



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.10/2
14 de mayo de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de Expertos en el impacto sobre
los servicios de los productos básicos y
las exportaciones de gran interés para los
países en desarrollo de la modificación de
las estructuras de la oferta y la demanda
en el mercado
Ginebra, 7 a 9 de julio de 1999
Tema 3 del programa provisional

REUNIÓN DE EXPERTOS EN EL IMPACTO SOBRE LOS SERVICIOS DE LOS
PRODUCTOS BÁSICOS Y LAS EXPORTACIONES DE GRAN INTERÉS PARA LOS
LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE LA MODIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS
DE LA OFERTA Y LA DEMANDA EN EL MERCADO

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En el presente informe se describen algunos factores (cambios demográficos, avances tecnológicos, transformación de las estructuras de los mercados internos y de los internacionales y evolución del carácter de la demanda de consumo) que ejercen una influencia considerable sobre el funcionamiento de los mercados de productos básicos y se examinan sus efectos en el proceso de formación de los precios de dichos productos, así como los beneficios que los países en desarrollo pueden obtener de sus sectores de producción básica. Se ha comprobado, entre otras cosas, que, a causa de la disminución de los márgenes en el comercio internacional, se ha reducido el número y ha aumentado el tamaño de las empresas internacionales especializadas que son las que tienen a su cargo la mayor parte del comercio internacional de productos básicos; la actividad de estas empresas, que se ha diversificado en toda la gama de productos, ha adquirido una estructura cada vez más integrada en sentido ascendente hasta el nivel de los agricultores y en sentido descendente hasta el nivel del transporte y la transformación. Aun cuando en último término ello mejora el funcionamiento de los mercados internos, muchos agricultores y comerciantes disponen de escasos medios para negociar en pie de igualdad con las grandes empresas comerciales, sobre todo después de la supresión en muchos países de las juntas estatales de comercialización. Estimular en el plano nacional la misma evolución que ha conducido a la reducción de los márgenes en el comercio internacional (es decir, facilitar el acceso a la información y mejorar el funcionamiento de los mercados, por ejemplo, con la concesión de créditos) hará posible corregir en parte este desequilibrio.

Se subraya en el informe que, después de varios años de intensa intervención oficial, no surgirán de la noche a la mañana nuevas instituciones comerciales, sino que será necesario impulsar su creación y rodearlas de cuidados. Se pasa revista a políticas merecedoras de atención. Además, se pone de relieve en el informe que sólo se comprenden a medias muchos de los factores fundamentales que determinan el funcionamiento del mercado y que seguirán ejerciendo influencia sobre él en los años venideros; se enumeran algunos temas que merecen ser objeto de ulteriores investigaciones y análisis.

INDICE

<u>Capítulos</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS COMERCIALES	4 - 39	4
A. Efectos de la evolución demográfica	4 - 5	4
B. Efectos de la evolución tecnológica	6 - 12	5
C. Cambios en las estructuras de los mercados internos	13 - 17	7
D. Cambios en las estructuras de los mercados internacionales	18 - 31	9
E. Satisfacer las necesidades del mercado	32 - 35	15
F. Conclusión	36 - 39	16
II. CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DE PRECIOS	40 - 46	18
A. Aceleración de los ajustes de los precios a la evolución del mercado	40 - 44	18
B. Importancia de los precios de referencia	45 - 46	20
III. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y CUESTIONES DE ORDEN GENERAL	47 - 52	22

