

# POLÍTICA DE LOS CÁRTELES INTERNACIONALES \*

ERVIN HEXNER

Washington

**S**E pregunta a menudo si se ha realizado algún esfuerzo para coordinar la actuación de los principales cárteles del mundo. Según los conocimientos del autor, poco antes de la segunda Guerra Mundial se intentó inducir a los grandes cárteles internacionales a cooperar en la estructura de una organización común. El Dr. Clemens Lammers, perito alemán en cárteles, a principios de 1938 recomendó el establecimiento de una agencia encargada de coordinar los controles importantes de los mercados internacionales bajo los auspicios de la Cámara Internacional de Comercio. Como resultado de sus esfuerzos, se estableció en París, en el verano de 1938, la Oficina Internacional de Cárteles. Es vago y estrecho el campo de la colaboración entre cárteles que carecen de relaciones mutuas. Según sus reglamentos interiores, el objeto de la oficina no era sólo el estudio de los cárteles y la publicación de sus resultados, sino también “el discutir asuntos de interés común” y “dar apoyo a las organizaciones internacionales”, que ya existían o estaban en proceso de formación, “mediante el préstamo material o por medio de cualquier otra colaboración adecuada”. Aunque varios cárteles aceptaban miembros, la Oficina Internacional no intentó ejercer la menor influencia sobre sus actividades mercantiles, y así alentó a los cárteles internacionales a la publicación de su organización y de sus principales sistemas.<sup>1</sup>

Algunos grandes cárteles internacionales formularon, en su convenio fundamental, el criterio que seguirían en sus sistemas. Generalmente, se declaraba en el convenio si las agencias determinarían

\* Versión española del capítulo v del libro *Cárteles Internacionales*, que próximamente publicará el Fondo de Cultura Económica.

<sup>1</sup> *International Cartels*, la publicación de esta Oficina, contiene buen material. Sin embargo, sólo aparecieron dos números.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

los sistemas específicos a seguir, o si los participantes deberían reunirse con tal propósito, o si deberían hacer ambas cosas.

El carácter general de los sistemas de los cárteles depende de múltiples factores. La estructura técnica de la mercancía, la tradición de los mercados, el número y distribución territorial de los miembros, las actitudes oficiales, las relaciones personales entre los miembros del cártel y otras circunstancias ejercían su influencia en dichos sistemas.

2.—Una de las principales objeciones en contra de los cárteles internacionales es la falta de publicidad acerca de su funcionamiento y estructura. Tal publicidad se relaciona con el problema del secreto del empresario, uno de los atributos tradicionales de las instituciones fundadas en “la propiedad y empresa privada”.<sup>2</sup> De hecho, tal secreto es parte del concepto de libertad personal. Hasta qué punto los empresarios y las asociaciones comerciales tienen la obligación de informar a su gobierno, a sus clientes y al público sobre sus relaciones comerciales, a falta de una reglamentación legal, es cosa que pertenece al campo de la política y de la ética de los negocios.<sup>3</sup> Uno de los principales problemas relacionados con la política oficial es el grado en que los go-

<sup>2</sup> “El derecho sacro de todo hombre de poseer derechos de propiedad sobre aquello que mantenga en secreto o descubra, es una especie de derecho inalienable que hemos heredado de los tiempos más antiguos y que en época reciente se ha protegido con barreras legales.” Foreman, *Efficiency and Scarcity Profits*, pp. 280-281. Según Fisher, “la dificultad más importante con que uno tropieza al obedecer la regla fundamental de la economía capitalista, consiste parcialmente... en una dificultad estadística. Se supone que todos los hechos relacionados con la ganancia se encuentran a nuestra disposición, en una u otra parte, aunque actualmente no tengamos medio satisfactorio para obtenerlos.” *The Clash of Progress and Security* (Londres, 1935), p. 182.

<sup>3</sup> La constitución del Instituto Americano del Cobre (art. 4) contiene una cláusula en que declara que los anales y el material estadístico del instituto deberán ser accesibles a las agencias públicas, de modo que la información así recogida se ponga a disposición del público mediante las publicaciones comerciales. El presidente de la Anaconda Copper Mining Company, Cornelius F. Kelly, consideraba igualmente importante la oportunidad de que el público se enterase de los negocios gracias a los datos proporcionados por las asociaciones patronales. Véanse *TNEC, Hearings*, parte 25, p. 13,161.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

biernos y otras agencias nacionales e internacionales deberán reunir y publicar los hechos vinculados con los negocios. Nadie discutirá si es posible llevar a cabo una política oficial sensata relacionada con el comercio internacional, aun bajo un régimen liberal en grado sumo, sin contar con agencias del gobierno que tengan acceso a los hechos vinculados con los negocios "privados". Los convenios institucionales existentes, dedicados a suministrar informes al público, con demasiada frecuencia se impregnan de una inercia institucional. Resulta excepcional una publicidad sistemática de carácter privado sobre las coaliciones formadas en los mercados por los empresarios particulares. A menudo a los empresarios les desagrada proporcionar informes sobre sus combinaciones efectuadas en los mercados, sean tácitas o francas, no sólo por consideraciones de carácter mercantil en general, sino por la probabilidad de un ataque público o privado. Varios países han exigido a los empresarios particulares proporcionar información a los gobiernos y al público sobre sus conexiones nacionales e internacionales con los cárteles. A veces, tal deber se ha hecho extensivo a los precios y a otros sistemas. Una sección importante de este material se ha sujetado a un examen público. En muchos países los negociantes, voluntariamente (o gracias a una leve presión administrativa) han proporcionado informes a sus gobiernos respecto a sus tratos internacionales en los negocios, como en el caso de los informes oficiales británicos, que muestran que los participantes en los grandes cárteles internacionales han informado a las agencias británicas sobre su adhesión a los sistemas que siguen esas asociaciones.

En Estados Unidos se da gran publicidad a los hechos relacionados con los negocios, inclusive a aquellos vinculados con las combinaciones internacionales, mediante las publicaciones de las agencias del gobierno (especialmente gracias a la Comisión de Tarifas, a la Oficina del Comercio Nacional y Extranjero, al Departamento de Agricultura y a la Oficina de Minas).<sup>4</sup> Estos informes son modelo de información

<sup>4</sup> Según el Sr. Wendell Berge, "el funcionamiento de los cárteles se dificultaría, si los convenios en que se basan estuvieran a la disposición del escru-

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

concienzuda y digna de confianza. Sin embargo, a veces carecen de coordinación y se deja de mantener al día gran parte de un material tan valioso. Las investigaciones del Congreso y los documentos públicos del Departamento de Justicia contienen material interesante de esta naturaleza; sin embargo, no hay un informe oficial, inteligente y compacto, sobre este punto.

El registro de casi toda clase de negocios internacionales y combinaciones se llevó a cabo en Estados Unidos el 31 de mayo de 1943. En este registro quedaron incluidos los convenios de autorización de patentes, los convenios de autorización de marcas de fábrica y todos los convenios, en forma oral o escrita, gracias a los cuales se distribuyen, restringen o determinan las condiciones del mercado, la producción y los precios de los artículos y servicios, los convenios destinados al intercambio de información comercial y tecnológica, los contratos que involucran la acumulación de réditos o de las ganancias, etc.<sup>5</sup>

El senador O'Mahoney, el 25 de octubre de 1943, y el representante Jerry Vorhis, el 6 de diciembre del mismo año, introdujeron los proyectos legislativos (S 1,476 y HR 3,786, respectivamente), demandando el registro público de los convenios relacionados con los controles internacionales de los mercados privados.<sup>5a</sup> Se hizo una sugestión semejante el 12 de diciembre de 1943, por parte de la Comisión Planificadora Nacional, nombrada por el presidente Roose-

telio público para examinarlos. Cualquier ley que exigiera el archivo de los convenios internacionales tendría que funcionar en forma semejante a la empleada por la Ley de Registro de los Agentes Extranjeros". *Cartels*, p. 209. Es indudable que la Comisión Federal del Comercio podría efectuar determinadas investigaciones, de acuerdo con la sección 5 de la Ley Webb y Pomerene, por lo que se refiere a los cárteles norteamericanos de exportación y a sus relaciones externas e internas.

<sup>5</sup> Véase U.S. Treasury Department, Foreign Funds Control, *Public Circular* n° 22, del 1° de junio de 1943, p. 13.

<sup>5a</sup> En A. J. de Hass, *International Cartels in the Post War World*, pp. 51-52, aparece una lista de los proyectos de ley introducidos en el Congreso, relacionados con los cárteles.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

velt. Los comités Kilgore y Bone, del Senado de los Estados Unidos, hicieron varias proposiciones al respecto. Pero el Congreso no ha tomado aún una decisión final al respecto.

La resistencia ofrecida por los empresarios particulares en relación con la legislación nacional que establece el registro obligatorio de los convenios internacionales sobre el comercio, ha sido poca. La *Final Declaration of the Thirty-First National Trade Convention* dice: "El Congreso no opone los requisitos adecuados para poder archivar los convenios internacionales de los negocios, cuyos propósitos sean convenientes, con limitaciones apropiadas de modo que sea posible la exclusión de los pequeños negocios, las transacciones rutinarias y otras situaciones especiales. La finalidad principal de tal archivo era obtener, de una autoridad administrativa adecuada, la declaración de que tal cosa no constituye un freno irracional del comercio, a la luz de las extranjeras y de las condiciones de nuestra economía política nacional. El archivo debe hacerse en ciertas condiciones, de modo que sea posible conservar la confidencialidad de los negocios." <sup>6</sup>

La Oficina Internacional del Trabajo sometió a la Conferencia Internacional del Trabajo efectuada durante abril y mayo de 1944, en Filadelfia, una sugestión muy interesante, relativa al registro internacional de "los convenios internacionales de las industrias". La proposición en favor de su resolución dice:

"Al notar que existe una notable diferencia respecto a las ventajas y desventajas de los convenios internacionales de la industria concernientes a asuntos tales como el de los derechos de patente, el control de producción y la distribución de mercados, aunque bajo la creencia de que dichos arreglos podrán tener una repercusión muy difundida sobre la producción, los precios y la norma de vida,

"La Conferencia:

"a) Considera que toda la fuerza de la publicidad debe encauzarse hacia la existencia y funcionamiento de tales convenios; y

<sup>6</sup> Nueva York, octubre de 1944, p. 9.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

"b) exhorta a las Naciones Unidas, como primer paso en esta dirección, a iniciar arreglos en favor del registro de todos esos convenios y al sometimiento de informes completos, relativos a su funcionamiento, a una autoridad internacional apropiada, de manera que se hagan y publiquen informes periódicos sobre la base de esta información."

La Conferencia Internacional del Trabajo no aceptó ni incluyó esta proposición en sus resoluciones, aunque se refirió a ella ante el cuerpo oficial. Reconoció que la Organización del Trabajo Internacional carece de responsabilidad directa respecto a la legislación nacional y a los tratados internacionales que gobiernan los convenios internacionales de la industria. Posee, sin embargo, un interés directo en el efecto de estos arreglos sobre la política social y económica.<sup>7</sup>

Hubo un considerable número de cárteles, grandes y pequeños, que reconocieron las ventajas (públicas y privadas) de ofrecer información al público acerca de su organización. Además, la Sociedad de Naciones y otras agencias públicas se dedicaron a estudiar el control de estos mecanismos. Cualquier intento, a fin de establecer un registro oficial de las uniones privadas formadas por los empresarios en forma internacional, debe ir precedido de una serie de leyes nacionales y de una aclaración de la terminología en uso.

