

ESTABILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

*Enrique Lerdau **

(Unión Panamericana)

I. INTRODUCCIÓN

El Acta de Bogotá, en su Artículo III (2) recomienda: "Que se preste urgente atención a la determinación de sistemas eficientes y prácticos, adecuados a cada producto, para resolver el problema de la inestabilidad de los ingresos de divisas de los países que dependen primordialmente de la exportación de productos básicos."

Parece oportuno, por lo tanto, examinar una vez más un problema al cual muchos economistas han dedicado bastante atención en los últimos años. Es el propósito de esta nota, poner el problema en un marco teórico general y someter a un examen crítico las varias clases de propuestas que se han hecho para dar solución a este problema. No se pretende llegar a conclusiones espectaculares pero se espera aclarar los posibles beneficios y costos de atacar el problema por diversos métodos, bajo circunstancias diversas. Debe comprenderse que tal clarificación no puede, por sí misma, proporcionar una recomendación categórica, ni la condena inequívoca de alguna política económica. Habiendo sido presentados con el estimativo más exacto que pueden hacer los economistas de las consecuencias de varios cursos de acción, serán los gobiernos de los estados soberanos los que deberán hacer las decisiones sobre qué costos son más soportables y qué beneficios son más imprescindibles.

II. NATURALEZA DEL PROBLEMA

Para la América Latina, como para otras áreas subdesarrolladas, la inestabilidad tradicional de los mercados de productos básicos es, y ha de ser, causa grave de preocupación. Los productos primarios, generalmente sólo unos cuantos por país, son casi el total de las exportaciones de tales países. Esto significa que programas de desarrollo económico que deben financiarse con los ingresos obtenidos por la exportación, dependen de la suficiencia y de la estabilidad de tales ingresos. Además, en algunos de estos países, parte importante de la población activa está empleada en la producción de productos primarios y depende, para su sustento, del mercado de estos productos. Y aunque es cierto que la productividad de la mano de obra en el sector primario generalmente es mucho menor que en los otros

* El autor quiere dejar constancia de su gratitud por las valiosas críticas y comentarios que ha recibido de sus colegas, señores José Antonio Guerra y Rodrigo Núñez. Las opiniones expresadas son las de él solamente, y no representan necesariamente las de los mencionados, ni la posición de la Unión Panamericana.

sectores,¹ también es cierto que a menudo una parte importante del producto nacional proviene de la producción del sector exportaciones. Esto lleva consigo el corolario que la actividad económica total, incluyendo el potencial de ahorros, inversiones, recibos y, por lo tanto, servicios públicos, así como el volumen de bienes y servicios disponibles para el consumo corriente, son extraordinariamente susceptibles a fluctuaciones en los mercados mundiales de productos básicos.

Las causas de tal inestabilidad son bastante complejas pero pueden ser descritas, en forma general y aproximada, en términos de funciones de oferta y de demanda que, a corto plazo, no son muy elásticas con respecto a los precios. Así por ejemplo, la demanda para materias primas industriales tiende a fluctuar con el nivel de la actividad económica en los países industriales. En el grado en que ésta es sujeta a fluctuaciones cíclicas, la demanda total para insumos como metales y combustibles se moverá con relativamente poca relación a los precios de tales productos. La demanda para alimentos con sustitutos cercanos es más elástica con respecto al precio —véase el ejemplo del té y del café— pero la demanda para alimentos básicos como cereales y azúcar no puede, por supuesto, variar tanto con los precios.² Pero desde que estos alimentos básicos son producidos, tanto en los países industriales como en los subdesarrollados, la demanda de importación de los primeros tiende a tener un carácter residual, variando con las cosechas domésticas. Esto da por resultado que la demanda enfrentada por los países exportadores de esos productos está sujeta a variaciones grandes, no cíclicas, de las cuales los principales factores determinantes son las vagancias del tiempo y otras condiciones naturales.

En el lado de la oferta también hay grupos de productos que pueden considerarse bastante sujetos a cambios en los precios, pero en muchos otros grupos, cambios a corto plazo en la demanda no son capaces de producir los ajustes correspondientes en la oferta, por lo cual, en vez de tales ajustes, ocurren variaciones relativamente grandes en los precios. La producción de metales y combustibles en general puede ser expandida, dentro de ciertos límites, o contraída con rapidez, pero en la agricultura tales ajustes rápidos no son generalmente posibles. Una vez que un producto

¹ Esto es cierto aun en la mayoría de los países industrializados, donde explica la migración continua del campo hacia las ciudades. La excepción más notable quizá es el caso de Australia y Nueva Zelanda, que precisamente por esta razón no pueden considerarse subdesarrollados, a pesar de su dependencia en un sector de exportaciones de productos básicos. Véase los cálculos de Colin Clark en *The Conditions of Economic Progress*, Londres, 1940, sobre el producto marginal de la mano de obra por sectores en muchos países.

² Todos estos ejemplos son bastante problemáticos y reclaman urgentemente investigación empírica sistemática. No cabe duda de que el fenómeno más importante en el mercado del té, en la posguerra, ha sido el enorme incremento del consumo en los países productores del Asia, no por una caída relativa del precio sino por los ingresos crecientes de las masas. Por otro lado, los acontecimientos de los últimos años han demostrado que en la India el arroz y el trigo tienen una elasticidad de sustitución mucho mayor de lo que tradicionalmente se había pensado. Algunos de los ejemplos dados, por lo tanto, bien pueden resultar falsos.

de cosecha anual ha sido sembrado, hay poca oportunidad para aumentar la producción, sean cuales fueran los alicientes ofrecidos por los precios entre el tiempo de siembra y el de cosecha. Igualmente, sólo una caída extrema de precios induciría a los agricultores a no cosechar todo lo que pudiera, puesto que ya han incurrido en el costo principal de la producción.