INTRODUCCIÓN

1. En su tercer período de sesiones, celebrado en octubre de 1998, la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos decidió convocar una reunión de expertos sobre "el impacto de los precios de los productos básicos y las exportaciones de gran interés para los países en desarrollo de la modificación de las estructuras de la oferta y la demanda en el mercado" (párrafo 83 del documento TD/B/COM.1/22). El presente informe ha sido preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Reunión de Expertos.
2. Las estructuras industriales y comerciales han ejercido una influencia, a menudo insuficientemente apreciada, sobre la formación de los precios de los productos básicos y sobre los beneficios que los países en desarrollo y los países de economía en transición pueden obtener de sus sectores de producción básica. De 1971 a 1984 la UNCTAD se ocupó de las estructuras de la industria y del mercado de muchos productos básicos importantes. Con posterioridad, este asunto ha sido objeto de un número relativamente pequeño de trabajos de la UNCTAD o de otros organismos. Ahora bien, las estructuras industriales y comerciales han evolucionado, lo que ha transformado el funcionamiento de la economía de los productos básicos, con consecuencias sobre las políticas reguladoras.
3. En el presente informe se describen los principales hechos ocurridos en relación con las estructuras industriales y comerciales a lo largo del último decenio aproximadamente y sus consecuencias. Después de examinar el efecto de los cambios en el entorno exterior (a causa de los factores demográficos y del progreso tecnológico) se analizan los cambios sobrevenidos en las estructuras de los mercados internos y de los internacionales. A continuación se examinan los cambios ocurridos en los procesos de formación de los precios y se hace referencia a la vulnerabilidad de las economías frente a las crisis en el sector de los productos básicos. En el último capítulo se relacionan las consecuencias sobre la política reguladora y se hace una evaluación de las medidas de carácter general que pueden atenuar los efectos negativos que la evolución de las estructuras comerciales puede tener sobre los países en desarrollo y los países en transición y se mencionan también algunas cuestiones de orden general de las que los expertos tal vez deseen ocuparse.

Capítulo I

CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS COMERCIALES

A. Efectos de la evolución demográfica

4. Los factores demográficos hacen sentir sus efectos sobre las estructuras comerciales y ejercen influencia no sólo sobre la cantidad y la situación de la oferta y la demanda, sino también sobre los mecanismos que se utilizan para satisfacer la demanda. Los dos efectos demográficos más importantes sobre las estructuras comerciales son los siguientes:

- a) La demanda de algunos productos básicos aumenta con mayor rapidez que la población mundial. El aumento de la prosperidad trae consigo una modificación de las modalidades de consumo (véase el cuadro 1) y, en particular, una mayor demanda de carne intensifica la presión en favor del cultivo de plantas de forraje. Se agudiza así la escasez de recursos en tierra de cultivo y agua y se reclama de los poderes públicos la creación de condiciones propicias para atenuar la penuria.
- b) La urbanización se acelera sin cesar. Media cada vez más distancia entre los productores, los transformadores y los consumidores; se acrecienta el consumo de alimentos elaborados y se intensifica la propensión de los consumidores a comprar productos de marca (que, en comparación con los que no son de marca, son productos importados en muchos casos). Disponer de un eficaz sistema de distribución adquiere una importancia primordial. La infraestructura ha de estar en condiciones de atender a las necesidades de los nuevos sistemas de comercio de productos básicos: los sistemas de transporte han de estar bien organizados, la infraestructura de la comercialización al por mayor ha de ser excelente (por ejemplo, son imprescindibles las instalaciones de almacenamiento refrigerado); los servicios han de ser fiables y los controles y la inspección cobran mayor importancia. En muchos casos, las autoridades no están en condiciones de prestar algunos de estos complejos servicios y, por ello, es necesario dar al sector privado flexibilidad para desarrollarse.

5. Otro efecto de los cambios demográficos y económicos es la transformación que experimentan la dirección y el consumo de las corrientes comerciales. Para los países en desarrollo, el comercio entre el Norte y el Sur sigue siendo predominante, pero se intensifica con relativa rapidez el comercio de productos básicos entre países del hemisferio meridional. Hasta cierto punto la evolución tecnológica favorece esta mudanza de las corrientes comerciales (en particular, los mejoramientos introducidos en las telecomunicaciones y la tecnología de la información, así como la creciente eficacia de los sistemas de transporte internacional). Los planes de integración regional desempeñan también una función al respecto. Ahora bien, el marco institucional del comercio entre los países del hemisferio meridional sigue siendo un tanto precario y, por ello, los bancos y las empresas comerciales de los países desarrollados siguen desarrollando una actividad determinante.

Cuadro 1

Estructuras típicas del consumo de alimentos según
 la cuantía de los ingresos

Ingresos anuales por persona (dólares EE.UU.)	Calorías consumidas diariamente	Composición del suministro de calorías
300	2 000	Dos tercios de las calorías suministradas proceden de tubérculos, leguminosas y cereales. Los alimentos se consumen crudos y, en gran parte, no han sido elaborados.
3 000	3 000	Menos de la mitad de las calorías procede de tubérculos, leguminosas y cereales. Gran parte de la alimentación llega en forma elaborada, preparada y envasada.
30 000	3 400	El pescado, la carne, la leche y los huevos proporcionan más calorías que el conjunto de los tubérculos, las leguminosas y los cereales. Los servicios, la comodidad y la adaptación a la clientela son elementos importantes en el suministro de alimentos.