Existe una distinción importante entre los métodos de funcionamiento de diversos proyectos de control del mercado, en el grado en que se impartan informes acerca del mismo, sobre los *stocks* efectivos, los suministros, capacidad, sistemas de precios, distribuidores potenciales, compradores, especuladores y público en general. El conocimiento de estos hechos puede amortiguar en forma considerable el esfuerzo económico y psicológico bajo el cual viven los distribuidores y consumidores, mediante la existencia de la estrategia de los vendedores. Un sistema basado en una información inteligente tiene

<sup>7</sup> *Records and Proceedings of the Philadelphia Conference*, de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1944, p. 330. Véanse también las pp. 86-87.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

grandes ventajas para el comprador. Tal información hace más difícil, general y particularmente, la discriminación de los precios. Por el contrario, impartir informes muy minuciosos a los adherentes a los cárteles, sobre las condiciones del mercado, sólo capacita a los segundos a negociar con compradores desorganizados y mal informados, quienes se debilitan gracias a todas las desventajas producidas por el desconocimiento del mercado. El Sr. E. T. Stannard, presidente de la Corporación del Cobre, hablando sobre la suspensión temporal de los informes de los *stocks* del cobre y los suministros destinados a moderar las violentas fluctuaciones de los precios, haciendo más difícil la perturbación del mercado por parte de los especuladores, admitió que la supresión de estos informes podría influir en los precios.<sup>8</sup>

Según H. D. Dickinson, "la causa principal de inestabilidad producida por las condiciones de la competencia es la ignorancia mutua de cómo funcionan las firmas competidoras. Cada una de ellas piensa en apoderarse del mercado o en introducir nuevos métodos, sin considerar las actividades análogas."<sup>9</sup> W. H. Hutt comenta su proposición del siguiente modo: "Sin embargo, la resistencia a la idea de hacer públicos aquellos datos adquiridos en una negociación, es sólo una forma de resistencia en contra de la competencia. El señor Dickinson hace hincapié en este punto, diciendo que, de hecho y en forma más o menos inconsciente, el sigilo con que se efectúan los negocios se debe, en la mayoría de los casos, al móvil de disimular el deseo de lucro".<sup>10</sup> Pronto el lector descubrirá que esto involucra la interpretación de la propiedad privada, por una parte (con referencia a cierto período y a cierta región geográfica); y, por otra, el problema más importante de las costum-

<sup>8</sup> TNEC, *Hearings*, parte 25, p. 13,264.

<sup>9</sup> H. D. Dickinson, *Institutional Revenues*, p. 130 (cit. por W. H. Hutt).

<sup>10</sup> W. H. Hutt, "The Sanctions for Privacy under Private Enterprise", *Economica*, 1942, p. 241.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

bres y ética de los negocios. La publicidad de los negocios podrá fomentar la competencia, causando nuevas partidas en favor del mercado; y, por el contrario, podrá ser un medio potente para disminuir la competencia. Son necesarios muchos requisitos para expresar las reglas generales acerca de este tema. El señor Hutt llega al punto de sugerir que se obligue a los negociantes a comunicar el conocimiento técnico y comercial adquirido durante los años de experiencia dedicados a diversos experimentos; según él, "quienes al efectuar un experimento se arriesgan a determinado peligro, obtienen una recompensa que se debe al hecho de ser precursores".<sup>11</sup> Esa emergencia nacional e internacional tan importante puede requerir ciertas limitaciones legales sobre la propiedad privada y el sigilo de los negocios, incluyendo la revelación de la experiencia técnica, sin mayores aclaraciones. Pero es dudoso que en los países democráticos de nuestra época se llegue tan lejos como desea W. H. Hutt, al sugerir que se obligue a la gente a publicar los resultados de su experiencia y sus experimentos. Es razonable suministrar los informes obligatorios del mercado mediante combinaciones y gracias a la revelación de los hechos básicos acerca de la estructura y de su funcionamiento.

Aun cuando el cártel proporcione una información liberal, posiblemente proporcione mejor y más inmediata información a sus miembros que al público en general.<sup>12</sup> Una de las principales características de los sistemas de información consiste en que los grandes cárteles internacionales publican los llamados "precios oficiales" o las "listas de precios", y no los ingresos habituales o los precios de las transacciones efectivas, los descuentos o el cobro extra de las

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>12</sup> Véase el comentario que aparece en Hexner, *Steel Cartel*, pp. 19 ss., 178 ss. En *Cost Behavior and Price Policy*, publicado por el National Bureau of Economic Research, p. 19, aparece una discusión muy importante sobre la publicidad de los cárteles.



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

cualidades especiales. Nominalmente (en la lista oficial), los precios pueden ser significativos por sus movimientos a largo plazo, aunque no den un cuadro verdadero de la situación actual del mercado, especialmente si no dan a conocer los demás elementos variables de la transacción. Los términos nominales a menudo permanecen estables durante años, en tanto que los términos actuales de las ventas cambian substancialmente en forma ascendente o descendente. El lector que trate de aprender los precios efectivos de las exportaciones del vidrio, la pulpa, etc., entre 1933 y 1939, se hallará con el sigilo en los precios. Los ingresos efectivos de los negocios y los términos reales de las transacciones se han revelado solamente a la mayoría de los miembros de los cárteles.

Unos cuantos planes de mercancías intergubernamentales muestran la experiencia de la representación en la política encargada de determinar las asambleas. Ese medio, aunque laudable, no es un sustituto de una publicidad en gran escala. Los representantes del consumidor en el Comité Internacional de la Reglamentación del hule, recibieron un informe sobre los costos<sup>13</sup> y sistemas de precios, y aun se pusieron de acuerdo respecto a determinada política,<sup>14</sup> aunque los costos del hule, hasta 1943, continuaron siendo un secreto para el público. En 1944 se revelaron detalles menos importantes.

La publicidad de los cárteles, cuando es voluntaria, constituye una demostración de buena fe y puede convertirse no sólo en un indicio de esto último, sino en su incentivo y garantía. Hay suficientes motivos para suponer que una adecuada publicidad colocará el problema de los cárteles en un nivel más práctico.

<sup>13</sup> Cf. War Production Board, *Special Report of Office of Rubber Director on the Synthetic Rubber Program*, apéndice A, 31 de agosto de 1944, p. 18.

<sup>14</sup> Cf. *History of Rubber Regulation*, *passim*.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

3.—El grado de cooperación que ofrezcan los empresarios es uno de los factores dominantes en el desarrollo de los precios. Cómo fijarlos ha sido uno de los problemas más difíciles relacionados con los cárteles. Por el movimiento de los precios o por sus relaciones con otros factores económicos importantes, se puede conocer claramente la efectividad de los planes sobre el control de los mercados. Recientes investigaciones en numerosos países han revelado hechos interesantes y conclusiones definitivas concernientes a las estructuras domésticas de los precios y sus relaciones mutuas. Sin embargo, no existe tratamiento alguno (o estadística) adecuado sobre los moldes, técnica, tendencias y relaciones generales de los precios en los mercados internacionales, ni sobre su desarrollo como consecuencia del impacto de los proyectos artificiales de control de los mercados. El nivel mundial de los precios (precios de exportación) del vidrio plano o del acero, del nitrógeno, de los colorantes, del carbón de hulla, etc., no se puede computar debido a la disparidad de los diversos niveles interiores de precios. Así, suele ocurrir que, en Holanda, el precio de cierta lámpara eléctrica sea de 20 centavos, en tanto que en Estados Unidos sólo de 12 y en Argentina de 14, aunque su precio de exportación sea de 8. El precio de exportación de un artículo jamás incluye el efecto de las restricciones de importación; se ajusta a los precios interiores, y nada más. A excepción de las cifras relativas a ciertas materias primas y alimenticias, es más fácil obtener datos sobre los precios interiores, pues los de exportación entrañan mayores dificultades. Las fluctuaciones en los tipos de cambio producen confusión en los datos comparativos de los segundos. La comparación de los precios de exportación, antes y después de una devaluación, pueden dar una impresión falsa.<sup>15</sup>

Para las investigaciones sobre los cárteles, tiene importancia capital discutir los precios interiores de mayoreo de muchas mercan-

<sup>15</sup> Gracias al ejemplo siguiente, se puede apreciar la diferencia de los

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

cías provenientes de diferentes países.<sup>16</sup> Los cárteles internacionales influyen tanto en estos precios como en las cotizaciones del mercado mundial. La mayor dificultad al respecto, consiste en obtener datos estadísticos sobre los precios de exportación de artículos terminados y semiterminados.<sup>17</sup>

La Sociedad de las Naciones reconoció la importancia que tiene el hacer una clasificación de los movimientos de los precios de exportación de las mercancías más importantes. Desgraciadamente, sólo unos cuantos artículos terminados y semiterminados aparecen en las estadísticas de dicha sociedad.<sup>18</sup> En el cuadro n° 1 aparece la lista de los cambios de precio publicada por esa sociedad, muchos

movimientos de precio del hule, en dólares viejos y nuevos. Los precios neoyorquinos del hule en bruto son en centavos, por libra.

Año	Centavos	Base: viejo dólar
1931	6.20	6.20
1932	3.47	3.47
1933	5.95	4.64
1934	12.93	7.63
1935	12.37	7.30
1936	16.51	9.75
1937	19.42	11.45
1938	14.70	8.68
1939	17.91	10.57

<sup>16</sup> Véase, p.ej., *Prices in Recessim and Recovery* (Nueva York, 1936), pp. 162 ss. Algunos de los precios son idénticos a los del mercado mundial. Así, los del estaño, plomo y cobre de la Bolsa de Metales, de Londres, o los precios del té de ventas londinenses, podrán ser considerados como cotizaciones "mundiales".

<sup>17</sup> La *TNEC, Monograph n° 6*, está dedicada a los precios de exportación. Debido al aspecto específico empleado al juzgar ese material y a consideraciones de protección y sigilo comerciales, no aparece en esta obra ningún comentario o lista de precios de exportación, aunque de todos modos el estudio contenga datos muy valiosos. En *Statisticshes Jahrbuch für das Deutsche Reich*, publicado por International Surveys, es posible hallar importantes datos sobre los precios de exportación.

<sup>18</sup> Cf. *Review of World Trade*, 1938 (Ginebra, 1939), p. 13.