Las cosechas de árboles, dónde el periodo de gestación puede ser de siete u ocho años, también ofrece sólo muy limitadas posibilidades de responder a las condiciones del mercado. Aunque los árboles de jébe pueden ser explotados con intensidad variable, y las plantas del té pueden ser explotadas más o menos selectivamente (lo cual, sin embargo, afecta a la calidad), no hay tales posibilidades de aumentar rápidamente la producción del café o del cacao, y los alicientes de disminuirla también son muy pequeños.³ Por otro lado, es importante hacer una distinción entre ajustes de producción y ajustes de oferta.⁴ En el grado en que un producto puede almacenarse y que el costo de llevar tales existencias puede ser financiado,⁵ los ajustes en la oferta del mercado pueden ser mucho más flexibles que los cambios en la producción. Pero son estos últimos los que nos interesan desde el punto de vista del ingreso real del país.

Naturalmente, para periodos más largos, tanto la demanda como la oferta de productos básicos es más elástica con respecto a los precios. En el lado de la demanda, los consumidores de los productos finales pueden alterar sus preferencias relativas, adquiriendo nuevos hábitos de consumo, y los que usan de materias primas pueden experimentar con sustitutos que pueden ser otras materias primas o productos sintéticos. Muchos cambios de esta naturaleza a largo plazo son irreversibles sea porque consisten en la adquisición de conocimiento nuevo una vez que los precios han hecho rentable algún programa de investigación, sea porque el desarrollo del sustituto ha resultado en la instalación de grandes y caras plantas que no sería rentable abandonar aun en el caso de que el precio del producto básico no quede en el nivel máximo que provocó la decisión original de invertir. Igualmente, en el lado de la oferta, alzas extremas y de larga duración inducirían a los productores a expandir la escala de sus operaciones y productores nuevos estarán tentados a ingresar al mercado. Decisiones de invertir pueden resultar en la apertura de nuevas minas años más tarde, los productores de petróleo pueden intensificar sus programas de exploración y de

³ El argumento para tales productos puede reformularse en términos de curvas de costos marginales casi verticales. Después de la siembra, aumentar la producción es físicamente imposible por más que suban los precios. Y como los costos de cosechas, en general, son muy pequeños en comparación con los costos fijos, el producto tendrá grandes incentivos de maximizar la producción para cubrir estos costos fijos.

⁴ Véase Alexandre Kafka, "Comment on Professor Nurkse Paper", *Kyklos*, 1958.

⁵ La importancia de tales costos puede verse en los gastos del gobierno norteamericano para almacenar sus excedentes agrícolas. Se gasta más o menos 1 000 millones de dólares anuales para almacenar productos que representan una inversión de unos 9 mil millones de dólares, o sea un costo promedio de 11 %. Es probable que el costo marginal no difiera mucho del promedio.

perforación, los gobiernos podrían decidir que es útil aumentar sus actividades de irrigación y distribución de tierras, los cultivadores pueden plantar árboles nuevos que resultan en aumentos de producción de las cosechas de bebidas muchos años después, los rancheros pueden disminuir la manzanza para aumentar la población vacuna o bovina y así la producción de carnes, lana o alimentos lácteos, etc.

A pesar de que tal elasticidad a largo plazo puede, hasta cierto punto, disminuir las fluctuaciones extremas de los precios, a veces puede también producir el resultado opuesto. Si el impulso original de demanda que produjo una subida de precios ha desaparecido al tiempo que aparece la oferta adicional inducida por el precio alto, esa oferta adicional pondrá al mercado bajo presión adicional y agravará la caída del precio, ampliando así a la fluctuación total. Este fenómeno, a veces llamado el efecto *cobweb*, o tela de araña, puede, a veces ser una fuente de grave inestabilidad en los productos primarios de periodos de gestación relativamente largos. Ejemplos recientes son las decisiones de invertir en nuevas minas de cobre en Suramérica y el África, hechas en el tiempo del auge de metales producido por la guerra de Corea. La capacidad nueva empezó a ser productiva en 1958, justamente cuando los metales no ferrosos ya estaban deprimidos por la depresión industrial de 1957-58, y las dificultades del cobre aumentaron correspondientemente. Los enormes aumentos en los últimos tres años en la producción brasileña de café son otra ilustración del fenómeno; en gran parte resultan de árboles nuevos, plantados en los tiempos de prosperidad extrema para el café, a principios de los años cincuenta. Otra vez llegaron al mercado cuando ya los precios del café brasileño habían bajado por otras razones —el desarrollo de los solubles y la correspondiente ventaja de café “duro” africano, especialmente— y agravaron el problema.

Se dijo anteriormente que la demanda a corto plazo para muchos productos primarios no es muy elástica con respecto a los precios. Pero lo mismo no puede decirse de la demanda enfrentada por cualquier país individual que exporta tales productos. Sólo en el grado en que la producción o las exportaciones de un país forman parte importante del mercado mundial total o de la parte de él en que el comercio es posible, pueden los exportadores de un país dado afectar el precio del mercado, alterando las cantidades ofrecidas. Desde que la producción de casi todos los productos básicos es ampliamente dispersa, en los mercados no regulados por convenios, acuerdos informales u otros métodos, la demanda enfrentada por el país dado puede ser infinitamente elástica con respecto al precio, a pesar de que la demanda total para el producto dista mucho de serlo. Esto equivale a decir que si un país suministra proporción insignificante del comercio total en un mercado cualquiera, tal país podrá vender todas sus disponibilidades al precio corriente de mercado, pero no podrá vender nada a precios más elevados y no tendrá aliciente a vender a precios más bajos. Las

condiciones del mundo actual raras veces llegan a tal extremo,⁶ pero la situación de muchos países subdesarrollados tiene más semejanza con la descrita que con otros modelos ideales.