Fuente: Robbin S. Johnson, Food policy in APEC, Institute of International Economics, Special Report 9, Washington, octubre de 1997.

B. Efectos de la evolución tecnológica

6. La tecnología se enseñorea de la sociedad moderna y ejerce su predominio sobre las actividades de estudio, producción, transporte, transformación, comercialización y distribución, así como sobre la información.

7. Los avances tecnológicos han facilitado el hallazgo de reservas de minerales y petróleo e incluso de bancos de pesca y hasta han hecho posible la explotación rentable de depósitos relativamente pequeños, de características mediocres, situados en lugares de acceso difícil. El resultado de todo ello y de los perfeccionamientos introducidos en las políticas nacionales en materia de inversión ha sido que la obtención de estos productos básicos se ha diversificado cada vez más geográficamente (lo que ha tenido a veces un efecto considerable sobre los países en los que se han descubierto nuevos yacimientos explotables).

8. Desde la perspectiva de la producción, los avances tecnológicos están reduciendo continuamente los costos de obtención de los productos básicos. Éste es un factor importante de la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos, pues la obtención de estos productos tiene lugar en condiciones relativamente competitivas. En cambio, los costos de

comercialización y distribución no parecen ser muy elásticos y es evidente que buena parte de los aumentos de productividad conseguidos no se reflejan en los precios de consumo. En el caso de los minerales y combustibles, los avances tecnológicos han hecho más fácil adaptar la producción a las alzas de precios (pero hay cierta resistencia a reducir la producción en respuesta a las bajas de precios); como consecuencia de ello y de la mayor transparencia del mercado, las oscilaciones bruscas de precios han pasado a ser de una duración mucho más breve que las registradas en los decenios anteriores.

9. La tecnología es de una importancia cada vez mayor para la evolución de la demanda de productos básicos. La biotecnología puede modificar el paisaje de los espacios de cultivo competidores; los productos de cerámica y vidrio están reemplazando los metales en muchas aplicaciones; una maquinaria perfeccionada de elaboración puede reducir la importancia de la calidad de las materias primas (por ejemplo, es posible oponerse así al pago de un precio más elevado por el algodón de fibra larga en comparación con los algodones ordinarios), pero acrecienta la importancia de los suministros formados por material de calidad conocida y uniforme; los condimentos artificiales ponen en peligro la posición de algunos productos básicos (por ejemplo, la vainilla y el cacao de fina calidad). La tecnología puede inutilizar también algunos mecanismos comerciales: por ejemplo, la invención de aparatos modernos de clasificación del algodón ha reducido considerablemente la utilidad de las operaciones de inspección visual. A un nivel más complejo, las bolsas de contratación a viva voz están perdiendo terreno frente a las bolsas electrónicas.

10. Un aspecto concreto del progreso tecnológico está relacionado con la evolución del transporte internacional. El costo del transporte marítimo internacional ha disminuido considerablemente a lo largo del último decenio, en particular a causa del empleo de contenedores y del transporte intermodal. Este hecho modifica la economía del comercio internacional en general, así como los costos relativos del acarreo de diversas clases de productos básicos. Por ejemplo, la evolución de las técnicas del transporte de cacao a granel ha abaratado mucho el transporte, pero únicamente el de los cacaos que se expiden a granel. En la práctica, muchos elaboradores están dispuestos a sacrificar la calidad a fin de economizar en los gastos de transporte. Se reducirán así los precios más elevados que se abonan a los productores por el cacao de calidad superior.