# LOS CARTELES INTERNACIONALES

CUADRO I

CAMBIO DEL PORCENTAJE EN EL PRECIO MEDIO ORO DE 1929 A 1938

	1929 a 1932	1932 a 1933	1933 a 1934	1934 a 1935	1935 a 1936	1936 a 1937	1937 a 1938	1929 a 1938
1. Tejidos de seda (Francia).....	- 61	- 6	- 3	- 12	- 15	- 12	- 24	- 82
2. Café (Brasil) .....	- 53	- 23	- 10	- 26	+ 11	+ 18	- 36	- 80
3. Seda cruda (Japón) .....	- 68	- 17	- 38	+ 19	+ 12	+ 9	- 12	- 79
4. Tejidos de algodón oscuro (Ja- pón) .....	- 63	- 8	- 8	- 8	- 2	+ 22	- 18	- 71
5. Algodón (Estados Unidos) .....	- 63	- 1	+ 0.2	+ 2	+ 0.4	- 5	- 17	- 71
6. Cobre (Estados Unidos) .....	- 66	- 11	- 17	+ 1	+ 19	+ 40	- 23	- 67
7. Petróleo (Estados Unidos) .....	- 47	- 24	- 21	- 0.7	+ 8	+ 10	- 9	- 66
8. Lana (Argentina) .....	- 72	+ 1	+ 35	- 27	+ 45	+ 34	+ 35	- 65
9. Azúcar (Checoslovaquia) .....	- 51	- 8	- 18	- 20	- 1	+ 13	+ 8	- 64
10. Mantequilla (Dinamarca) .....	- 58	- 22	- 17	+ 15	+ 9	+ 5	+ 3	- 64
11. Maíz (Argentina) .....	- 63	- 21	+ 5	- 18	+ 28	+ 25	- 1	- 60
12. Hule (Malaya Británica) .....	- 84	+ 25	+ 77	+ 3	+ 35	+ 21	- 28	- 59
13. Trigo (Estados Unidos) .....	- 52	- 10	- 25	+ 50	+ 8	+ 13	- 19	- 57
14. Papel de periódico (Canadá)....	- 30	- 33	- 25	- 2	+ 2	+ 6	+ 17	- 57
15. Cemento (Alemania) .....	- 35	- 23	- 8	- 4	- 11	+ 4	+ 16	- 53
16. Carne congelada (Argentina) ...	- 53	- 6	- 22	+ 26	+ 12	+ 4	- 5	- 52
17. Artículos de algodón blanco Reino Unido) .....	- 48	- 3	- 9	- 3	- 1	+ 12	- 4	- 52
18. Tocino (Dinamarca) .....	- 64	+ 21	+ 10	- 1	+ 5	+ 0.6	+ 2	- 49
19. Hoja de lata (Malaya Británica) ..	- 53	+ 35	+ 7	- 6	- 9	+ 20	- 24	- 47
20. Carros de pasajeros (Estados Unidos) .....	- 17	- 30	- 20	+ 1	+ 4	+ 3	+ 5	- 47
21. Té (Ceilán) .....	- 62	+ 21	+ 10	+ 1	+ 4	+ 13	- 10	- 46
22. Pulpa de madera para máquinas (Finlandia) .....	- 50	- 11	- 0.2	- 10	+ 4	+ 18	+ 15	- 43
23. Acero en barras (Bélgica) .....	- 17	- 16	- 8	- 25	+ 1	+ 19	+ 9	- 37
24. Carbón (Reino Unido) .....	- 27	- 7	- 9	- 2	+ 5	+ 9	+ 11	- 23
25. Máquinas agrícolas (Alemania) .	- 5	- 6	- 3	- 2	- 10	- 1	+ 4	- 21
26. Hierro en lingotes (Reino Uni- do) .....	- 38	- 5	- 10	- 2	+ 14	+ 41	+ 18	- 2

de los cuales pertenecen a los controles colectivos del mercado. Deben analizarse aquí las cifras del acero de ese cuadro, para ver cuán difícil es apreciar los movimientos de los precios de exportación; es muy fácil comprobar la veracidad de estos datos, porque se hizo una copiosa publicidad sobre sus precios oficiales de exportación. A fin de ilustrar los cambios operados en los precios de exportación

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

del acero, la Sociedad de las Naciones eligió el movimiento de precios del cinturón de acero belga. Se trataba de un ejemplo bastante apropiado, ya que los precios belgas eran de lo más característico en cuanto al mercado de exportación, y porque la mercancía escogida tenía gran importancia en el desarrollo de los precios del acero en general. En las estadísticas generales sobre los precios del acero, se encuentran incluidos los del cinturón de acero, coincidiendo con las cotizaciones de la llamada categoría del "acero pesado" para estructuras. El pasaje siguiente, dedicado a comentar este asunto, ha sido tomado del *International Steel Cartel* del autor:<sup>19</sup>

"A fin de ilustrar el grado de cautela necesario para hacer deducciones basadas en las estadísticas relacionadas con los precios de exportación del acero, es interesante comparar la fluctuación de las cifras publicadas por la Sociedad de las Naciones (consideradas justamente como dignas de confianza) con las de otras fuentes. Según los informes del Banco Nacional de Bélgica, publicados en el *Bulletin d'Information et de Documentation*, los precios habituales del acero estructural, de exportación, por tonelada l.a.b., en Amberes, en oro, eran:

1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
5.1.5	4.12.11	3.6.0	2.5.5	2.10.8	3.0.3	3.1.6	3.2.10	4.12.8	5.0.7

"Así, los precios de 1929 a 1938 no demuestran un descenso de un 37 por ciento, tal como aparece en el informe de la Sociedad, sino una disminución de menos de 1 %. De 1929 a 1932, los informes de la Sociedad señalan un descenso de un 17 %, en tanto que, en los precios publicados por el Banco Nacional de Bélgica, aparece una disminución de más de un 54 %. Según las cifras de la Sociedad de las Naciones, hay una comparación más interesante por lo que respecta al precio oro de los cinturones de acero, en descenso continuo después de 1932: después de descender un 25 %, de 1934 a 1935, se recuperó ligeramente de 1935 a 1936, con un aumento de 1 %. Sin

<sup>19</sup> Pp. 188-89.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

embargo, de acuerdo con las estadísticas del Banco Nacional de Bélgica, el precio oro del acero estructural alcanzó su punto más bajo en 1933, y de manera firme, aunque lenta, aumentó hasta 1936. En tanto que las publicaciones de la Sociedad indican un aumento de precio de un 19 %, de 1936 a 1937, el informe del Banco Nacional de Bélgica muestra un aumento rápido de casi un 50 % en el mismo período. Debe observarse que las cifras dadas por el Banco Nacional de Bélgica corresponden aproximadamente a las publicadas por las publicaciones comerciales, a las que aparecen en el informe *Hierro y Acero*, de la Comisión de Tarifas de Estados Unidos, y a las citadas en otros informes oficiales.

Las estadísticas de los precios del acero también se pueden emplear como un ejemplo del efecto de los vínculos del cártel sobre los mercados. Se conoce la poca diferencia que hay entre las unidades totales de costo del acero en barra, del estructural, del de rieles y del empleado en las varillas. En el continente europeo esas cuatro mercancías estaban sujetas al Cártel Europeo del Acero, hasta octubre de 1929. La varilla y el riel pertenecían, además, a sus propios cárteles, bastante disciplinados. Estos últimos no se desintegraron durante la gran crisis, en tanto que el cártel continental fué ya ineficaz a fines de 1929, desintegrándose del todo en 1931. Claro está que otras circunstancias influyeron también en el movimiento de precios de esas cuatro mercancías. Representa una revelación el examen del cuadro 2, pues de manera sencilla nos presenta el promedio de precios del acero destinado a la exportación, demostrando cómo algunas de sus relaciones monopólicas se desintegran, paulatinamente, persistiendo otras. No cambia el panorama el hecho de que el Cártel Europeo del Acero haya fracasado en 1933 al intentar una considerable elevación de los precios.

Es posible efectuar otras muchas investigaciones interesantes relacionadas con los precios de exportación, en conexión con el volumen de las exportaciones, desde el punto de vista de la cartelización internacional. Las publicaciones comerciales ofrecen abundante ma-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

CUADRO 2

PROMEDIO ANUAL DE LOS PRECIOS DE EXPORTACIÓN DEL ACERO EN ORO PURO  
POR TONELADAS F. O. B. AMBERES

	Productos en que los controles del mercado se han desintegrado		Productos en que los controles del mercado se han mantenido	
	Barras comerciales	Formas estructurales	Rieles pesados	Alambre
1929.....	5.15.1	5.1.5	6.10.0	6.7.6
1930.....	4.16.9	4.12.11	6.5.10	6.5.0
1931.....	3.9.10	3.6.0	6.0.0	5.9.0
1932.....	2.9.2	2.5.2	5.18.1	4.15.0
1933.....	3.1.6	2.10.8	5.16.3	4.10.0
1934.....	3.3.9	3.0.3	5.10.0	4.10.0
1935.....	3.3.9	3.1.6	5.10.0	4.10.0
1936.....	3.4.5	3.2.10	5.10.0	4.10.0

CUADRO 3

FLUCTUACIONES EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE CIERTOS PRODUCTOS DE  
ACERO EN MILES DE TONELADAS Y PROMEDIO ANUAL DE LOS  
PRECIOS BAJOS EN ORO PURO F. O. B. AMBERES

Año	Acero semiterminado		Barras comerciales		Rieles pesados		Alambre	
	Volumen	Precio	Volumen	Precio	Volumen	Precio	Volumen	Precio
1933....	800	2.7.0	2.700	3.1.6	490	5.16.3	470	4.10.0
1934....	1,000	2.7.0	3.380	3.3.9	800	5.10.0	500	4.10.0
1935....	820	2.7.0	2,800	3.3.9	830	5.10.0	420	4.10.0
1936....	940	2.7.0	2.500	3.4.5	820	5.14.0	422	4.10.0
1937....	1.320	5.0.0	3.200	6.0.0	1,050	5.17.0	570	6.10.0

terial,<sup>20</sup> aunque es lamentable que la investigación económica haya menospreciado este campo tan importante. Los señores F. C. Mills, R. T. Bye, Jacob Viner, W. C. Mitchell, E. G. Nourse, Read Bain,

<sup>20</sup> Según el Servicio Económico Secreto de la Sociedad de las Naciones, gran parte del incremento de precios de las mercancías, después de la gran crisis, se debió a la existencia de mecanismos destinados al control de los mercados. *World Economic Survey, 1934-35* (Ginebra, 1935), p. 65.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

M. A. Copeland, A. F. Hinrichs, E. S. Mason, B. D. Mudgett, O. C. Stine, se han ocupado de algunos de los problemas más importantes, en tanto que T. O. Yntema se ha dedicado a aclarar los métodos y la importancia de los estudios del profesor Mill sobre la dirección de los precios.<sup>21</sup> Esta discusión revela, ante todo, lo inadecuado, en este campo, de los datos estadísticos disponibles. El cuadro 3 muestra las fluctuaciones de los precios y de las exportaciones de cierto tipo de acero, de 1933 a 1937.

Las estadísticas alemanas y polacas han clasificado sus precios tomando en consideración si están o no sujetos a convenios de fijación de los mismos,<sup>22</sup> llamando precios “libres” a las cotizaciones de aquellas mercancías exentas de regulación alguna. Es dudosa dicha “libertad” de precios, ya que existe una reglamentación muy estricta al respecto. Es indudable que tales estadísticas poseen poca importancia en lo que se refiere a mercados internacionales.

El ajuste de los precios y de los términos comerciales a los deseos de los productores dedicados a la fabricación de artículos de costo elevado, es uno de los puntos más importantes en las discusiones de los cárteles. En ninguna otra sección de la literatura destinada al estudio de los cárteles aparece un número de proposiciones tan persistentes, apoyadas empíricamente. A este respecto, se supone que los exportadores estarían dispuestos a incluir entre los miembros de su unión a quienes a falta de un cártel son incapaces de exportar como consecuencia de costos elevados. Además, se supone que los productores de artículos de alto costo, en caso de ser admitidos, se-

<sup>21</sup> Social Science Research Council, *Critiques of Research in the Social Science: II*, de R. T. Bye (Nueva York, 1939), *passim*. En una publicación de la Oficina Nacional de la Investigación Económica, *Cost Behavior and Price Policy*, *passim*, se discute lo inadecuado de la investigación empírica, en este campo.

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, *Konjunktur und Kartelle*, de Horst Wagenführ (Nuremberg, 1932), *passim*; y *Statystyka Karteli w Polsce*, de la Oficina Polaca de la Estadística (Varsovia, 1935), *passim*. (Citado, de aquí en adelante, *Polish Cartel Statistics*).