III. PROPUESTAS RECIENTES

Se han indicado las principales razones por las cuales el nivel y la estabilidad de los recibos provenientes de ventas de productos primarios son de importancia especial a los países subdesarrollados. En vista de esas razones, no es de extrañar que en los últimos años considerable atención ha sido dada a los medios de alcanzar tal meta. Pero la complejidad intrínseca del problema, y la gran variedad de marcos institucionales y de tipos de mercados, así como también los conflictos entre políticas de estabilización de precios, de ingresos, de producción o de otras variables, de maximización de rentas corrientes o de tasas de crecimiento y muchos otros "fines" alternativos, explican por qué no existe aún unanimidad sobre el problema. Muchas propuestas han sido hechas, y en general cada una dependió de una serie de premisas específicas sobre metas de política así como sobre la actitud de los otros países afectados. No produce sorpresa, pues, que observadores de igual aptitud técnica han llegado a resultados bien distintos.

En muchas discusiones del problema, consideraciones sobre las tendencias a largo plazo del nivel de los precios de productos básicos y, por lo tanto, de los términos de intercambio enfrentado por sus productores, son hechas parte del problema. Para fines analíticos, parece más correcto mantenerlos separados, por un lado porque eso ayuda a la clarificación de los problemas específicamente de estabilización, y por otro lado porque el alcance de las agrupaciones de unidades de decisión que pueden tener esperanzas de atacar al segundo problema es mucho más vasto que el de las primeras. En otras palabras, en el nivel internacional se necesitaría acciones y acuerdos mucho menos ambiciosos para obtener estabilidad en los recibos —si ése es el fin deseado— de los productores de algunos productos básicos, que los necesarios a obtener estabilidad y *un nivel más elevado que el obtenido sin tal política* para todos los países subdesarrollados. Por lo tanto, en lo que sigue, la consideración de los términos de intercambio se limitará a las repercusiones secundarias que tienen sobre ellos medidas específicas tomadas en primer lugar con fines de estabilización.⁷

⁶ Aun cuando la cantidad suministrada es ínfima, puede haber cierto limitado poder de monopolio en el país abastecedor si hay alguna diferenciación del producto, como en té, café o tabaco, o cuando convenios o legislación impiden al comprador suministrarse libremente de cualquier parte del mercado. Los convenios de las Comunidades francesas y británicas sobre el azúcar, en el cual no hay diferenciación del producto, tienen ese carácter. Los costos de transporte también pueden excluir efectivamente a parte de un mercado total de la consideración del comprador, aumentando la importancia del resto.

⁷ Eso no implica negar la importancia de los términos de intercambio, pero parece que ellos deberán ser considerados en el contexto de una discusión del desarrollo económico mundial y de la distribución óptima internacional de recursos. Las tendencias de oferta y demanda a largo plazo obtenidas de

A. Medidas nacionales

Medidas unilaterales, tomadas por un gobierno cualquiera, tienen una ventaja práctica específica sobre todos los acuerdos internacionales: pueden tomarse sin el consenso de los otros interesados. Pero en su misma fuerza también yace su mayor flaqueza. No solamente porque tales medidas tienen mayor probabilidad de rendir un resultado deficiente desde el punto de vista del bienestar colectivo mundial, sino también porque tienden a ignorar las repercusiones de tales medidas sobre otros países y, por lo tanto, a ser seguidas por acciones igualmente unilaterales de otros países. Puede ocurrir, por lo tanto, que países que tratan de resolver sus problemas a expensas de sus vecinos, sean competidores, clientes o abastecedores, logran empeorar su propia situación así como la de sus vecinos.

Eso no es decir que todas las medidas de carácter nacional, unilateral, son indeseables o inútiles. Cuando un país desea influir al precio del mercado mundial puede hacerlo si tiene suficiente poder de monopolio. Fijar los precios por encima de su nivel competitivo por el expediente de reducir el volumen ofrecido en tiempos de abundancia puede producir la estabilidad deseada sin efectos secundarios peligrosos.⁸ Pero no es frecuente que algún país tenga un poder de monopolio tan seguro como para continuar tal práctica por mucho tiempo. Más a menudo, aun cuando hay un vendedor dominante, hay cierto número de vendedores menores y aún más, de vendedores potenciales. Ellos serán tentados a beneficiarse de la acción del vendedor dominante, sin tener que atenerse a su autodisciplina. Entonces, cuando el vendedor dominante trata de elevar los precios por acciones restringidas sobre la oferta de su producto, los otros vendedores podrán poner en el mercado sus propios excedentes corrientes o acumulados, con el posible resultado que el alza del precio no puede sostenerse y que el vendedor dominante meramente pierde parte de su previa proporción del mercado. Esquemas pasados de valorización unilateral del café han dado resultados algo similares a los descritos.

Aunque es difícil, entonces, que un país subdesarrollado influya por periodos prolongados los términos reales de su intercambio, eso por supuesto no excluye la posibilidad de tomar medidas nacionales que establezcan a determinados sectores o partes de la economía, dejando que otros sectores absorban los efectos de las fluctuaciones. Verbigracia, si se estima

tal análisis servirían para pautas o normas a los estabilizadores. Véase Colin Clark, *The Economics of 1960* (Londres, 1942); W. A. Lewis, *World Production, Prices and Trade*. Manchester School of Economic and Social Studies, 1952; E. Lerdau. "Stabilization and the Terms of Trade", *Kyklos*, 1959; M. K. Atallah, *The Long-Term Movements of the Terms of Trade Between Agriculture and Industrial Countries*, Netherlands Economic Institute, Rotterdam, 1958.