11. Cabe citar como ejemplo del efecto de la tecnología de la información las estructuras comerciales del sector del maíz de Filipinas¹. De conformidad con el Sistema Electrónico de Negociación en la Agricultura que utiliza la Administración Nacional de Alimentos (NFA), los productores de maíz de todo el país pueden vender sus productos directamente a los fabricantes de piensos y a otros usuarios en Manila. Los agricultores pueden cotizar un precio después de depositar las existencias en un almacén de propiedad pública que está en relación con la oficina de la NFA en Manila (se calculan previamente los gastos de almacenamiento y transferencia a Manila). Dicha oficina recibe también propuestas de compradores eventuales y, si las ofertas y las propuestas se corresponden, la NFA efectúa las entregas a partir de sus almacenes en Manila. Puede transferir así las reservas de su almacén provincial a Manila en el momento más oportuno. Por otra parte, este sistema pone también de relieve de qué modo un organismo público tradicional que tiene una intervención directa en la comercialización, distribución y

almacenamiento de productos alimenticios puede transformarse en un instrumento que facilita el comercio privado. Asimismo en el Brasil, un sistema de negociación electrónica, instituido por el Banco do Brasil y por las bolsas de contratación de productos básicos, da a los agricultores un acceso directo al centro comercial nacional. Estos sistemas electrónicos pueden transformarse fácilmente en el medio principal de prestación de nuevos servicios a los agricultores (entre otros el suministro de elementos, la concesión de créditos, la negociación de los seguros y la gestión del riesgo de fluctuación de los precios), además de tener la posibilidad de hacerlos extensivos a los compradores extranjeros.

12. Un volumen cada vez mayor de información y el advenimiento de la red Internet han dado a los países en desarrollo mayores posibilidades de dedicarse a la obtención de productos básicos no tradicionales y de productos industriales. Los productores y los comerciantes pueden hallar más fácilmente informaciones sobre los precios, así como sobre las técnicas de producción y sobre las modalidades de cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias. Pueden relacionarse y comunicarse también más fácilmente con los compradores (pues la inversión para la compra de aparatos de vídeo que dan a los compradores la posibilidad de inspeccionar visualmente el producto no va más allá de unos centenares de dólares).

C. Cambios en las estructuras de los mercados internos

13. En muchos países el control oficial del sector de los productos básicos se ha reducido considerablemente a lo largo del último decenio. Ello no ha dejado de tener efectos sobre las estructuras industriales y comerciales. Como ha señalado un observador de la industria, y ello sirve de ejemplo bastante típico, "la liberalización del sector del cacao en el África occidental ha tenido como consecuencia una brusca intensificación de la concentración en el sector de la exportación; los molturadores y las empresas comerciales europeas han tendido a integrarse con los productores originarios, directamente o a través de las relaciones de agencia. (...) Dos factores impulsan esta concentración. Primero, la tendencia favorable al transporte del cacao a granel hace necesarias las grandes expediciones. (...) El segundo factor es el acceso a la financiación" ². En conjunto, esta tendencia ha tenido como resultado una mengua proporcional del valor en el mercado internacional de los productos básicos conservados en el país; merece un estudio más detenido determinar si este efecto es compensado por una utilización más eficiente y equitativa de la parte que permanece en el país.

14. La liberalización de la agricultura en muchos países en desarrollo ha creado nuevas oportunidades y lanzado nuevos retos a los operadores del sector privado, pero también ha suscitado nuevas dificultades, en especial para los pequeños agricultores y para los comerciantes del país. En un ambiente de programas de ajuste estructural y presiones en favor de la liquidez sobre los poderes públicos, los bancos y el sector privado, se ha puesto fin a los controles de precios, se han suprimido entidades oficiales que intervenían en el suministro de elementos o en la comercialización de productos básicos, se han liberalizado los sistemas de crédito agrícola y se han reducido las licencias de importación y los controles de cambios.

15. En principio, la liberalización y la desregulación deben aumentar la proporción de los precios de exportación percibidos por los agricultores

(aunque saber si ello se traducirá o no en una ganancia en cifras absolutas dependerá de la evolución de los precios de exportación), y en algunos mercados (por ejemplo, los del café y el cacao) así parece haber ocurrido en los años siguientes a la liberalización³. Ahora bien, mientras aprenden a operar en un mercado liberalizado, los agricultores han de resolver muchos y nuevos problemas. Figuran entre éstos la falta de posibilidades para atenuar su exposición a los riesgos de fluctuación los precios en el mercado mundial y para mantener los productos almacenados a fin de beneficiarse de las alzas estacionales de los precios; la falta de informaciones comerciales sobre otros mercados y sobre los precios en esos mercados y la falta de capital de operaciones, agravada por un acceso mediocre al crédito (como consecuencia en parte de la incapacidad general de los bancos nacionales para suministrar medios financieros afianzados en los recibos de almacenamiento). En cuanto a los comerciantes, en los años iniciales de la liberalización las funciones de las antiguas juntas oficiales de comercialización fueron generalmente asumidas por un grupo de comerciantes del país. Ahora bien, estos comerciantes fueron reemplazados rápidamente por compañías comerciales internacionales o por agentes de éstas. Entre las causas de esta evolución figuran el costo relativamente elevado del crédito para los comerciantes del país, así como los problemas relacionados con la utilización de las técnicas de gestión de los riesgos.