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

rían capaces de inducir al cártel a determinar precios que cubrieran sus costos. Así, el sistema de precios del cártel cumpliría los deseos de dichos productores, aun cuando constituyeran una minoría. Los productores hábiles se encontrarían entonces en una posición que les permitiría la restricción artificial de su producción y de sus exportaciones, garantizando de ese modo la circulación del producto de costo elevado, y se perdería la demanda basada en los precios bajos.

El concepto sobre el producto de costos altos implica que dicha cotización sea más elevada que la del artículo de menor costo. Esto presupone que el término de comparación sea el tamaño máximo de un artículo fabricado con el máximo de eficiencia. En el transcurso de esta discusión nos tropezamos con la dificultad de que un producto con una unidad de costo ordinaria, al ser exportado, puede convertirse en un artículo de bajo costo, puesto que el costo adicional de su producción es inferior al del artículo de costo ordinario. Esta dificultad tiene su aspecto práctico, ya que los exportadores que cuentan con mercados nacionales debidamente protegidos, a menudo calculan que dichos mercados son capaces de mantener el nivel de sus costos. Además, la comparación de los costos pertenecientes al período anterior a la segunda guerra mundial sufrió el influjo de las complicaciones del cambio de valores.

Los planes relacionados con la fijación de los precios, entre diferentes gobiernos, pueden crear una situación casi monopolítica en la que se excluye, de hecho, la influencia de los extraños, disminuyendo de paso el poder de regateo de los productores hábiles. En estos planes la asignación de cuotas posee un carácter diferente al que impera en los cárteles privados. El amparo que se otorga a los productos de alto costo puede basarse en consideraciones distintas a las que predominan en el caso de la mayoría de los cárteles internacionales.

En contradicción con lo que ocurre con algunos cárteles nacionales, los productores de artículos de alto costo generalmente tienen

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

escaso poder de regateo en los cárteles internacionales,<sup>23</sup> pues a menudo carecen de vigor económico suficiente para poder ejercer presión sobre los deseos del fabricante de mercancía a bajo costo. Las contadas veces que tienen suficiente fuerza para lanzar la amenaza de una guerra de precios, su poder de regateo se mantiene vigoroso. El productor de artículos de alto costo es capaz de sobrevivir en el mercado internacional sólo gracias al funcionamiento de factores ajenos a los costos, lo que continúa siendo cierto, tanto si es miembro de un cártel como si no lo es. Si los precios son elevados,

<sup>23</sup> En un estudio preliminar de la Sección Económica de la Sociedad de las Naciones (*A Note on International Cartels*, agosto de 1944, P. E. F. 19, p. 15), alguien sostiene un punto de vista diametralmente opuesto al que exponemos nosotros. Según ese estudio, la posibilidad de que los productores de artículos de costo elevado se vean incluidos en los cárteles e influyan en la política de los precios, "es aún mucho mayor tratándose de los cárteles internacionales, ya que los nacionales tienen una estructura más débil". Supone el autor de dicho estudio, que en las combinaciones internacionales de las industrias hay suficiente incentivo para crear una política única de costos, manteniendo éstos tan bajos como sea posible. Por el contrario, "en el caso de los cárteles internacionales, no existe tal incentivo, siendo imposible seguir una política semejante". En este caso, al convertirse el productor de este tipo en miembro de una organización monopolística, fortalece su posición, ya sea mediante la garantía de que participará en la producción total, pudiendo de ese modo participar en la determinación de los precios del cártel a un nivel que cubra sus propios costos, o gracias a la posición monopolística obtenida en determinada zona. Aun cuando convenga a los intereses de los productores de artículos a bajo costo el eliminar las unidades menos capaces, el hecho de que las últimas estén incluidas en el cártel, vuelve imposible tal acción". Esta manera de razonar es una consecuencia de la suposición expuesta por la Sociedad de las Naciones, en la que se da por "hecho" el que el productor de artículos de costo elevado está incluido entre los participantes del cártel. Esta suposición da por resultado que la Sociedad de las Naciones llegue a la siguiente conclusión: "La conservación de los productores de artículos de costo elevado y la presencia de una capacidad excepcional, entre los más hábiles de ellos, son, en consecuencia, características comunes de las industrias participantes en los cárteles. Los costos totales de las industrias en general tienden a ser más elevados, si no forman parte de una combinación industrial que suministra una administración unificada."

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

lo más probable es que hubieran sido así de todos modos, independientemente de su exportación. El exportador poderoso que participa en un cártel no lo hace como consecuencia de sus sentimientos altruístas hacia los productores marginales.<sup>24</sup> El exportador miembro de un cártel, a semejanza del negociante, trata al fin de obtener el máximo de ganancias y la política seguida por los productores marginales puede convertirse en un obstáculo contrario a sus fines.

Las discusiones sobre el posible ajuste del sistema de precios en favor de los intereses de los productores de artículos de alto costo, deben tomar en cuenta el grado de poder monopólico poseído por los cárteles. Si los extraños son capaces de operar, u operan, en compañía de los cárteles (y generalmente así sucede), cualquier ajuste en favor del productor de artículos de alto costo fortalecerá indirectamente la posición competidora del extraño. En el caso de mercancías especializadas, difíciles de sustituir, producir y vender, se explica fácilmente cualquier ajuste a los deseos de los productores de artícu-

<sup>24</sup> J. B. Condliffe y A. Stevenson afirman que la protección de los productores de artículos con costos elevados es uno de los mayores peligros del sistema de los cárteles internacionales. Según ellos, es posible hallar numerosos ejemplos al respecto, en las industrias del estaño, cobre y nitrato chileno, y en muchas más. (*The Common Interest in International Economic Organization*, p. 57.) Resultaría muy interesante, por las relaciones que se obtendrían, efectuar una minuciosa investigación del papel desempeñado por los productores de artículos de coste elevado en los mercados internacionales del estaño, cobre, nitratos, etc. El autor no está seguro de que una investigación de esa especie viniera en apoyo de la proposición antes citada. Indudablemente, en todos esos mercados funcionan los productores de artículos con costos elevados. Es de dudarse, sin embargo, que el control internacional de los mercados particulares haya sido el factor primordial que contribuyó a su mantenimiento en el mercado. P. T. Ellsworth expresó dudas con respecto a la posibilidad de que los productores de cobre, a costos elevados, de Chile, consiguieran mantener su posición en un cártel internacional privado, considerando, en cambio, que un plan intergubernamental fácilmente podría mantener esa posición. *Chile: an Economy in Transition* (Nueva York, 1944), p. 138.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

los de alto costo, aunque está en duda si de todos modos no sería posible imponer precios tan elevados.<sup>25</sup>

Todas las decisiones de precio tomadas por los cárteles, son el resultado de las concesiones hechas por sus diferentes miembros, de acuerdo con su poder personal. Evidentemente, el productor marginal, el fabricante de artículos de alto costo, no será el más poderoso, por lo que tendrá que acceder o se verá obligado a retirarse del mercado de exportación. La necesidad de exportar grandes cantidades era tan imperativa entre varios grupos nacionales de Europa (y, ocasionalmente, de otros continentes), que ninguna táctica de cártel destinada al mantenimiento de los precios altos habría triunfado si estos grupos de exportadores no hubieran sentido que las concesiones de precios en favor de los compradores provocarían un aumento en la demanda de sus productos. En muchos cárteles internacionales, todavía después de 1930, era una caricatura el mecanismo de los costos y precios. Muchos grupos suponían, en forma tácita, que las transacciones efectuadas en el mercado interior cubrirían los costos más extravagantes. Y el nivel del precio de exportación no era un factor decisivo para determinar si tales grupos debían producir y exportar. La necesidad de obtener valores extranjeros, de mantener la ocupación nacional y de proteger su posición en el mercado de exportación, a menudo ejercía un influjo mayor sobre las cantidades producidas y exportadas por estos grupos, que los mismos precios de exportación. Los gobiernos introdujeron diversos planes con objeto de fomentar la exportación, intentando disminuir las pérdidas de los productores en los mercados de exportación. Quien se ocupa del estudio de estos problemas debe tener presente que, en la estructura del costo de los grandes cárteles de los diferentes grupos nacionales, varía considerablemente su interés en el mercado inte-

<sup>25</sup> Carl Duisberg cita el ejemplo de un producto farmacéutico, de venta en Estados Unidos, donde había sido patentado, cuyo precio era varias veces mayor que su cotización alcanzada en otros países. Cf. *Meine Lebens-erinnerungen* (Leipzig, 1933), p. 86.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

rior y en las exportaciones, como también la repercusión de éstas sobre el primero.

En los países de habla inglesa, especialmente en Estados Unidos (y, en cierto grado, en todas las naciones poseedoras de una política monetaria equilibrada), los negociantes tenían una propensión menor por exportar a precios inferiores al de la unidad ordinaria de costos. La actitud norteamericana hacia las exportaciones del acero, especialmente respecto al acero terminado, es un buen ejemplo: en 1932, cuando la barra de acero alcanzó su precio más bajo (£ 2, oro), el total de las exportaciones norteamericanas de ese metal no superó las 500,000 toneladas.<sup>26</sup> El sigilo de todos los productores respecto a los elementos del costo y los obstáculos con que se tropieza al comparar los factores de costo de los productores de diferentes grupos nacionales, hace imposible determinar a cuánto llega el promedio efectivo de costo por unidad de producción de las diferentes mercancías vendidas en el mercado mundial de exportación. De ser superable esta dificultad, se podría llegar a conclusiones importantes respecto a la patología general del comercio, a la presión bajo la cual los grupos nacionales se ven obligados a funcionar a fin de efectuar sus exportaciones, y al grado en que se cubrían las pérdidas sufridas en el mercado de exportación, mediante las operaciones internas y el apoyo público de una u otra clase.

Con la investigación de los costos de la industria del cobre —cuyas unidades menos capaces en tiempo de paz desaparecen del

<sup>26</sup> El Cártel Internacional de Acero se enfrentó a situaciones excepcionales, respecto a la fijación de sus precios, cuando no había manera de inducir a los productores a vender grandes cantidades de artículos semiterminados, a menos del coste de producción, como una medida excepcional. Así, en 1936 el Cártel Europeo del Acero concedió a los exportadores de acero semiterminado, enganches de £ 1 (oro) por tonelada de acero semiterminado, en la Gran Bretaña. Véase *International Ententes*, de la International Chamber of Commerce, documento 4, preparado para el Congreso de Berlín de la Cámara Internacional del Comercio (París, 1937), p. 47. (Citado, de aquí en adelante, *International Ententes*.)

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

mercado de exportación— se efectuó el siguiente diálogo, entre el representante del Department of the Treasury de Estados Unidos. Mr. Joseph J. O'Connell, y Mr. Cornelius F. Kelley, presidente de la Anaconda Copper Mining Company:

MR. O'CONNELL: "Suponiendo que fuera legal, ¿cree usted que sería inadecuado que una organización compuesta de negociantes intentara obtener por una mercancía el precio más alto posible?"

MR. KELLEY: "Creo que sería inmoral, en definitiva, excepto en el caso de que ese elevado precio tuviera alguna relación con el costo de su producto y con el valor que le diera el consumidor, dentro de ciertos límites razonables."

MR. O'CONNELL: "¿Qué clase de prueba aplicaría en este caso?"

