de capitales en busca de mercados más estables reducen la disponibilidad de recursos financieros.

4. La rigidez en el manejo fiscal hace difícil el rendimiento de los programas de inversión emprendidos en las épocas de precios favorables.

5. La inestabilidad afecta la economía a través del efecto multiplicador de las variaciones en el consumo por parte de los agentes cuya renta se origina en los ingresos por exportación.

6. El punto anterior es particularmente relevante para las economías en desarrollo en donde la presencia de mercados financieros relativamente primitivos hace que gran parte de los "booms" en el sector externo implique mayor consumo y no siempre mayor inversión.

De esta manera, las consecuencias de la inestabilidad de los precios de los productos básicos de exportación están lejos de ser simétricas. Mientras las reducciones inesperadas en los ingresos por exportaciones pueden retardar el crecimiento de algunos sectores productivos, los aumentos en estos ingresos por encima de determinado nivel pueden provocar presiones inflacionarias en la economía a menos de que se apliquen políticas adecuadas.<sup>17</sup> Del mismo modo, la expectativa de inestabilidad puede afectar el desarrollo de proyectos de inversión que depende en forma crítica de determinados niveles de flujo de divisas y puede provocar serias discontinuidades en el manejo de la política interna. En síntesis, todo parecería indicar que una menor volatilidad de los precios y de los ingresos de los productos primarios tendría un efecto positivo para los países en desarrollo.

## D. EXPERIENCIAS RECIENTES CON LOS ACUERDOS MUNDIALES DE PRODUCTOS BASICOS

**Estaño:** El Acuerdo estaba basado en una combinación de cuotas de exportación y un sistema de inventarios amortiguadores ("buffer stocks"). Su colapso se produjo en octubre de 1985 cuando la organización del Estaño llegó a una crisis de liquidez insostenible. El Acuerdo venía operando desde 1956 y había sido renegociado varias veces. En 1982 fue renovado en forma provisional dado que Estados Unidos no quiso participar y no se logró el número mínimo de consumidores requeridos. Del lado de los productores, Brasil aumentó su producción en forma muy significativa y aún cuando llegó a controlar el 10% del mercado en 1985 tampoco quiso participar en el Acuerdo.

El operador del 'buffer stock' fue autorizado a intervenir en los mercados de futuros y fue precisamente en estas operaciones donde se generó un déficit cercano a los 900 millones de dólares. Numerosos bancos internacionales habían extendido créditos que ahora forman parte de su cartera improductiva.

Uno de los factores que contribuyó al colapso del Acuerdo fue la elevación excesiva de la franja de precios durante la época de la valorización del dólar (1981-85). Si esta franja se hubiera expresado en derechos especiales de giro o en una canasta de monedas, el nivel de esa franja en términos reales hubiera sido más estable.

**Azúcar:** Desde 1954 han operado cuatro acuerdos internacionales encaminados a estabilizar el precio externo del azúcar. En 1983 y 1984 se intentó renegociar el acuerdo sin ningún éxito. Diversos factores contribuyeron a ese resultado: a) La imposibilidad de acomodar a Cuba, el mayor exportador, exigían una cuota imposible de ser reconciliada con las aspiraciones de los demás productores. b) La transformación de la CEE en exportador neto después de haber sido uno de los importadores grandes y la enorme dificultad de fijarle una cuota a este bloque comercial. c) La exclusión de cerca del 20% de las exportaciones netas del sistema de control por tratarse de arreglos preferenciales de comercio. En esta categoría estaban las ventas de azúcar a los Estados Unidos.



Al no ser posible aplicar un Acuerdo con cláusulas económicas, el precio internacional del azúcar disminuyó en más del 60% llegando su nivel más bajo en términos reales desde la Segunda Guerra Mundial. Aún hoy en día el precio continúa por debajo del piso de la última franja acordada hace más de ocho años (13.5 c/1b-17c/1b).