16. Las importaciones de productos básicos han sido privatizadas también en muchos países. Los nuevos importadores privados se enfrentan con problemas análogos a los planteados a los exportadores locales: carecen de experiencia práctica en comercialización y de habilidad para obtener y analizar las informaciones comerciales y tienen un acceso inadecuado a los instrumentos de crédito y de gestión de los riesgos de fluctuación de los precios. Los comerciantes internacionales han reaccionado con frecuencia frente a los cambios sobrevenidos en las estructuras de importación con la adquisición de un control más amplio del sistema de distribución hasta el nivel de los depósitos y almacenes en el interior de los países. En el plano nacional, les preocupa estar en condiciones de proteger a los consumidores contra las fluctuaciones de los precios de importación de productos tan importantes como los derivados del petróleo y los cereales; es necesario efectuar más trabajos sobre las redes de seguridad con base en el mercado a fin de formular las respuestas políticas apropiadas a este problema.

17. Un efecto colateral de la liberalización es el hecho de que los servicios suministrados al sector de los productos básicos estén siendo prestados cada vez más por compañías extranjeras, lo que reduce la parte del precio de exportación que queda en el país productor. Las causas de este hecho son las siguientes:

- a) Cuando se integran en la red de comercialización, las compañías extranjeras recurren a sus colegas tradicionales (occidentales) para la contratación de los seguros y, en parte, también para los servicios logísticos. En cambio, las compañías estatales y las compañías privadas del país han recurrido por lo común a los prestatarios nacionales de servicios.
- b) Las técnicas de financiación son cada vez más complejas y, por ello, los bancos que intervienen en la financiación de los productos básicos han de afinar sus prestaciones. Aun cuando algunas

instituciones, entre ellas el Banco Africano de Exportación e Importación, se esfuerzan con ahínco, en muchas partes del mundo los bancos nacionales están quedando a la zaga de los internacionales en la adquisición de la pericia necesaria para una financiación estructurada. Si no se adoptan medidas de corrección, la financiación correrá cada vez más a cargo de las empresas bancarias y comerciales extranjeras que embolsarán los márgenes correspondientes a dicha financiación.

D. Cambios en las estructuras de los mercados internacionales

1. Cambios en los sectores de los minerales, los metales y el petróleo

18. Como casi todos los productos minerales y metálicos están extremadamente normalizados y los productores no pueden influir sobre los precios (por lo menos en el caso de los metales cotizados en los mercados terminales), los costos de producción son el principal factor determinante de la competitividad e incluso en muchos casos el único factor determinante. En consecuencia, las decisiones en materia de inversión suelen tomarse sobre la base de los costos de producción en relación con el resto del sector. Como criterio práctico se considera que un proyecto concreto será aprobado si los costos de explotación previstos están por debajo de un 25% de los corrientes en el sector.

19. La situación de las instalaciones de producción en el sector de los minerales y metales viene determinada casi siempre por la situación de los yacimientos de mineral. Además, las etapas de actividad son muy largas y es necesario invertir mucho capital en el sector. Por consiguiente, los cambios en la estructura geográfica del sector sólo se hacen efectivos con lentitud⁴ a medida que se inauguran nuevas instalaciones de producción o se cierran las existentes a causa del agotamiento de los yacimientos o de una evolución adversa de los costos de producción. Los cambios que modifican las partes de producción que corresponden a cada compañía son principalmente el resultado de fusiones y adquisiciones de empresas y, a lo largo de los últimos años, ha habido en el sector varias fusiones de importancia. Sin embargo, las fusiones no han modificado el carácter de la competencia en el sector. Han tenido nuevamente un efecto marginal sobre el grado de concentración. Dentro del sector de los minerales y metales en conjunto, las compañías han diversificado sus actividades en sentido ascendente o descendente, pero, al revés de lo que ocurre con los productos básicos agrícolas, no hay indicaciones de una tendencia general hacia una integración en sentido vertical ascendente (aunque, por supuesto, es un hecho histórico que el sector de los minerales y metales está más integrado en sentido vertical que la agricultura).