MR. KELLEY: "Aplicaría una prueba que incluyese el factor del costo, el precio, y que diera por resultado el pago de una ganancia equitativa sobre el capital invertido."<sup>27</sup>

La sugestión hecha por Mr. Kelley, de emplear el patrón de la ganancia equitativa a fin de determinar el precio de una mercancía, no se aplicaba al comercio de exportación. Independientemente del hecho de que el término "ganancia equitativa" implica diferentes significados para el productor norteamericano, para el chileno o para el yugoeslavo, lo cierto es que a ningún miembro de la Bolsa londinense le interesaría, si determinada cantidad de cobre procedía de una mina de costos altos y bajos, o si las ganancias resultaban satisfactorias para el productor o el vendedor. El sistema designado con el nombre de "libertad de empresa", se basa en la ganancia y en la pérdida. El concepto de fijar un precio fundándose en una ganancia equitativa, podrá ser sensato, a pesar de ser lo contrario de la libertad de mercado. Naturalmente, el método seguido por los cárteles puede ser criticado, con justicia, si se considera que la aplicación del poder económico tiene como fin el obtener precios exorbitantes.

De acuerdo con el punto de vista del mecanismo de los precios y

<sup>27</sup> TNEC, *Hearings*, parte 25, p. 13,182.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

de los costos, surge el importante problema de si los cárteles internacionales triunfan o no al racionalizar la producción mediante la división de la exportación de diferentes mercancías, o de ciertas calidades o tamaños de determinada mercancía, en diferentes grupos. Según este plan, todos los grupos nacionales deberían atenerse al principio de la división del trabajo, exportando únicamente la mercancía con la calidad o el tamaño más adecuado para la exportación. No es aventurado declarar que sólo en contados casos se lleva a efecto tal racionalización técnica. Por una parte, el consumo interior requería a menudo un programa de producción bastante amplio; y por otra, ningún miembro de un cártel consideraba que su estructura tuviera un carácter permanente, por lo que intentaba mantener la exportación de casi todas aquellas mercancías que exportaría en caso de que se desintegrara esa combinación.

Al fijar los precios, las decisiones tomadas por el cártel generalmente se expresaban en precios básicos capaces de adaptarse a las circunstancias individuales de cada quien. Habitualmente, se esperaba que los miembros imitaran los precios oficiales, a menos que las agencias respectivas les dieran su consentimiento para modificarlos. Sólo ellos sabían hasta qué punto los precios se desviaban de las cotizaciones nominales. Además de los precios básicos, era frecuente que se llegara a un acuerdo respecto a algunos tamaños específicos, a cierta calidad y otras características particulares de las mercancías.

Varios cárteles señalaban sus precios nominales en oro, sobre todo después de la devaluación de la libra inglesa. Respecto al acero, se llegaba a un acuerdo sobre la proporción de la conversión del cártel, que se aproximaba en mayor o menor grado a las cifras oficiales.

A veces se fijaba un precio de acuerdo con las condiciones geográficas predominantes, y a menudo los clientes recibían sólo la cotización de precios enviada por correo, computada de acuerdo con las normas fijadas por el cártel, gracias a las cuales el vendedor se

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

comprometía a enviar y pagar el transporte de la mercancía hasta el punto de entrega. La estructura geográfica de los precios era indudablemente uno de los medios auxiliares más adecuados para restringir la competencia entre los miembros del cártel. De otro modo, los productores y exportadores situados en una posición más favorable respecto a los gastos de embarque, al competir habrían gozado de ciertas ventajas. A los miembros del cártel europeo se les fijaba, rígidamente, la cotización oficial del flete sobre el cual se computaban los precios de entrega de las mercancías. Esta práctica se parecía al modo habitual empleado en el sistema del "punto básico". Varios cárteles contaban con una estructura geográfica de precios adicional, de tipo más específico, el que se relacionaba con determinadas zonas geográficas, por ejemplo con las colonias situadas en los Estrechos, con China, África del Sur o Argentina. Al fijar los precios nominales correspondientes a las zonas geográficas, se tomaban en cuenta las condiciones interiores del país importador, ajenas a la competencia, los deseos particulares del grupo británico o norteamericano de las regiones que preferían servir, y así por el estilo. En tanto que el sistema general de precios basado en la geografía, tenía como finalidad principal la regulación de la competencia de los miembros del cártel, el método de los precios básicos específicamente geográficos, tenía por objeto la eliminación de la competencia de los extraños y el ajuste de los precios a las condiciones locales de los negocios. Así, muchos cárteles tenían un precio nominal, general, tratándose de los mercados que carecían de precios de zona geográfica, ofreciendo precios nominales especiales a determinados mercados. Se añadía al precio básico fijo por el flete, específicamente geográfico, tal como se le agregaba al precio básico general a fin de establecer precios uniformes de entrega en las áreas o zonas señaladas.

Algunos ejemplos ilustrarán la aplicación del sistema específico de los precios básicos, relacionados con las zonas geográficamente delimitadas. El precio oficial base de las barras de acero, en noviem-



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

bre de 1935, era por tonelada, l.a.b., en el Canal o en los puertos del Mar del Norte, de £ 3.3.9 (oro). Sin embargo, el precio oficial de la zona geográfica, l.a.b., en el Canal y en los puertos del Mar del Norte, era de £ 3.8.6, tratándose de mercancía destinada a la exportación a la Argentina; de £ 3.7.6 para Egipto; de £ 3.7.0 para Dinamarca y Noruega; de £ 3.5.0 para el Brasil y las Indias Orientales, y de £ 3.0.0 para el África del Sur. Este precio era bajo porque poco antes de la conclusión del convenio con los productores del África del Sur era penosa la competencia en esa región. En 1937, cuando la demanda se fortaleció y el cártel no quiso cambiar los precios oficiales, se introdujo un sistema semioficial de pago de primas, además de los precios oficiales, que favorecía a muchas mercancías, inclusive al acero en barras. El sistema de la prima siguió al modelo de precio de zona. Así, la prima pagada sobre el acero en barra era de veinte chelines (oro), en el Japón, en la China, el Manchukuo y la India, y de diez chelines (oro) en el Canadá y Estados Unidos de América, en tanto que la prima nominal era de quince chelines (oro). A fines de 1937, los precios por zona geográfica se elevaron únicamente en los mercados del Lejano Oriente, en tanto que la cotización nominal correspondiente al acero en barras permanecía inalterable. Durante la primera mitad de 1939, cuando el precio base, nominal, de las barras de acero era de £ 5.5.0 (oro), el precio nominal de zona era, para Suecia, de £ 4.17.0; de £ 4.17.0 para Finlandia; de £ 5.15.0 para Yugoslavia; y de £ 4.17.6 para Noruega. A fin de contrarrestar la competencia norteamericana, en 1939, en Centroamérica, se disminuyó el precio oficial por zona correspondiente al acero en barra, reduciéndolo al precio de £ 4.15.0 (oro); y como consecuencia de la competencia australiana, los precios por zona de las Colonias, los Estrechos y la China se redujeron a £ 4.11.6, y los de las Indias Holandesas a £ 4.12.6 (oro), en el mismo año.

Los precios nominales ofrecidos a los pequeños compradores frecuentemente eran uniformes. Sin embargo, al competir los pe-

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

queños compradores, tenían la desventaja de que frecuentemente el cártel hacía concesiones a los consumidores de grandes cantidades de mercancía. Los últimos, bien enterados de la técnica seguida por los cárteles al fijar los precios, exigían a menudo concesiones en forma de deducciones, a cambio de promesas consistentes en adquirir su mercancía exclusivamente de manos de los miembros del cártel. A este respecto, la situación no difería en mucho de la que prevalecía en los mercados interiores. El sistema de las deducciones fué común en los tiempos de competencia peligrosa de extraños.

Los estudios de los cárteles rara vez se ocupan de la técnica de deducción de precio y de la competencia general hecha por los miembros de la combinación. El análisis de los mercados sujetos al efecto de los cárteles, muestra que a pesar de los minuciosos mecanismos implantados dentro de esas combinaciones, hay una competencia subterránea entre sus miembros. Esto era más fácil en los cárteles sujetos a una reglamentación complicada de los precios (a las listas extra, a los sistemas de igualamiento de flete, etc.).

Propasaríamos los límites de este trabajo, si se dedicara más atención a los precios y a los sistemas de fijación de precios seguidos por los cárteles internacionales. Este importante campo de los sistemas de los cárteles permanecerá en la obscuridad para gozo de quienes se interesan por todo lo confuso, en tanto que se lleva a cabo una nueva y precisa investigación. Por desgracia, el interés de muchos sectores al hacer conjeturas sobre los sistemas de precios seguidos en los mercados internacionales, va en sentido inverso al convencimiento obtenido por la experiencia y la investigación empírica.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> La Oficina Nacional de Investigación Económica llamó la atención sobre la importancia de la investigación en el campo de la formación de los precios, dentro de cierto grupo con intereses comunes. Comentó la política seguida en los negocios "sujetos a decisiones basadas en las relaciones entre el costo de la producción total y la proporción de la demanda, en toda clase de empresas". *Cost Behavior and Price Policy*, p. 19.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

4.—Han existido grandes cárteles internacionales que han limitado sus funciones a la coordinación de la producción o de las exportaciones, sin preocuparse por lo que ocurre con la mercancía una vez que pasa a manos de los distribuidores o de los consumidores. No les han interesado las consecuencias de la acumulación de los *stocks* por parte de los distribuidores, o los problemas derivados de la competencia de los agiotistas. Sin embargo, muchas organizaciones monopolísticas consideran que el influjo y el control del proceso de distribución son parte esencial del sistema de fijación de precios, siendo indispensable, por tanto, el mantenimiento de la disciplina del cártel. Ha habido cárteles que entre sus objetivos han incluido el de la supresión de los distribuidores, como el caso del cártel del cobre, en que los productores admiten que uno de los propósitos fundamentales del cártel es la exclusión de los comerciantes y especuladores, de modo que se pueda vender directamente al consumidor.<sup>29</sup>

Los planes relacionados con la distribución del control abarcaban muchas partidas, tales como la distribución por los subsidiarios en propiedad común, la prohibición de la venta directa a los consumidores finales, la aprobación (o autorización) de los distribuidores y agentes por parte de las agencias de los cárteles y la restricción de los intermediarios autorizados a vender las mercancías producidas por los miembros de la combinación.<sup>30</sup> Los precios de reventa y las ganancias del distribuidor a menudo se restringían al máximo o al mínimo.

<sup>29</sup> *TNEC, Hearings*, parte 25, p. 13,244.