⁸ Dejamos a un lado el problema interesante de cuál sería la política óptima de un país monopolista. Es claro que no tendría una curva de oferta propiamente dicha y es claro también que el poder de monopolio sólo implica poder de estabilización, pero no necesariamente la estabilización como regla de decisión.

importante asegurar un flujo continuo de importaciones, las autoridades monetarias pueden acumular divisas en tiempos de auge, es decir, vender menos divisas a los importadores y otras personas que las compradas de los exportadores y otros abastecedores, e invertir el proceso en tiempos de bajas.⁹ Durante el ciclo completo, si la política está perfectamente ejecutada, las importaciones serían iguales a las que se hubieran obtenido sin la política, pero su distribución intertemporal sería alterada. Si las importaciones fueran altamente complementarias con la mano de obra en sectores importantes, determinando por lo tanto el empleo, o si abastecimientos esporádicos interferirían con la ejecución eficiente de un programa de desarrollo, tal eliminación de fluctuaciones de importaciones podría ser considerada valiosa por sí misma. Podría obtenerse por medios diversos; el racionamiento de divisas por controles de cambios y licencias de importación quizás parezcan los más directos pero también tendería a interferir con la composición de las importaciones y con la soberanía del comprador. Además alterarían la estructura doméstica de la producción. En caso de que tales efectos secundarios no fueran deseados por el gobierno,¹⁰ una variación del esquema bosquejado, no tan sujeto a la dificultad mencionada, sería un sistema bajo el cual la autoridad monetaria periódicamente pone en subasta cantidades de divisas determinadas por su política cíclica, sin interferir en el uso de las mismas.¹¹ En principio las objeciones del Fondo Monetario Internacional, a las tasas de cambios múltiples, no se aplicarían si las autoridades monetarias pagaran a los exportadores el tipo de cambio de los remates. Por otro lado, no puede negarse que el deseo del Fondo de ver adoptados tipos fijos de cambio, fuera de desequilibrios estructurales, no puede reconciliarse con tales métodos. También debe tenerse en cuenta que la mantención de reservas de divisas lleva consigo cierto costo al país por la misma razón que mantener reservas líquidas implica cierto costo a una empresa particular. Este costo puede medirse por el incremento en la producción que se obtendría si las reservas se hubieran usado para inversiones productivas en vez de mantenerse ociosas. El costo puede reducirse invirtiendo las reservas de divisas en valores de corto plazo en países con tipos de cambio estables, pero quedará positivo mientras el rendimiento

⁹ Se notará que asumimos aquí un mundo simplificado, en el cual no hay existencias de divisas en el sector privado. Si las hubiera, la política descrita tendría que ser complementada con medidas que afectan los parámetros determinantes del nivel de tales existencias, como tasas de interés, expectativas, etc.

¹⁰ Naturalmente también es posible que esos efectos sean usados como instrumentos de política gubernamental en otros campos, como por ejemplo, en materia de desarrollo económico o de redistribución de ingresos. En tal caso, en vez de ser el problema de cómo evitarlos, más bien habría que analizar de cómo adoptarlos mejor a los fines específicos dados por el gobierno.

¹¹ Aunque varios países latinoamericanos, incluyendo el Brasil, Guatemala y el Paraguay, han tenido o tienen sistemas de remates de divisas, los demás detalles de fines y métodos no han sido iguales a los indicados aquí. Para una discusión más amplia de problemas de política de cambio y estabilidad económica, véase E. Lerdau "An Economic Policy for a Dependent Economy", *Southern Economic Journal*, 1956.

marginal en tales países sea inferior al producto marginal del factor capital en los países subdesarrollados.

Otro método para estabilizar el flujo de las importaciones, cuando los recibos de exportaciones fluctúan en consecuencia de la inestabilidad en los mercados de productos básicos, podría ser la adopción de políticas fiscales correspondientes. Por ejemplo, si ocurriesen ganancias inesperadas en el sector exportaciones por una subida cíclica en su valor unitario, los ingresos adicionales podrían ser esterilizados por medio de impuestos especiales sobre ese sector, mientras que en tiempos de depresión el ingreso y la demanda del mismo sector podrían ser mantenidos por medio de subsidios. Aquí también, si con una ejecución perfecta de tal política, las cuentas del gobierno con este sector están balanceadas (marginalmente) durante el ciclo completo, la demanda total, incluyendo la de importaciones, sería la misma que hubiera existido sin tal política, pero su distribución en el tiempo sería más regular. La efectividad de tal política dependería, entre otras cosas, de la composición de las importaciones: si éstas consisten principalmente de bienes de consumo, su demanda respondería más fácilmente a cambios en los ingresos efectivos inducidos por variaciones en los impuestos; si son principalmente bienes intermedios o bienes capital, como en algunos de los principales países de la América Latina, respondería menos.¹² Bajo algunas circunstancias este método interferiría con la asignación óptima de los recursos: si los cambios de precios son de duración larga y el periodo de gestación de la inversión en el sector exportaciones es relativamente corto, un país maximizaría sus ingresos reales dejando que el sector exportaciones sintiera el impacto pleno de la fluctuación de precios del exterior lo que le daría el aliciente necesario para ajustar su oferta correspondiente.¹³ En grado considerable, por lo tanto, la aplicación de este criterio será cuestión de juicio administrativo de si un cambio dado de precios es transitorio o no: si lo es, la estabilización de ingresos por medio de impuestos y subsidios especiales podría prevenir un "ciclo tela de araña", pero si es un cambio de alguna permanencia, esa misma política impediría que el país se beneficiara en el mayor grado posible de las ventajas del intercambio. Así por ejemplo: si un alza de precios del trigo se mantiene por más