En marzo de 1991 se reunió el Consejo Internacional del Azúcar en Londres y se examinó la posibilidad de reintroducir las cláusulas económicas. Por informaciones parciales que hemos recibido no parecen existir las condiciones para alcanzar ese propósito.

**Cacao:** En 1980, Costa de Marfil, el principal productor se retiró del Acuerdo por considerar que la franja de precios era demasiado baja. Estados Unidos, el principal consumidor, también le retiró su apoyo al Acuerdo.

Este instrumento nunca ha podido estabilizar los precios dentro de las franjas predeterminadas. En los últimos años se ha intentado revivir el Acuerdo sin ningún éxito. Mientras tanto, los precios se encuentran en uno de los niveles reales más bajos de toda la historia. Hace 10 días Costa de Marfil propuso revivir el Convenio. Sin embargo, los países consumidores señalaron que antes de iniciar un proceso de esta naturaleza los países productores tendrían que cancelar sus deudas con la Organización que son superiores a 150 millones de dólares.

Los fracasos de estos tres Acuerdos crearon un ambiente hostil frente a los Convenios Internacionales de Productos Básicos. A la luz de estos desarrollos, los países altamente industrializados han resuelto apoyar en forma muy selectiva los Acuerdos Internacionales de Productos Básicos. Estos países han señalado que están dispuestos a revisar su participación caso por caso y que les interesa apoyar acuerdos que tengan en cuenta estrechamente las realidades del mercado y además sirvan para equilibrar los intereses de los productores y consumidores.

Los voceros de estos países insisten que las franjas de precios deben reflejar las realidades del mercado para no estimular en forma excesiva la producción. También se han vuelto muy sensibles al problema de las exportaciones a países no miembros a precios

irregulares. Por otra parte, en el caso del Acuerdo del Cacao han planteado parámetros muy estrictos para el manejo de las existencias reguladoras. Han exigido, por ejemplo que el operador de estos "stocks" no participe en los mercados de futuros y además que compre hasta un 15% del cacao proveniente de países productores no miembros. Estos con el propósito de no tener que comprar todo el cacao de baja calidad de Malasia.

En el caso del nuevo Acuerdo del Caucho (adoptado en Ginebra hace dos años) los consumidores insistieron en prohibirle al operador de las existencias reguladoras de recurrir al sistema bancario para financiar sus operaciones.

**Café:** El mercado mundial del café no es un mercado de competencia perfecta y pura como el descrito en los libros de texto de microeconomía. Es un oligopolio bilateral en el cual 5 o 6 países controlan más del 70% de la oferta y 5 o 6 compañías internacionales compran más del 60% del café verde que ingresa a las corrientes del mercado mundial.

Teniendo en cuenta la estructura del mercado y dada la alta volatilidad de los precios del café y su tendencia a la superproducción y hacia el deterioro de sus términos de intercambio, se aceptó tener un instrumento ordenador del mercado como el Acuerdo Internacional del Café.

El Acuerdo del Café mostró ser un buen instrumento para equilibrar las relaciones entre los productores y los consumidores. El colapso del Acuerdo ha llevado a una ruinoso guerra de precios entre los productores y el poder de negociación de las grandes casas de comercialización y de torrefacción ha sido superior a la de los países exportadores individuales como se ha venido demostrando en los últimos meses.

En esa área de los Convenios de los productos básicos, el Acuerdo del Café es considerado como el más exitoso. El instrumento logró mantener los precios dentro de la franja cuando las cláusulas económicas han estado en operación. Dos expertos vinculados al Banco Mundial<sup>18</sup> han venido evaluando el desempeño del Acuerdo en la década de los ochenta y han encontrado que el instrumento tuvo un importante efecto estabilizador y que generó importantes beneficios tanto para los productos como los consumidores.

18. T. Akiyama, and P. Varangis, "The Impact of the International Coffee Agreement on Producing Countries". World Bank Economic Review, Washington, mayo de 1990.