<sup>30</sup> En 1938, el Comité Internacional de Comercio tuvo que enfrentarse a la competencia de los llamados "comerciantes de la sección nº 3", fabricantes de recortes de acero obtenidos gracias al empleo de métodos muy baratos y primitivos. La organización de comerciantes preguntó a la agencia del cártel si les permitían ocuparse de sus competidores, ofreciendo llamar la atención de los compradores sobre la calidad inferior de esta mercancía. Después de una serie de consultas, la agencia del cártel fijó las condiciones en que "sus" comerciantes podían vender estos artículos. Véase *Iron and Coal Trades Review* (Londres), 3 de febrero de 1939, p. 258.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

El interés del cártel en limitar el número de los distribuidores y en restringir la aprobación de sus miembros, surgió de la necesidad de establecer condiciones de precios y ventas que, de otro modo, podían ser socavadas. Los distribuidores desorganizados o carentes de control podían competir entre sí mediante la deducción de precios, ya sea que contaran o no con la aquiescencia de los adherentes al cártel ansiosos de adquirir más negocios; servían a este propósito la reglamentación de los descuentos o el margen de precios concedido a los distribuidores.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Un ejemplo interesante de la competencia existente entre los distribuidores de productos de alambre y de la clase de problemas suscitados por esa competencia, aparece en una carta publicada por el Comité Kilgore, en las *Mobilization Hearings*, parte 16, pp. 2,260-61. Un distribuidor norteamericano, representante de una firma belga, atacó varias veces a los distribuidores subsidiarios de las firmas de acero de Alemania y Luxemburgo, asegurando que los distribuidores alemanes podían vender a los belgas productos de alambre, más baratos que los ofrecidos por estos últimos a los norteamericanos. El distribuidor norteamericano atribuyó esta situación al dominio alemán ejercido sobre la industria belga del acero (en julio de 1939). Aunque existe la posibilidad de que en ese caso particular los distribuidores autorizados de origen alemán tuvieran ciertas ventajas en comparación con las de otros distribuidores, resulta dudosa en extremo la conclusión de que los alemanes dominaran la industria belga del acero, consistente en muchas compañías de propiedad belga y francesa. La misma carta afirma que, si un distribuidor autorizado en Bélgica (Uncometal) suministra productos de materia prima (de varilla) a un productor extraño dedicado a la venta de artículos de hilos de metal, se desintegraría el cártel del acero, causando una baja inmediata de los precios mundiales de ese metal. El Comité Kilgore dice: "Para 1939, los intereses alemanes en el acero se habían vuelto tan poderosos, que se aceptaba como un hecho consumado el dominio alemán del Cártel Internacional del Acero. Por ejemplo, el Monopolio Alemán del Acero a través del Cártel Internacional, adquirió un control tan firme sobre las plantas belgas, que éstas daban a las firmas alemanas precios mejores que a las de su propio país." "Final Report", parte II, *Analytical and Technical Supplement*, p. 69. La relación entre el Cártel Internacional del Acero y los vendedores de redes de metal era muy débil, si existía. La afirmación respecto al dominio alemán del acero, probablemente se refiere a la Compañía Internacional Exportadora de Alambre, con domicilio en Bruselas, que representaba el cártel de ese producto, aunque no era la organiza-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Además de las agencias oficiales que efectúan ventas directas a los consumidores, hay tres clases de distribuidores de los cárteles: primera, la que funciona desde el país de producción o exportación, a pesar de que en naciones importantes podría haber sucursales adicionales, agentes o subsidiarias; segunda, la clase formada por agentes locales y agiotistas que funcionan en países de importación; y, tercera, las firmas privilegiadas que operan en centros comerciales muy conocidos, o relacionadas por otras razones con la posesión dominante en la distribución (p.ej., la plata, el mercurio y otros productos químicos). Muchos distribuidores (a excepción de los agiotistas locales) se han puesto en contacto por los vínculos colectivos entre uno o más productores del cártel. Mediante sus distribuidores subsidiarios, los productores, no sólo absorben las ganancias adicionales nacidas del proceso distributivo, sino también son capaces de mantener sus relaciones con los consumidores; una valiosa consideración en caso de desintegración del cártel. Los productores y exportadores más importantes de Estados Unidos han distribuído generalmente sus artículos por medio de sus propios subsidiarios. Después de ingresar en el cártel del acero, los exportadores norteamericanos de ese metal tomaron también en consideración la introducción de un sistema basado en la autorización de los agiotistas.<sup>32</sup> Los grupos nacionales se han hecho responsables de aquellos distribuidores cuyas autorizaciones patrocinan.

Los distribuidores no autorizados de muchos cárteles no podían obtener, con el propósito de destinarlas a la exportación, en circunstancias ordinarias, mercancías pertenecientes a los adherentes de

ción principal. Sin embargo, el caso es característico en cuanto a las repercusiones de la competencia sobre el nivel de la distribución y sobre el problema de los distribuidores autorizados.

<sup>32</sup> Según las *TNEC, Hearings*, parte 20, p. 11,019, el grupo norteamericano vislumbró el empleo del sistema europeo de autorizaciones exclusivas en favor de los corredores de bolsa, agiotistas o comerciantes de exportación, quienes tendrían la responsabilidad de aplicar la reglamentación del cártel.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

algún cártel. Aun cuando estos comerciantes tuvieran la posibilidad de obtener en el mercado interior las mercancías no sujetas a ningún cártel, sin indicar el objeto de su destino, no sería factible la exportación de artículos adquiridos de esta manera, ya que generalmente los precios interiores eran más elevados que los de exportación. Si se trataba de un caso distinto, podían servir de impedimento otros obstáculos. A principios de 1936, época en que los valores extranjeros tenían gran demanda, en Bélgica, los precios interiores del acero y los de exportación eran los mismos. Varios comerciantes no autorizados intentaron exportar y competir con los distribuidores pertenecientes a los cárteles. El Banco Nacional de Bélgica, en uno de sus informes, llamaba “un fraude de tipo especial” a esta actividad, y describía cómo los comerciantes autorizados y el cártel belga del acero habían pedido al gobierno que acabase con estas prácticas “clandestinas”. El gobierno belga, cumpliendo con la petición, introdujo la obligación de obtener una autorización para poder dedicarse a las exportaciones, cooperando en esta forma con el cártel nacional belga.<sup>33</sup>

El Cártel Internacional del Acero había formulado una minuciosa reglamentación para la distribución de las mercancías sujetas a los cárteles. Los exportadores de Estados Unidos no participaron en este plan, excepto en relación con los rieles pesados. Se hizo una distinción entre los mercados “libres”, donde los miembros del cártel tenían la libertad de vender sus productos, dentro de las limitaciones generales de las cuotas y los llamados “reservados”, sujetos a un sistema de cuotas secundarias. En los segundos funcionaban las organizaciones especiales compuestas por los distribuidores locales.

5.—La mayor parte de los cárteles internacionales no ejercían una influencia directa sobre los sistemas de inversión de sus miembros. Los negocios que formaban parte de algún cártel, generalmente habían invertido su capital basándose principalmente en consideraciones relacionadas con el mercado interior. Aun cuando determinado

<sup>33</sup> *Bulletin d'Information et de Documentation*, 10 de mayo de 1936, p. 375.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

cártel había triunfado al elevar el nivel del precio de las exportaciones, los empresarios particulares no consideraban tal movimiento como base suficientemente estable para decidirse a efectuar inversiones importantes. Es probable que las industrias típicas de exportación, carentes de grandes mercados interiores (p.ej., la industria siderúrgica de Luxemburgo, las industrias del cobre, de Chile, Perú, Rodesia y el Congo Belga; la del nitrato, en Chile, y la del quebracho, en Argentina) hayan sufrido gran influencia respecto a sus sistemas de inversión, por los efectos de las relaciones monopólicas que ofrece la posibilidad de ganancias futuras. Sin embargo, no es posible decir con precisión, aun tratándose de estas industrias, si los cárteles han afectado en definitiva su política de inversiones.

Es imposible decir qué efectos han causado los cárteles internacionales en las inadaptaciones de la producción internacional. Sin peligro de equivocarse, puede decirse que los sistemas económicos de los gobiernos, al evitar la expansión de nuevas inversiones, frecuentemente han influido y nulificado los intereses de los cárteles.

Es posible que un ejemplo ilustre sobre lo difícil que es apreciar el sistema seguido por el cártel respecto a las nuevas inversiones. Hay pruebas que muestran cómo el Cártel Internacional del Acero intentó impedir en Grecia el establecimiento de plantas destinadas a la fabricación de láminas de acero, mediante el recurso de negarse a vender a precios convenientes el acero semiconcluido, de tal modo que resultaba poco atrayente la perspectiva de establecer un taller de esa naturaleza. El cártel nacional de Alemania, especialmente interesado en los mercados balcánicos, escribió al Cártel Internacional del Acero que, "en caso de que se estableciera tal planta, lo más probable sería que el gobierno griego ahogara la importación de ese artículo por medio del procedimiento de aumentar los derechos de importación, etc."<sup>34</sup> Resulta muy dudoso que el establecimiento de plantas de láminas de acero en Grecia, en tiempos normales, sea

<sup>34</sup> Cf. Kilgore Committee, *Mobilization Hearings*, parte 16, pp. 2,059-60.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

sensato desde el punto de vista de la división internacional del trabajo; sin embargo, los negociantes griegos, y posiblemente su gobierno, consideraban tal cosa carente de importancia, en vista de las circunstancias políticas predominantes en 1938. A semejanza de la mayoría de los problemas suscitados por las inversiones verificadas poco después del año 1930, es necesario juzgar el problema de la sobreproducción y de los desajustes, desde el ángulo político y desde otros ángulos. Se podrá observar, entre paréntesis, que en caso de emergencia política la planta griega de láminas de acero habría dependido considerablemente de los suministros de materias primas proporcionados por los mismos productores de acero, contrarios al establecimiento de las plantas recientemente propuestas. Naturalmente, la cooperación de los productores podría ser más efectiva al impedir el abastecimiento de los materiales semiconcluidos, que en caso contrario.

Algunos cárteles han existido con el propósito específico —bien manifiesto— de acabar con la sobreinversión y de impedir la sobrecapacidad. Ilustra esto una cita tomada del testimonio ofrecido por E. T. Stannard, presidente de la “Kennecott Copper Corporation”, respecto a la política seguida por el Cártel Internacional del Cobre, del cual no eran miembros directos los productores de Estados Unidos. El señor Stannard explica cómo el cártel del cobre restringía su producción:

“Cuando iniciamos esta discusión sobre el cobre, éste se vendía en Europa a un precio aproximado de 6.7 centavos la libra. Por primera vez se había congregado un grupo de productores cuyas minas no producían metales preciosos. En otras palabras, éramos sencillamente productores de cobre y teníamos como competidores comunes en el mercado extranjero la producción canadiense, la peruana y algunos otros que contenían gran cantidad de metal precioso capaz de ayudar al pago del costo de las operaciones. Teniendo todos más o menos los mismos costos, la unión resultaba bastante lógica. Teníamos la esperanza de que, mediante un entendimiento



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

común, sería posible impedir la instalación de plantas adicionales, ya que si uno de los interesados aumentaba el número de sus plantas —invertía más capital—, entonces los demás seguirían su ejemplo, hasta que el precio del cobre descendiera en el extranjero, en tal forma, que sería nuestra ruina; los cinco participantes principales probablemente tenían un capital aproximado de quinientos millones de dólares invertido en el cobre de Rodesia, África y Chile.”<sup>35</sup>

El establecimiento de uniones formadas por empresarios y los controles intergubernamentales de los mercados, frecuentemente se ha justificado por el recurso de señalar los desajustes de la producción industrial, especialmente los de las industrias dedicadas a la producción de materias primas.

Respecto a otros aspectos de la cartelización internacional, el de las inversiones requiere una investigación empírica más minuciosa. El impedimento de las inversiones inútiles y el fomento de una expansión equilibrada requieren cierta coordinación de la política, relacionada con las inversiones públicas y privadas. No es fácil determinar la bondad de un sistema de modo que sea posible garantizar un convenio internacional al respecto. No es tampoco fácil determinar hasta qué punto un mecanismo resulta apropiado a la cooperación internacional de los empresarios particulares.