¹² Una variación interesante de tal sistema es la práctica adoptada en Nueva Zelandia al principio de los años cincuenta cuando el boom en la lana fue neutralizado por un empréstito forzoso que el gobierno obligó a la industria a concederle, que en efecto tuvo el mismo impacto sobre la demanda total. En años posteriores el "fondo de estabilización" así establecido fue eliminado para compensar a los productores por las bajas de precios de la lana en los mercados internacionales. Aunque la distinción entre un empréstito forzoso y un impuesto podría considerarse más formal que real si el gobierno promete subsidios correspondientes para los años futuros de bajos precios puede ser, sin embargo, que los productores se sientan menos expropiados bajo este sistema, lo que, como se verá más adelante, puede tener importantes ventajas de asignación. Los dos métodos difieren en el grado preciso en que los productores no se fían de las promesas del gobierno. Véase *Economic Stability in New Zealand* por R. S. Parker (Editor), Wellington, 1953, para detalles y análisis del sistema.

¹³ Se entiende que asuminos aquí movilidad interna de los factores de la producción. Si no existiese tal movilidad la política apropiada sería muy diferente.

de un año puede resultar desperdiciador si se desalienta por impuestos marginales altos a los productores a aumentar la superficie cultivada. Igualmente, si una baja de precios parece ser de alguna duración, puede ser mejor no desalentar a los mismos productores a aumentar la parte de su tierra dedicada a los pastos, lo que sería el resultado de pagarles subsidios por la producción de trigo. Naturalmente, la pertinencia del ejemplo dado depende de la existencia de alternativas efectivas; aunque la mano de obra posea un grado de movilidad suficiente, el número de usos alternativos de la tierra varía grandemente de región a región.¹⁴ Y cuando no existe alternativa para el uso de la tierra, la utilización óptima de los recursos puede demandar no reaccionar a ciertos cambios de precios.

Cuando existen alternativas, se ha sugerido que las desventajas de asignación que acaban de describirse, pueden ser evitadas, y los beneficios de la estabilización por el sistema fiscal, retenidas, si se aplican los cambios en los impuestos y subsidios no al sector exportaciones en forma discriminatoria, sino a la economía en general.¹⁵ Aunque hay cierta lógica en la propuesta, no puede negarse que de hecho sería extraordinariamente difícil de ejecutar. Significaría aumentar los impuestos y reducir los ingresos disponibles en los demás sectores no beneficiados por un *boom* en las exportaciones, para contrarrestar la influencia del aumento de los ingresos de este último; igualmente los demás sectores serían beneficiados con reducciones en sus impuestos justamente cuando el sector exportador necesitaría alivio porque sus ingresos han bajado. El problema de hacer aceptable al país tales cambios en la distribución de los ingresos, puede considerarse político, pero no por eso puede ignorarse. Además, tal política tendría buena probabilidad de interferir con programas de desarrollo a largo plazo, pues expondría las "industrias infantiles" a fluctuaciones mucho más grandes de lo necesario.

Aun abandonando esta alternativa de política contracíclica y, haciendo solamente el sector exportaciones el blanco de tal política, pueden diseñarse numerosas variaciones. Así, por ejemplo, para los países productores de cacao del África Occidental, se ha propuesto que el precio pagado por las Juntas de Exportación, cuerpos monopsónicos públicos, a los productores, varíe con los precios del mercado mundial, pero en grado menor, lo que disminuiría las variaciones en los ingresos de los productores. Esto se lograría haciendo el precio doméstico una función del promedio ponderado de los precios de los últimos años, los años más recientes teniendo

¹⁴ Y varía hasta dentro de una región relativamente pequeña. Una investigación en que tomó parte el autor en 1955 sobre las reacciones económicas de los campesinos de Wisconsin cuando varían los precios de la leche, indicó que en grandes zonas de la región septentrional del estado, donde la tierra es paupérrima, casi no hay reacción cuando bajan los precios (hasta que aumentan las quiebras), mientras que en la fértil zona del sur alternativas como la producción de cereales y hasta de carne son adoptadas, aunque de mala gana, cuando los precios relativos cambian suficientemente.

¹⁵ Véase R. Nurkse, "Trade Fluctuations and Buffer Policies of Low Income Countries", *Kyklos*, 1958, y la discusión de su propuesta en los artículos subsecuentes.

pesos mayores.¹⁶ También podría sugerirse que los gobiernos aumenten o disminuyan la deuda pública interior en forma contracíclica. Esto, en principio, resolvería las dificultades que se discutieron con respecto a los impuestos y subsidios al sector exportaciones, que pueden *mal-distribuir* los recursos, o los otros sectores, lo que puede ser imposible de ejecutar. Sin embargo, en la práctica quizá haya pocos países subdesarrollados donde el mercado para valores oficiales tiene base suficientemente ancha como para influir mucho la demanda total, especialmente para consumo e importaciones.¹⁷ Y si los aumentos o las liquidaciones de la deuda pública meramente resultan en disminuir o aumentar la liquidez del sistema bancario, tal política podría interferir con inversiones privadas necesarias mucho antes de afectar la demanda para bienes importados de consumo.