20. A más largo plazo, la tendencia en el caso de la estructura industrial se puede calificar de tendencia de regreso a los intereses básicos, caracterizada por la retirada de las compañías no mineras, en particular las petrolíferas, que abandonan el sector y por un grado reducido de diversificación horizontal dentro de las compañías mineras. Es posible que más adelante estas tendencias se traduzcan en un mayor grado de concentración de la actividad en un pequeño número de productores, cuya capacidad de competencia estará basada principalmente en los factores tecnológicos y en el volumen de su base de capital. Así ocurre ya en el sector del petróleo,

donde las condiciones están cambiando con rapidez. En menos de un año, de agosto de 1998 a marzo de 1999, ha habido fusiones y absorciones con un valor superior a los 200 millardos de dólares ⁵.

21. Una evolución importante registrada en particular a lo largo del último decenio es la apertura de muchos países en desarrollo y países en transición a la inversión extranjera en la producción de minerales. Como resultado de cambios tecnológicos, así como de cambios políticos y legislativos, la inversión en la prospección y explotación de yacimientos minerales, que en el decenio de 1980 tendía a estar concentrada en Australia, el Canadá y los Estados Unidos, ha pasado a estar distribuida de modo más equilibrado y una proporción considerable de las nuevas inversiones se dirige a la América Latina y proporciones cada vez mayores de inversiones con fines de prospección se dirigen hacia la América Latina y África.

22. Otra evolución importante, que según es de prever ejercerá con el tiempo alguna influencia sobre la estructura de la industria, es la reducción del número de compañías pequeñas. Estas compañías, que desarrollan su actividad sobre todo en el sector de los metales preciosos, han desempeñado tradicionalmente una función importante como descubridores y explotadores de nuevos yacimientos de mineral. Sus operaciones se financian por lo común a través de las bolsas de comercio de Vancouver y Toronto. Una vez que una pequeña compañía ha descubierto un yacimiento comercial y ha realizado los trabajos iniciales de explotación, el yacimiento suele ser vendido a una empresa más importante con mejores recursos financieros y técnicos. Después del incidente de la compañía Bre-X ⁶ y del desplome de los precios de los metales, ha sido cada vez más difícil para las pequeñas compañías reunir el capital social necesario para financiar las actividades de prospección y un buen número de ellas ha dejado de funcionar.

23. Como ocurre con casi todos los productos básicos agrícolas, se ha reducido la función de los comerciantes que se ocupan de los productos básicos minerales (pero, al contrario de los productos básicos agrícolas, la presión en favor de este cambio ha provenido principalmente de los productores, no de los usuarios). Ha tenido cierta influencia al respecto la mayor cautela de los productores con relación a la gestión de los riesgos de fluctuación de los precios, en parte como resultado de la importancia cada vez mayor de los acuerdos de financiación estructurada para la inversión en minerales. Si bien los comerciantes siguen desempeñando una función importante como intermediarios para los minerales y metales que no están cotizados en los mercados terminales, su importancia ha disminuido también en relación con estos productos básicos. Ello es la consecuencia de las normas cada vez más rigurosas en materia de especificaciones de los productos y plazos para las entregas, factores que favorecen el establecimiento de contactos directos entre los productores y los consumidores. Sin embargo, las principales compañías comerciales siguen teniendo a su cargo una gran parte del comercio mundial de algunos minerales y metales. Como ha ocurrido en la agricultura, como mínimo algunas de estas compañías comerciales han fortalecido su posición en el mercado adquiriendo una mayor intervención en las operaciones de transformación de los metales. Por ejemplo, la empresa Glencore, con sede en Suiza, que según informaciones realiza dos quintas partes del comercio mundial de bauxita, alúmina y aluminio y una décima parte del comercio mundial de zinc, interviene muy activamente en la transformación de metales en todo el mundo. Además de adquirir el control de fábricas de

acero y de fundiciones de aluminio, zinc y cobre, los comerciantes procuran también ofrecer a sus clientes una gama completa de productos básicos, ofreciendo, por ejemplo, no sólo desde mineral de hierro hasta fábricas de acero, sino también carbón (lo que conduce a un proceso de concentración de las empresas comerciales en los sectores de los minerales y metales, análogo al descrito más arriba en relación con la agricultura).