6.—Se eliminarían muchas falsedades relativas a los cárteles, si no se considerara generalmente que las combinaciones internacionales son inaccesibles a la competencia de los extraños. Si un control privado del mercado, de carácter colectivo, resulta inaccesible a la competencia efectiva o potencial de los extraños, habrá serias dudas sobre su clasificación como cártel. El problema acerca de los extraños, efectivos o potenciales, adopta diferentes formas. Si nos enfrentamos a la poderosa alianza formada por la Standard Oil of New Jersey y por el Shell Oil Group, o si tenemos que tratar con el vacilante International Ferrosilicon Syndicate, respecto a la primera

<sup>35</sup> *TNEC, Hearings*, parte 25, p. 13,235.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

combinación, los extraños han desempeñado el papel de unidades pequeñas y medias, de carácter cooperativo o de tipo distinto; en la segunda, el sistema seguido por el cártel y la política de los extraños han sido modelados gracias a una influencia mutua.

Hay varias clases de extraños.<sup>36</sup> Es posible encontrar a menudo el tipo "amigable" que no se incorpora al cártel, o cuyo ingreso éste no desea por diversas causas. El cártel y el extraño no compiten en realidad, ya sea por temor de un castigo o por otras razones, tales como las relaciones en otro campo. La posición de los extraños en el mercado es en extremo favorable bajo la protección del paraguas del cártel, exenta de la estricta disciplina de éste. Existe, desde luego, un empresario particular que compite a fin de inducir al cártel a aceptarle en calidad de miembro, en condiciones favorables. La discusión podrá ser, claro está, más o menos ruda, de acuerdo con la urgencia del caso. Sin embargo, hay otro tipo de extraño capaz de retar al cártel, ya sea para someterlo o para causar su desintegración. Estas enemistades han durado años enteros, conduciendo a menudo a la desintegración de los cárteles internacionales o a la sumisión de los extraños.

Los convenios suscitados por los cárteles proporcionan con frecuencia arreglos especiales con el fin de luchar contra los extraños. Si el cártel tiene alguna influencia sobre los suministros y los precios de las materias primas y los artículos semiterminados necesitados por el extraño, el cártel podrá causar una discriminación contraria a los intereses de aquél. La siguiente reglamentación de un convenio aceptado por un cártel europeo indica cómo es posible llevar a cabo la lucha contra la competencia del extraño:

<sup>36</sup> Acerca del significado de los competidores "agresivos" y "no agresivos", en el mercado monopolista, conviene leer *Cost Behavior and Price Policy*, del National Bureau of Economic Research, y "Excess Capacity and Monopolistic Competition", de John Casels, en el *Quart. Journal of Econ.*, mayo de 1937, p. 435.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

“Cuando, con el propósito de luchar en contra de la competencia, el comité de administración autoriza los remates y las ventas de cierto tonelaje a precios claramente inferiores a los normales, cada grupo deberá, en principio y en tiempo oportuno, compartir parte del sacrificio efectuado por todos, de acuerdo con las condiciones que estipule dicho comité.”<sup>37</sup>

Las cuotas de diversos cárteles importantes se fijaron sobre una base nacional, y tanto las exportaciones de los extraños como las de los miembros de la combinación se cargaron contra las cuentas de las cuotas nacionales.<sup>38</sup>

La miopía en ciertos sistemas seguidos por los cárteles y los requisitos de la defensa nacional, frecuentemente impulsaron a poderosos extraños a entrar en el mercado (p. ej., el potasio, el mercurio y el sulfuro).

Muchos gobiernos nacionales protegen a los extraños de los peligros debidos a la presión ejercida por los cárteles. Uno de los ejemplos más notables lo ofrece la ley de Webb y Pomerene, en la protección que imparte a los extraños norteamericanos, librándolos de la opresión de sus colegas, cuando se incorporan a los cárteles de exportación.<sup>39</sup>

Los extraños frecuentemente se aprovechan de la ventaja causada por la antipatía inspirada por los cárteles, empeñándose en una lucha despiadada; pero en una enconada competencia de precios, el extraño versátil puede perder, absoluta y relativamente, una cantidad menor que el menos flexible de los grandes cárteles. Los distribui-

<sup>37</sup> Cf. Hexner, *Steel Cartel*, p. 315.

<sup>38</sup> El artículo 22 del Convenio Internacional de la Industria del Riel dice: “Todos los grupos se comprometen a aceptar la deuda correspondiente a todos los pedidos de exportación fabricados en su propio país por los elementos extraños, tal como si éstos fueran participantes del convenio.”

<sup>39</sup> En la investigación efectuada por el TNEC se especificó que los miembros norteamericanos de una de las asociaciones Webb no se opondrían a que los miembros del cártel europeo atacaran a los elementos extraños. Cf. *TNEC, Hearings*, parte 20, pp. 10,949 ss.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

dores y los consumidores bien enterados, a menudo se aprovechan de la tensión en las relaciones entre los cárteles y los extraños.

Los descubrimientos científicos de los últimos veinte años han causado un tremendo impacto sobre los cárteles y los monopolios que se ocupan de las mercancías cuyos sustitutos han podido obtenerse. Los productores del ácido acético, de los productos del petróleo, de los compuestos de nitrógeno y del hule, sólo son unos cuantos ejemplos que se han visto obligados a enfrentarse a tal competencia.

7.—Toda actividad relacionada con los negocios se refleja directa o indirectamente sobre los sistemas de trabajo. Ningún cártel internacional ha suministrado una política de trabajo bien coordinada, ni tampoco ha existido en este campo un entendimiento franco o tácito. Tales cuestiones habrían agobiado la estructura ya frágil del cártel y habrían introducido nuevas oportunidades para un posible desacuerdo. Las condiciones sociales de los diferentes grupos nacionales eran también tan diversas, dependían tanto del desarrollo de la política interior, que habría sido condenado al fracaso cualquier intento de intervenir en la política del trabajo. Además, la intromisión de los grupos extranjeros en la política del trabajo habría sido considerada intolerable por todos los gobiernos nacionales; los sindicatos habrían protestado violentamente en favor de los intereses nacionales, incorporándose en los cárteles internacionales en el caso de que éstos hubieran penetrado, directa o indirectamente, en el campo de la política obrera.

Ciertos controles del mercado, de carácter intergubernamental (hule, té y estaño), ejercían indirectamente gran influencia sobre las condiciones del trabajo; pero tal influencia se ejerció de acuerdo con los deseos de los gobiernos de los países interesados, siendo probablemente más favorable al trabajo de lo que hubiera sido en caso de ausencia de controles.

Los partidos laboristas y los sindicatos de trabajadores a menudo han discutido y adoptado determinadas actitudes hacia los cárteles

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

internacionales. Los descubrimientos del Comité de los Desocupados y la Federación Internacional de los sindicatos de Patronos y la Internacional Laborista y Socialista (de 1930-31), sobre los cárteles y monopolios, es característica de la opinión de los círculos de trabajadores europeos en el período de guerra. Un resumen de estos descubrimientos dice lo siguiente:

“Durante los últimos años ha procedido con ritmo acelerado la eliminación de la libre competencia dentro del sistema capitalista y la sustitución de la concentración industrial, mediante los cárteles, los monopolios y otras organizaciones semejantes. Como resultado natural, tales organizaciones dominan ahora importantes mercados, siendo un factor vital en la determinación de la cantidad y distribución de los artículos producidos y en la fijación de sus precios. Aunque este desarrollo ha llegado más lejos en unos países que en otros, y ha adoptado muchas formas diferentes, lo cierto es que representa una tendencia común a todas las naciones industriales... La creación de monopolios cabales y parciales, a través de la expansión total de la industria, refuerza el poder económico de los grupos capitalistas interesados, y, en caso de que se le permita funcionar sin restricción alguna, constituirá una grave amenaza para los trabajadores y para los consumidores en general. Al mismo tiempo, deberá reconocerse que el crecimiento de la consolidación industrial significa un avance hacia una forma más elevada de capitalismo, existiendo la probabilidad de que imparta un punto de partida al desenvolvimiento de un plan consciente del sistema económico tal como el que los trabajadores se esfuerzan por hallar en el socialismo. Así, al trabajo le es imposible incorporarse a una condena del desenvolvimiento económico que tiende a eliminar la competencia, aunque deberá encauzarse más bien hacia la vigilancia pública y hacia la reglamentación de las organizaciones monopólicas.”<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Reimpreso en la p. 290 de *International Combines in Modern Industry*, de Alfred Plummer (Londres, 1938). (Citado, en lo futuro, como *International Combines*.) El Partido Laborista Británico propuso la vigilancia

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

El establecimiento del pacto internacional del acero, en 1926, fué recibido favorablemente en los círculos de trabajadores del continente europeo. Por ejemplo, en un país como Bélgica, dedicado a la exportación del acero, donde los socialistas desempeñaban un papel dominante en el gobierno nacional, el ministro socialista de Relaciones Extranjeras, señor Vandervelde, puso todo su empeño en nombre de su gobierno para obligar a la industria belga del acero a ingresar en el cártel de ese metal. Según informes contemporáneos, aun abordó a los fabricantes británicos del hierro y el acero, pidiéndoles que se incorporaran en el cártel.<sup>41</sup> El senador belga Louis de Brouckère, presidente de la Internacional Socialista del Trabajo, consideraba que el pacto del acero era el resultado favorable de la nueva política de Locarno. Sin embargo, hizo una excepción respecto a la acumulación del poder económico en las manos de cualquier particular. Sería muy apetecible la vigilancia de las grandes combinaciones, según las ideas de Brouckère, ya que las industrias pesadas representarían un papel muy importante en la preparación de la guerra.<sup>42</sup> El famoso socialista Rodolfo Hilferding, miembro del Reichstag y ministro anterior de las finanzas, consideraba que el pacto del acero era una importante piedra miliar en el sendero del desenvolvimiento de la economía internacional. Según él, los creadores del cártel, de tipo definitivamente antisocialista, actuaban como los propagandistas marxistas, al tratar de establecer esta organización, en la forma más efectiva posible. Atacaba la oposición

de los cárteles y de los monopolios, como también una inspección de los derechos de propiedad de las industrias pesadas. Cf. el *New York Times* del 22 de abril de 1945, p. 14. En la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1936 (*Records of Proceedings*, pp. 359-60), el representante de Estados Unidos, Sr. A. F. Hinrichs, sugirió que, gracias a la cartelización de las industrias exportadoras del acero, sería posible el mejoramiento uniforme de las normas del trabajo.

<sup>41</sup> "Continental Steel Trust Negotiations", en *Iron and Coal Trades Review* (Londres), 1º de octubre de 1926, p. 493.

<sup>42</sup> *Berliner Tageblatt*, 1º de octubre de 1926, nº 463.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

comunista hacia el cártel, llamando "antimarxistas" a los comunistas. Hilferding propuso que se concediera a la Sociedad de las Naciones la vigilancia de las actividades de los cárteles internacionales.<sup>43</sup>

Las cooperativas socialistas de Suecia intentaron luchar contra los sistemas de precios empleados por los cárteles mediante el establecimiento de la producción extraña al cártel. Sus esfuerzos iban dirigidos principalmente en contra de los monopolios nacionales; sin embargo, formularon amplios planes (la Federación Luma) para desafiar la política del cártel de la lámpara internacional en Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, triunfando al lograr influir en el sistema de precios del cártel del linóleo.<sup>44</sup> Aunque este movimiento no alcanzó significación, si consideramos la importancia y el poder de las cooperativas europeas, quizá se convierta en un importante factor en el reto en contra de las combinaciones formadas por los empresarios privados. Frecuentemente, un grupo bien organizado de extraños puede resultar de gran importancia al luchar en contra de los cárteles internacionales, especialmente si ese grupo está apoyado por partidos políticos vigorosos.