B. Medidas internacionales

Acciones cooperativas de más de un país en el campo de la estabilización internacional, pueden ser de dos tipos básicos: o actúan sobre las fluctuaciones de precios o sobre sus efectos. Otra división importante es la que distingue acuerdos en que participan países importadores y exportadores —como los Convenios Internacionales del Estaño, del trigo y del azúcar, por ejemplo— de Acuerdos entre países exportadores solamente, como el Convenio Internacional del Café.

1. Medidas que alivian los efectos de fluctuaciones de precios

En cuanto respecta a planes cuyo fin es aliviar el impacto de fluctuaciones de precios, y no las fluctuaciones mismas, dos problemas principales se presentan: problemas de financiamiento y problemas de cómo distinguir los *trends* de los ciclos.¹⁸ La magnitud del problema de financiamiento puede ser ilustrado por el hecho de que durante la depresión relativamente suave de 1957-58 en los países industriales, "...la baja consiguiente en los precios de productos básicos, junto con la continuada y gradual alza de los precios industriales, representa una pérdida de más de 2 billones de dólares de ingreso real y capacidad de importar, para los países productores básicos. . .".¹⁹ Esta cifra puede ser puesta en perspectiva con una comparación: el total de los desembolsos netos del Fondo Monetario Inter-

¹⁶ Véase P. F. Bauer y F. W. Paish, "The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers", *Economic Journal*, diciembre de 1952.

¹⁷ Es difícil llegar a una evaluación del potencial de este instrumento. El éxito que tuvo recientemente en el Perú, la venta al público de bonos gubernamentales a largo plazo hace pensar que si no hay inflación endémica y la tasa de rendimiento es competitiva, el método tiene ciertas posibilidades aun en los países menos desarrollados. Pero no se conoce la proporción comprada por los bancos comerciales.

¹⁸ Estos mismos problemas también se presentan en los otros contextos analizados en este estudio.

¹⁹ Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial*, 1958 (59, II. C. I.), p. 3.

nacional, a los países de producción primaria, en 1958, fue de poco más de 100 millones de dólares.

El problema de los ciclos es que mientras puede haber justificación para acción internacional que proteja a los países de las vagancias de los ciclos económicos extranjeros, es mucho más dudoso que un país pueda pedir, a la larga, que la comunidad mundial le subsidie por producir un producto demandado en grado decreciente. Otro problema ligado es la distinción entre fluctuaciones en los ingresos de exportación que provienen de cambios de precios y fluctuaciones inducidas por cambios en la oferta. Sequías, inundaciones, pestes y un sinnúmero de otros accidentes naturales tienden a ocurrir en algún país o región en forma más o menos esporádica y en cualquier año dado, pueden influir su capacidad para importar en forma mucho más drástica que las fluctuaciones en los precios. Se podría argumentar que en tales casos existe justificación no menor para ayuda mutua para compensar por tales desastres, que en el caso de las fluctuaciones inducidas por los precios. Pero la producción no es solamente función de fuerzas naturales, sino también de las decisiones de los productores y, factor ligado, de las políticas gubernamentales. Cualquier plan de estabilización internacional de los recibos de importación debería, por lo tanto, contener resguardos contra la necesidad de compensar a algún país por declinaciones en su producción, si tales declinaciones están basadas en decisiones arbitrarias de los gobiernos o de los productores.

Ninguno de los mencionados constituye obstáculos insuperables, pero para obtener soluciones efectivas al problema de los productos básicos sin tomar medidas que afectan directamente a los precios o a las cantidades negociadas, los problemas mencionados tendrán que ser atendidos. Si el problema del financiamiento, por ejemplo, fuera solucionado por medio de contribuciones masivas de los países industriales a un fondo común establecido por los países subdesarrollados, quizás sería posible establecer una fórmula bajo la cual tal fondo restrinja sus actividades a reembolsar a países que sufren de fluctuaciones inducidas por los precios, mientras que el Fondo Monetario Internacional asume formalmente la función que ya ha ejercido en la práctica, de ayudar a países en dificultades transitorias inducidas por desastres naturales. El problema de las bajas en la producción inducidas por decisiones voluntarias de los gobiernos o productores podría, entonces, ser enfrentado en forma *ad hoc* por el Fondo Monetario, que decidiría en cada caso la naturaleza de la dificultad y haría la decisión de financiar o no financiar correspondientemente. Y aunque ya se ha indicado que no es probable que el financiamiento puede realizarse en forma tan masiva como se necesitaría para pagar a los países de producción primaria todo el valor de sus pérdidas cíclicas, quizás sería posible establecer escalas progresivas de reembolsos, según los recursos obtenibles. Los administradores de tal fondo estarían comprometidos, bajo tal plan, a reembolsos, a

cada país miembro, por una fracción pequeña de pequeñas pérdidas inducidas por los precios. Para pérdidas mayores en relación a las exportaciones las fracciones de reembolso serían sucesivamente mayores. Naturalmente, para evitar que tal fondo se complete, habría obligación recíproca de los miembros a pagar al fondo fracciones correspondientes de los excesos sobre la norma establecida para sus exportaciones, en tiempos de auge si tales excesos provienen de precios superiores a los de la base convenida. Nuevamente las fracciones pagadas al fondo aumentarían con los excesos sobre el precio básico.