Por otra parte, el desequilibrio entre la producción y el consumo era menor en 1989 en relación al existente hace 28 años, cuando se firmó el primer Acuerdo Internacional del café. En efecto, los inventarios en poder de los productores duplicaban el consumo mundial en 1962 y en julio de 1989 representaban alrededor del 50% del mismo. En este resultado han influido naturalmente factores climáticos como sequías y heladas. Sin embargo, también es claro que los esfuerzos de retención de los países desestiman el aumento de la producción. El Acuerdo permitió mantener un flujo estable de café a precios razonables y esto permitió aumentar las exportaciones a todo destino de 42 millones en 1960 a cerca de 70 millones en el último año cafetero en que operaron las cuotas.

A pesar de estos logros, el Acuerdo fue objeto de críticas en tres frentes principales: **a.**-La fijación de cuotas básicas. **b.**-El problema de la selectividad **c.**-La exportación a países no miembros a precios irregulares.

Para resolver estos problemas, se propusieron diversas fórmulas entre ellas el establecimiento de una cuota universal, la implantación de un buen sistema de retención de excedentes en los países productores, la adopción de una política de producción y la ampliación del sistema de ajustes selectivos de cuotas utilizado en el año cafetero 88/89. Los productores no lograron unificar criterios y se formaron dos grupos con posiciones antagónicas. Colombia, Brasil, los países africanos y Filipinas elaboraron una propuesta con los países miembros de la Comunidad Económica Europea. El grupo conformado por los otros suaves (entre los cuales están Perú y Ecuador) trabajaron en llave con los Estados Unidos y prepararon un esquema distinto.

Después de un largo y complejo proceso de negociación se produjo el colapso del Acuerdo ya que resultó imposible acercar las posiciones.<sup>19</sup> En ese momento, Brasil y Estados Unidos que habían sido los pioneros de los Acuerdos Internacionales del Café, no mostraron un especial interés en preservar el instrumento. Unos meses más tarde, el Presidente George Bush ofreció al Presidente Virgilio Barco reactivar el Acuerdo como una forma de ayudar al país ante los críticos problemas de orden público que estaba

experimentando Colombia en ese momento. A pesar de este cambio de actitud no se han dado las condiciones para renegociar el Convenio. Hace un mes se reunió la Junta Ejecutiva de la Organización Internacional del Café en Londres y a pesar de que se señalaron pérdidas para los productores superiores a los 4.500 millones de dólares desde la suspensión de las cuotas, se pudo confirmar que no hay ambiente para avanzar en esa dirección. Los principales delegados y analistas coinciden en afirmar que el escenario del mercado libre es el más probable para la década de los noventa.

### LA UNION DE PAISES EXPORTADORES DE BANANO (UPEB)

Esta Asociación de Productores fue creada en 1974 por un grupo de países latinoamericanos que hoy en día controlan alrededor del 60% de la oferta mundial: Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Sin embargo, su actividad se ha visto limitada porque el Ecuador, el principal exportador a nivel mundial no es miembro y Estados Unidos el principal consumidor no ha mostrado interés en diseñar un esquema de estabilización para este producto.

En el frente arancelario, los países productores deben intensificar su cooperación para buscar la disminución de los altos aranceles con que se grava este producto en mercados como el de la CEE. Los países miembros de la UPEB ya se están moviendo en esta dirección.

### FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO Y MERCADOS DE FUTUROS

Ante las dificultades experimentadas por los Convenios, varios analistas han propuesto utilizar otros mecanismos para estabilizar los ingresos de divisas de los países en desarrollo. Entre ellos se pueden mencionar el financiamiento compensatorio y los mercados de futuros.