Vale la pena mencionar que la Organización Internacional del Trabajo está a punto de establecer comités industriales que tengan como meta la cooperación de las industrias nacionales, en lo que se refiere a la política social y a sus fundamentos económicos en las industrias antes mencionadas. Tal cooperación podría, claro está, influir en la cooperación y en la competencia de los mercados. Se acordó que los comités industriales estarían constituidos por los representantes de los negociantes particulares, por los trabajadores en general y por los gobiernos. La sugestión consistente en el establecimiento de comités industriales, en lo que respecta a las industrias principales, se discutió en Nueva York (en 1941) y en Filadelfia (en 1944), en las conferencias sustentadas por la Organización

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Cooperation in Sweden*, de Axel Gjöres, Manchester (Inglaterra), pp. 126 ss., 140 ss., 143.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

Internacional del Trabajo. En diciembre de 1943 el gobierno británico sometió proposiciones concretas a este respecto a la junta directiva en funciones. La eficiencia del trabajo de este comité depende considerablemente del reingreso de la Unión Soviética en la Organización Internacional del Trabajo. Se han hecho innumerables preguntas con referencia a la estructura y actuación de estos comités. Los pesimistas aún pueden dudar si se han señalado los objetivos adecuadamente. El autor sostiene que vale la pena considerar estas proposiciones con toda seriedad. Los comités industriales podrán triunfar al aclarar las cuestiones económicas relacionadas con el programa social y con la ocupación en gran escala.

8.—Los empresarios que forman parte de algún cártel, generalmente se dedican a sus propias actividades de investigación. Varios cárteles internacionales mantienen en mayor o menor grado el desarrollo de la investigación y los mecanismos de propaganda. Las asociaciones de comerciantes formadas por los productores del hule y del estaño tenían a su cargo importantes investigaciones, agencias estadísticas y de propaganda, en conexión con los planes intergubernamentales sobre la fijación de precios del mercado al que pertenecían. La de investigación sobre los productos de estaño estaba dedicada a la expansión de los usos de este metal, y era muy conocida. Ningún productor de cualquier cártel dejaba de hacer sus propias investigaciones, a fin de transferirlas a una organización monopólica, lo que no quiere decir que los miembros del cártel no se dividieran entre sí las actividades de investigación.

Todos los cárteles bien organizados poseían excelentes servicios estadísticos encargados de informar a sus miembros sobre la situación del mercado, los *stocks*, las transacciones actuales, etc.

Unos cuantos de los cárteles más importantes coordinaban sus actividades de propaganda. Se estableció una organización semejante dentro del Cártel Internacional del Acero, en el año último de su existencia. Esta agencia iba a estar adherida, anualmente, a un diferente grupo nacional. El grupo alemán, después de vencer la vacila-



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ción de todos los demás grupos, tuvo éxito al ser el primero en administrar la oficina internacional de propaganda del acero, y se valió de los medios habituales empleados en la propaganda, especialmente al fomentar la venta de formas estructurales e intentar contrarrestar la propaganda de los productores de mercancías que pudieran sustituir este producto. La oficina se financió con la contribución de los grupos nacionales, de acuerdo con las entregas efectivas de los artículos exportados.<sup>45</sup>

9.—El principal propósito de muchos empresarios, al ingresar en los cárteles internacionales, era impedir la importación de mercancías (servicios) a los mercados nacionales, mediante su propio esfuerzo. Así, gracias a una serie de convenios privados, trataron de fortalecer las barreras comerciales establecidas por sus gobiernos. No cabe duda que era posible prohibir legalmente tales barreras privadas; sin embargo, a excepción de Estados Unidos, no ha existido ninguna prohibición legal al respecto. En Estados Unidos la ley Sherman y la Webb y Pomerene han dado un aspecto ilegal a la protección de los mercados nacionales.

En la mayoría de los convenios aportados por los cárteles, la protección mutua del mercado interior ha sido un corolario de la estructura principal. Las importaciones hacia los mercados nacionales, por parte de los miembros del cártel, han estado sujetas al permiso del grupo nacional interesado en el mercado correspondiente. Los convenios suscitados por los cárteles, que contienen cláusulas en contra de las infracciones de la ley, siempre definen como un delito el ingreso sin permiso en los mercados bajo la protección del cártel. Los territorios metropolitanos de las naciones han sido considerados

<sup>45</sup> *International Cartels*, 1939, nº I, p. 17. Antes de la fundación de la oficina internacional, las secciones encargadas de la propaganda, pertenecientes a los grupos nacionales, se congregaban anualmente a fin de discutir la colaboración. La última asamblea llevada a cabo por un comité especial, con el propósito de delinear las actividades de la oficina internacional, se efectuó a principios de 1939, en Colonia. Ver *Iron and Coal Trades Review* (Londres), 20 de febrero de 1939, p. 298.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

como mercados nacionales, no así las colonias y los protectorados, a menos que se exprese lo contrario. Los extraños han enviado frecuentemente mercancías a los mercados "protegidos".

Desde el punto de vista de la política pública, la protección del mercado interior parece ser poco apetecible.

Entre los casos que estudiaremos como ejemplos figuran unos cuantos cárteles internacionales dedicados a la compra de mercancías y que no desempeñaron un papel muy significativo antes de la segunda Guerra Mundial, por lo menos en el comercio internacional. Parte de la cooperación efectuada en los mercados por algunos de los grandes compradores contaba con la garantía de los representantes comunes del consumidor que eran compradores por derecho propio. Así, el representante de los productores de la hoja de estaño, en el Plan Internacional del Control del Estado, en cierto grado coordinaba las actividades de los compradores británicos y norteamericanos. Los representantes de los compradores norteamericanos, británicos, alemanes y franceses paulatinamente ganaron gran poder de regateo en el Comité Internacional de la Regulación del Hule. Según un informe oficial, "la actitud del grupo de consejeros sufrió un cambio considerable, conforme ganaba experiencia. En octubre de 1934, se sentía nervioso respecto al funcionamiento de la regulación y su efecto sobre los precios, sin el menor deseo de aconsejar cualquier reducción en el tremendo *stock* mundial. En 1935 mostró mayor confianza en el funcionamiento del plan; aceptó la necesidad de disminuir el *stock* mundial, sugiriendo una reducción de 100,000 toneladas por año, en calidad de objetivo bastante razonable."<sup>46</sup> Sin embargo, más tarde la cooperación entre los representantes de los grupos de compradores de hule, de nacionalidad norteamericana, británica y alemana, se debilitó bastante, sugiriendo en algunas ocasiones proposiciones contradictorias.

El cártel encargado de la compra del chocolate era una forma bastante transitoria; sus sistemas no eran nada característicos de los

<sup>46</sup> Cf. *History of Rubber Regulation*, p. 102 y *passim*.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

medios comunes. El pacto internacional para comprar hueso fué parte del cártel de la cola hecha de ese material.

La Convención Internacional de Pedacería del Hierro, aunque bastante independiente, operaba dentro de la estructura más grande del Cártel Internacional del Acero.<sup>47</sup> El presidente de este mecanismo de fijación de precios era uno de los altos directivos de la Federación Británica del Hierro y del Acero. Según él (el Sr. I. F. L. Elliott), "...la convención cumple la importante función de acumular del Cártel Internacional del Acero.<sup>47</sup> El presidente de este mecanismo, enfocando las necesidades de los miembros, hermanando así la oferta y la demanda, mediante la ruta más corta y económica... Podría encontrar difícil en grado sumo el cártel [el Cártel Internacional del Acero] mantener los precios del acero en los mercados de exportación, a un nivel calculado para fomentar el consumo y para evitar el crecimiento efímero de las plantas indígenas, si se vuelve

<sup>47</sup> Los cambios de precio de los desperdicios de acero aparecen en un resumen publicado por *Iron Age*, que se ocupa también de las cotizaciones de los recortes de fundición pesada.

Estos precios son por tonelada gruesa:

Enero de 1933 .....	\$ 6.77	Noviembre de 1937. ....	\$ 13.50
" " 1935 .....	12.29	Junio de 1938.....	11.18
" " 1937.....	18.33	Enero de 1939.....	15.68
Marzo " 1937.....	21.25	Agosto de 1939.....	16.10
Septiembre de 1937.....	20.30		

Según la *Iron and Coal Trades Review* (Londres), del 24 de marzo de 1939, p. 550, "En Estados Unidos se redujo el precio [del recorte], de más de \$ 23.00 —en la primavera de 1937— a \$ 10.00, en el transcurso de un año, aunque, desde entonces, su cotización ha venido aumentando, hasta los \$ 15.00 ó \$ 16.00... Esta reducción prueba que la convención no sólo se ha ocupado de los bolsillos de sus miembros, sino también de las ventajas que dicha medida ha significado para los países poseedores de un excedente de pedacería de acero." Esta opinión, dirigida especialmente a los productores de acero de Estados Unidos, omitió el rápido descenso de la demanda de ese metal, en el mundo entero, factor principal en los precios de esa mercancía.

## LOS CARTELES INTERNACIONALES

excesivo el costo de las principales materias primas".<sup>48</sup> La Comisión Americana de Tarifas describía la Convención Internacional de la Pedacería de Acero como sigue:

"Los miembros del cártel acuerdan comprar toda la pedacería de hierro, de origen extranjero, mediante el representante del cártel, la Federación Británica del Hierro y del Acero, con domicilio en Londres; los miembros transgresores pagarán la multa de una libra por cada tonelada larga comprada independientemente. Los gastos administrativos se reúnen mediante un tributo sobre las transacciones".<sup>49</sup> Resultaron interesantes las repercusiones sufridas por los círculos de los vendedores, como consecuencia de la Convención de Pedacería de Acero.

Un mes después que la convención empezó a funcionar, las principales empresas encargadas de la destrucción de las naves tuvieron una junta en Venecia, a fin de prepararse para establecer una organización contraria que protegiera a dichas empresas de las actividades de esa convención. Las compañías encargadas de la destrucción de los barcos, de los principales países europeos y del Japón, continuaron estas negociaciones en una asamblea celebrada en Londres en junio de 1937. Su convención no tuvo éxito debido a la dificultad de organizar unidades tan separadas, como también por la pequeñez del tonelaje involucrado. En Estados Unidos, fuente principal de la pedacería de hierro, los grandes vendedores de esa mercancía reaccionaron en forma análoga a la cooperación internacional de los compradores. Organizaron la Asociación de Exportadores de Pedacería de Hierro, el 27 de mayo de 1937, con objeto de establecer una poderosa estructura que defendiera a los vendedores contra la organización de los compradores. Sin embargo, su organización no fué lo suficientemente amplia, disolviéndose en noviembre de 1937. La Convención Internacional de Pedacería de Hierro no ejerció el mis-

<sup>48</sup> *Iron and Coal Trades Review* (Londres), del 24 de marzo de 1939, p. 551.

<sup>49</sup> *Iron and Steel*, informe, segunda serie, Washington, 1938, p. 381.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

mo control riguroso sobre sus miembros, en la forma que lo hicieron sus contadores. Las contravenciones prácticamente fueron pasadas por alto y la convención se desintegró al iniciarse la segunda Guerra Mundial.<sup>50</sup>

Desde el punto de vista de la política pública (nacional e internacional), los cárteles de compradores requieren trabajo aparte. La literatura dedicada al estudio de los cárteles ha concedido menor atención a este aspecto que a los demás.

<sup>50</sup> Cf. Hexner, *Steel Cartel*, pp. 162-63.