Teóricamente un esquema tal podría jugar un papel importante en la reducción de la inestabilidad inducida en los países subdesarrollados por los precios variables de los productos básicos. Hay, sin embargo, dificultades prácticas sumamente complicadas que habría que resolver antes de que un arreglo de esta índole llevase consigo promesa de éxito. El problema más obvio es el de los precios básicos. Desde que el éxito de tal plan dependería de su habilidad de evitar tanto la pérdida de su capital inicial como la acumulación a largo plazo de reservas adicionales,²⁰ sería necesario establecer los precios en algún nivel "normal" alrededor del cual fluctúan durante el ciclo. Pero no son promedios pasados sino los precios del futuro que deberán estimarse, y nadie que haya trabajado en este campo puede sentirse excesivamente optimista acerca de la certeza de los resultados de tales estimaciones. Sin embargo, esta dificultad técnica podría aliviarse, dando al director del fondo autoridad limitada de ajustar periódicamente los precios básicos. Tal autoridad probablemente sería necesaria de todas maneras: no sólo por la probabilidad de errores considerables de predicción sino también por el anteriormente mencionado problema de las tendencias a largo plazo. Los precios no cambian solamente en consecuencia de cambios cíclicos en la demanda, sino también en consecuencia de cambios semi-permanentes en las necesidades o preferencias de los compradores. Y si un país tiene la mala fortuna de producir un producto la demanda del cual decrece gradualmente, el precio "normal" o básico también moverá en línea decreciente, aun cuando persistan fluctuaciones cíclicas alrededor de tal línea.

2. Medidas que alivian las fluctuaciones de precios

Si en vez de mitigar sus efectos, se considera preferible abolir o mitigar a las fluctuaciones mismas en los precios por acción internacional, se presentan varios tipos de acción, sugeridos por diferentes propuestas. Repetimos: cada tipo lleva consigo sus propios problemas así como sus propias ventajas y, aunque serán discutidos separadamente, son factibles también

²⁰ Por espacio de ciclos completos, la acumulación representaría una carga sobre la economía de los países miembros.

combinaciones entre ellos, algunas de las cuales están ya realizadas en los existentes convenios internacionales sobre algunos productos básicos.

Un método que ha recibido bastante atención en los últimos años es el de operaciones en el mercado por alguna autoridad central, provista con los fondos necesarios. El director de tal autoridad tendría la posibilidad de soportar al mercado con compras cuando los precios caen debajo de algún límite, y de prevenir alzas excesivas con ventas de sus existencias. El método exacto que obtendría resultados óptimos no necesita discusión detallada en este contexto; así por ejemplo, es un problema interesante pero no vital si se le obliga al director de operar en el mercado dentro de ciertos límites preestablecidos, o si se le da discreción para seleccionar el precio que cree que puede mantener. La respuesta seguramente dependerá más de la experiencia práctica en mercados específicos, que de consideraciones económicas generales. Huelga decir que el método sólo es aplicable, de todas maneras, a productos conservables; es claro, igualmente, que tendrá éxito sólo si, junto con estabilidad de precios, se evita a la vez acumulación continua de existencias, lo que significaría iliquidez final, y acumulación continua de fondos, que significaría que el precio por estabilizar ha sido seleccionado en un nivel indebidamente bajo.

El esquema existente que más se asemeja al descrito es el del Convenio Internacional del Estaño, y es evidente que tal arreglo no puede, a la larga, existir sin acción simultánea sobre el volumen de la oferta. El incentivo de aumentar la producción es probablemente grande, si es sabido que una autoridad central garantiza comprar todo lo ofrecido a cierto precio, al menos que tal precio sea muy bajo. Y si se realizan tales aumentos en la oferta —suponemos que el costo marginal de producción no sube muy súbitamente— la bancarrota eventual de la autoridad central es certidumbre matemática.

Se acostumbra, por lo tanto, combinar propuestas de operaciones de mercado con otras, estableciendo cuotas de producción o, como en el caso del estaño, de exportación. No es, por otro lado, siempre, cierto el revés: hay propuestas de estabilización de precios que se basan exclusivamente en regulación de las cantidades negociadas. Es más, los convenios del azúcar y del café no tienen otros implementos o recursos que justamente tal limitación de la cantidad total exportada y distribución de ese total entre los miembros de acuerdo con algún principio general. Aunque este método tiene la ventaja práctica apreciable de que no necesita financiación masiva central, esto no significa que es libre de costos. Al contrario, los costos son soportados directamente por las economías de los países participantes. Si las cuotas impuestas son de exportación, y si la producción no puede adaptarse rápidamente a cambios en las cuotas, habrá que mantener existencias en los países productores, y tendrán que ser financiados o por los mismos productores o —lo que es más usual— por el gobierno. Si por otro lado se

impusieran cuotas de producción, nunca hecho hasta ahora por acción internacional, los costos serían distribuidos más difusamente entre aquellos factores productivos que pasen a ser desempleados en consecuencia del plan.

Tanto los fondos de estabilización como los sistemas de cuotas dependerían, para su éxito, de la satisfacción de una de dos condiciones. O deben incluir prácticamente a todos los exportadores presentes y potenciales, o deben comprometer a todos los compradores importantes a comprar de países miembros aun cuando puedan obtener condiciones más favorables de los países que no son miembros. La razón por la primera condición es simple: si una parte importante de los vendedores potenciales no se adhieren a un acuerdo de esta clase, podrán demoler el precio por estabilizar, reemplazando los volúmenes retirados del mercado por los miembros con ofertas mayores de su producción. Es decir, podrán hacerlo al menos que se satisfaga la segunda condición: que los países compradores no acepten tales ofertas. Que el punto es de importancia considerable se ha comprobado en la práctica muchas veces; basta citar los efectos de la no-adhesión de los productores africanos del café al Acuerdo de México de 1957²¹ y el derrumbe del precio del estaño en 1958 cuando un país no miembro —la Unión Soviética— de repente aumentó el volumen de sus exportaciones a la Europa Occidental.²²

En la práctica, ambas condiciones son difíciles de obtener para muchos productos. La primera tiende a estrellarse contra el obstáculo de los productores nuevos —véase la nota 18— que, si son productores de costos bajos, a menudo tienen más que ganar de la libre competencia que de un acuerdo que congela su proporción del mercado en los niveles del pasado. La segunda condición requiere un compromiso entre los intereses divergentes de productores y consumidores, aunque ambos estén interesados en precios estables, tenderán a diferir sobre que constituye un nivel de precios razonable. Además, la fuerza del interés de cada uno en la estabilización tiende a depender de la fase del ciclo en que se encuentra algún producto.