2. Cambios en la agricultura

24. En la agricultura, al igual que en el sector de los minerales, se han modificado las actividades y las funciones de los comerciantes. En la actualidad los compradores y los vendedores pueden relacionarse directamente y, en consecuencia, si desean sobrevivir, los comerciantes no pueden limitarse a desempeñar una función de mero intermediario: han de prestar servicios con valor añadido. En la esfera de la información se ha reducido marcadamente la ventaja de los comerciantes, lo que tiende a reducir sus márgenes de beneficio ⁷. Como ha dicho un comerciante de café: "Hace tiempo, una empresa comercial podía obtener información sobre elementos básicos de la oferta días, semanas o meses antes de que fuera de conocimiento general, lo que le daba la capacidad de conseguir beneficios en el mercado terminal. Actualmente, parece que todo el mundo está al corriente de todo" ⁸. Por supuesto, buena parte de las informaciones comerciales ampliamente disponibles en la actualidad sólo son útiles si van acompañadas por un análisis apropiado. Fiadas de su pericia analítica y bajo la presión ejercida por la disminución de los márgenes en las operaciones comerciales corrientes, un número considerable de empresas comerciales siente cada vez más la tentación de especular con las variaciones futuras del mercado ⁹.

25. Sin embargo, la descentralización de la obtención, exportación e importación de productos básicos, en condiciones de mengua general de la calidad del crédito de los países en desarrollo y de los países de economía en transición, ha creado oportunidades para los comerciantes deseosos de correr riesgos y con posibilidades de hacerlo. El tamaño es un factor de segura ventaja cuando se aceptan riesgos.

26. La necesidad de que los comerciantes presten servicios con valor añadido y estén en condiciones de correr riesgos importantes ha ejercido influencia sobre la estructura de la comunidad comercial. Para prestar servicios con valor añadido, la empresa comercial ha de ser de muy grandes dimensiones o bien operar como especialista en un pequeño espacio (definido por el producto o por la zona geográfica o por ambos factores). Las grandes empresas comerciales diversificadas realizan un giro superior al PIB de muchos de los países, por no decir la mayoría de los países, con los que comercian. Sus dimensiones les dan acceso a seguros, medios financieros y transportes más baratos, a una mejor información, una mayor capacidad de aceptación de riesgos y más posibilidades de arbitraje entre sus diversas transacciones. En cambio, las compañías comerciales sacan provecho de su agilidad y capacidad de reacción rápida; bastan para ello un pequeño número de niveles de dirección y poca burocracia. Hasta ahora los pequeños comerciantes estaban en desventaja porque, para tener todas las informaciones comerciales de interés, era necesario crear una red de oficinas y agentes alrededor del mundo, porque los contactos personales eran indispensables para obtener información. En la actualidad, la difusión de la red Internet y la posibilidad de disponer más ampliamente de la agencia Reuters y de vendedores

análogos de noticias tienen como consecuencia recibir las informaciones de manera mucho más fácil. Por consiguiente, es probable que seguirán abundando los jugadores en los mercados especializados.