En relación al primer mecanismo existe la ventanilla de compensación de ingresos del Fondo Monetario Internacional y el Sistema de Estabilización (STABEX) de la C.E.E.; los países en desarrollo recibieron 14.600 millones de dólares del FMI y 2.400 millones de dólares

19. Para mayor detalle sobre este proceso ver Pizano, Diego, "El Colapso del Acuerdo Internacional del Café", Economía Colombiana, Bogotá, septiembre de 1989.

del sistema STABEX como financiación compensatoria por la caída de los ingresos de exportación de productos básicos entre 1975 y 1988. Durante este período el déficit de ingresos de estos países fue superior a 79.000 millones de dólares según estimativos de la UNCTAD.<sup>20</sup> Esto implica que solo se compensó el 21,5% de la reducción de los ingresos, lo cual es claramente insuficiente.

En 1989 el F.M.I. reestructuró su ventanilla de compensación (ahora se llama compensatory and contingency financing facility) y ahora ofrece recursos para financiación contingente vinculada a los programas de ajuste estructural, además de la línea tradicional. Este es un desarrollo importante ya que permite compensar (al menos parcialmente) la desviación de un programa de ajuste cuando la causa es exógena. Las variables claves que pueden dar lugar a esta financiación incluyen los precios de exportación e importación, los ingresos por turismo y por envíos de residentes en el exterior ("workers" remittances) y las tasas de interés. Este es un reconocimiento explícito por parte de la comunidad internacional de que la inestabilidad de los ingresos de exportación causa serios problemas a los países en desarrollo. Lo que se debe buscar es que estos recursos sean aumentados en forma significativa.

En cuanto a los mercados de futuros, debe señalarse que estas bolsas están jugando un papel creciente en la formación de precios internacionales de los productos básicos. En el caso del café, los países latinoamericanos adquirieron una valiosa experiencia con el Fondo de Estabilización Cafetero del grupo de Bogotá, que operó entre 1977/1979. Una mayor utilización de los mercados de futuros podría tener un impacto positivo en términos del aumento del valor de las exportaciones de América Latina como lo reconoce un reciente estudio de la CEPAL.<sup>21</sup> También se debe destacar que estos mercados ofrecen la posibilidad de manejar el riesgo asociado con la alta volatilidad de los precios mediante operaciones de cobertura. Los países del Grupo Andino deben capacitar profesionales para operar con

efectividad en estos mercados. Empero, debe existir conciencia que no es claro en absoluto que este instrumento pueda reemplazar el impacto, estabilizador de un Acuerdo como el del café.

## E. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde hace varios años y especialmente desde el fracaso del Acuerdo Internacional del estaño en 1985, diversos analistas<sup>22</sup> vienen señalando que el futuro de estos Convenios es muy incierto y que lo más probable es que se vayan desmontando con el tiempo. Esta circunstancia obliga a los países en desarrollo a evaluar otras opciones entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

a. Un mayor grado de procesamiento de los productos básicos en su país de origen con la colaboración de inversionistas extranjeros. Esto exige presionar en el GATT el desmonte de los obstáculos arancelarios y de otro tipo que desestimulan este aumento del valor agregado.

b. Dada la baja elasticidad precio de demanda de los productos básicos agropecuarios exportados por el Grupo Andino y la América Latina, convendría evaluar la viabilidad de establecer un impuesto o contribución uniforme a las exportaciones, o alternativamente un arancel a las importaciones en los países consumidores, en el entendido de que los recursos captados se destinarían a programas de desarrollo en los países productores.

c. Los países en desarrollo deben insistir a través de sus representantes en los organismos multilaterales de crédito (especialmente BID, BIRF y FMI) en que la inestabilidad de los ingresos de exportación causa problemas serios en la trayectoria del desarrollo y que esta situación requiere compensaciones adecuadas y mecanismos especiales en los programas de ajuste estructural.

d. Los países andinos deben aprovechar en mucho mayor grado las oportunidades que ofrecen los mercados de futuros.

21. CEPAL, "Las bolsas de productos básicos de los países desarrollados y las exportaciones de América Latina y el Caribe", mayo de 1990.  
22. Ver por ejemplo, C. Gilbert, "International commodity Agreements: Design and Performance", World Development, Vol.15 N° 5, 1987.