Es claro que todos estos obstáculos pueden solucionarse si el deseo de llegar a una solución es lo suficientemente fuerte. Así, por ejemplo, las reclamaciones de los productores nuevos pueden, teóricamente, ser tomadas en cuenta si se les concede una proporción gradualmente creciente del mercado. Por lo menos en un mercado creciente en términos absolutos, en el

21 Nótese que los mismos productores africanos en 1959 decidieron que el sistema de cuotas también les ofrecía ventajas, y por primera vez acordaron adherirse al Convenio. Tradicionalmente su posición había sido que cualquier distribución del mercado, basado en proporciones previas, les perjudicaba porque su producción y sus exportaciones estaban creciendo en tasa múltiple de la de los latinoamericanos.

22 Al fin el director del Consejo Internacional del Estaño tuvo que suspender sus compras por falta de fondos. Sólo el acuerdo voluntario de la URSS, después de amenazas del Gobierno Británico de imponer cuotas de importación, de limitar sus futuras exportaciones de estaño, y la obtención de fondos especiales, hizo solvente otra vez al Consejo que desde entonces ha logrado disponer de las existencias acumuladas.

que esto no llevaría consigo reducciones absolutas en las cuotas de los productores tradicionales, el problema podría ser resuelto así. Tal solución sería especialmente factible cuando los productores tradicionales ya han acumulado grandes existencias; el peligro que representan éstas también dará aliciente a los productores nuevos más dinámicos a llegar a un entendimiento. Igualmente, las tendencias naturales de países consumidores a negarse a entrar en compromisos de comprar en mercados que pueden resultar más caros que otros, quizás puedan calmarse si las cantidades que se obligan a comprar en los mercados estabilizados no constituyen el total de sus importaciones. Un comienzo en esta dirección fue hecho por el Acuerdo Internacional del Trigo, y aunque por muchas razones éste no ha tenido el éxito imaginado por sus arquitectos, no cabe duda de que pueden encontrarse soluciones a esta clase de problemas si existe un deseo básico suficientemente fuerte de llegar a un acuerdo.

Pero hay otro problema, quizás más grave, que también deberá tomarse en cuenta cuando se decida cómo, y en qué nivel, se estabilizará a algún precio por acción internacional. Un precio estable, especialmente uno alto, pero aún uno que no sea más alto que lo que hubiera sido el promedio cíclico, puede acelerar el desarrollo de sustitutos. Es evidente que el aliciente de desarrollar sustitutos para un producto dado sube con el precio del producto. Pero también existe la posibilidad que el mismo conocimiento de que el precio de algún producto será mantenido en algún precio dado, aumentará la probabilidad de que serán comenzados programas de investigaciones científicas a largo plazo que requerirán inversiones grandes. Cuando no hay certidumbre sobre los precios del futuro, siempre es posible que tales programas no sean considerados rentables, desde que bajas en el precio siempre pueden ocurrir. El grado del peligro varía entre los diferentes productos básicos y no debe exagerarse, pues muchos de los mayores avances técnicos se han hecho bajo otros estímulos que los del mercado. Sin embargo, para muchos grupos de productos el peligro quizás no es hipotético, los alimentos (la margarina en vez de la mantequilla, el chocolate sintético en vez del cacao), las fibras (los materiales sintéticos en vez de la lana y del algodón), los combustibles (el gas natural reemplazando al petróleo, y ambos carbón), los metales (el cobre y el zinc sintiendo la presión de los metales livianos —incluyendo el aluminio— y de materiales plásticos que también afectan al plomo y al estaño), el caucho, y muchos otros productos están en posición de tener que defender sus mercados continuamente de los avances técnicos. Y tal tendencia no da indicaciones de disminuir; al contrario, la institucionalización de la investigación científica hace mucho más probable que aumente en intensidad. Es cierto que aún los mercados más libres, con los precios más volátiles no pueden evitar avances científicos e innovaciones tecnológicas y las consiguientes alteraciones en la demanda. Es cierto también que el proceso

descrito a veces opera al revés y que países subdesarrollados a veces, repentinamente, se encuentran poseedores de haberes valiosos —véase el uranio— cuya demanda fue desencadenada solamente por algún avance científico. Pero con todo esto, parece cierto que el peligro de la estabilización demasiado rígida es tan grande como el más obvio peligro de la tentación de estabilización en niveles demasiado altos. Habrá casos en que se ganará más permitiendo a un producto luchar contra sustitutos nuevos por medio de la competencia de precios. Esto tendrá aplicación especial en aquellas industrias en que la renta tradicionalmente constituye proporción relativamente elevada del precio. No cabe duda, pues, que planes y esquemas completamente automáticos y mecánicos que tengan valor, son imposibles de obtener en este campo. En todo caso habrá que delegar cierto grado de autoridad discrecional al cuerpo encargado de administrar tales pactos. La mejor forma de hacerlo, debería ser el objetivo de otro estudio.