27. El sentimiento dominante entre los comerciantes y los demás participantes en el comercio de productos básicos es que la concentración de los comerciantes está intensificándose en respuesta a márgenes más reducidos, y hay algunas indicaciones en este sentido. Por ejemplo, en 1980 había en Londres más de 30 empresas dedicadas al comercio del cacao; en la actualidad son menos de 10. Ha habido un número considerable de fusiones y absorciones entre las empresas comerciales. Por ejemplo, la empresa Cargill, que en el decenio de 1980 había comprado ya varias empresas comerciales con una actividad considerable en los mercados del algodón, el café y el cacao, absorbió la empresa Continental Grain en 1998. Por otra parte, muchos de los cambios han consistido en una reestructuración de las empresas comerciales. Por ejemplo, en 1995 tres empresas comerciales tenían todavía a su cargo unas cuatro quintas partes del comercio mundial de cacao, pero en vez de Gill&Duffus, Berisford y Sucden (que estaban especializadas principalmente en el comercio de cacao y azúcar), las compañías hegemónicas eran Cargill, ED&F Man y Phibro (con una gama ampliamente diversificada de intereses comerciales). Algunas estimaciones de la participación de las empresas comerciales en el comercio mundial en el decenio de 1990 dan para las grandes empresas proporciones inferiores a las indicadas en el cuadro 2. Por ejemplo, las seis mayores compañías dedicadas al comercio del café (dominado por dos empresas de torrefacción, KGF/Jacobs y Nestlé, seguidas por cuatro compañías comerciales: Neumann, Volcafé, Cargill y ED&F Man) realizaron aproximadamente tres cuartas partes de las importaciones mundiales de café, cifra inferior a la proporción correspondiente a las seis mayores compañías a comienzos del decenio de 1980. En 1994, se calculaba que las seis mayores compañías algodoneras realizaban únicamente una tercera parte del comercio internacional del algodón. Por supuesto, no es improbable que esta discrepancia se deba a una estimación excesiva de la participación de las compañías a comienzos del decenio de 1980.

Cuadro 2

Participación de las principales compañías comerciales en el mercado mundial hacia 1980 (con exclusión de los acuerdos especiales de comercio)

Producto	Concentración del mercado	Compañías
Trigo, maíz y habas de soja	Seis compañías dominaban del 85 al 90% del mercado	Cargill, Continental, Louis Dreyfus, Bunge & Born, André, Toepfer
Café	Seis compañías dominaban del 85 al 90% del mercado	Rothfos, ACLI (adquirida en 1983 por Cargill), J. Aron, Volkart, Socomex, ED&F Man
Azúcar	Cuatro compañías dominaban del 60 al 65% del mercado	Sucden, Phibro, Tate&Lyle, ED&F Man
Bananas	Tres compañías dominaban el 80% del mercado	United Brands, Castle&Cook, Del Monte

Cacao	Tres compañías dominaban el 80% del mercado	Gill&Duffus, Berisford, Sudden
Té	Tres compañías dominaban el 85% del mercado	Unilever, Associated British Foods, Lyons-Tetley
Algodón	Ocho compañías dominaban del 85 al 90% del mercado	Cargill, Volkart, Mcfadden/Valmac, Dunavant, Tokyo Menka Kaisha, Sumitomo, Bunge&Born, Allenberg
Diamantes	Una compañía dominaba el 80% del mercado	De Beers/Organización Central de Venta

Fuente: Varios estudios de la UNCTAD sobre la estructura industrial y comercial, 1980-1984.

28. En la actualidad y en comparación con hace dos decenios, se ha reducido el número y ha aumentado el tamaño de las empresas especializadas en el comercio de productos básicos; la actividad de estas empresas, que se ha diversificado en toda la gama de productos, ha adquirido una estructura cada vez más integrada en sentido ascendente hasta el nivel de los agricultores y en sentido descendente hasta el nivel del transporte y la transformación. Con todo, aparte de este proceso de concentración de los comerciantes, éstos considerados colectivamente han cedido una parte del mercado a los usuarios, entre ellos las empresas de torrefacción en el caso del café, a los molturadores en el caso del cacao y a las cadenas de supermercados en el caso de una gama de productos básicos. De todos modos, donde ha habido una concentración de comerciantes, ha habido a la vez una concentración de usuarios. Por ejemplo, seis fabricantes realizan más de la mitad de las ventas mundiales de chocolate. Además, se observa una tendencia creciente hacia la concentración en el comercio al por menor: en casi todos los países europeos, las cinco mayores cadenas de supermercados tienen una participación en el mercado superior al 50%. Estas cadenas están integrándose hacia atrás, a veces mediante inversiones, pero más corrientemente mediante la creación de redes. Entre otras cosas, compran cada vez más directamente a los países exportadores, en ocasiones en cooperación una con otra por conducto de una organización central de compras (lo que acrecienta su capacidad de negociación frente a los dispersos productores de materias primas) ¹⁰.

29. Algunos afirman que el despliegue por las empresas comerciales de actividades de compra en origen y de actividades de distribución es una reacción de defensa contra la disminución de los márgenes en el comercio internacional: a medida que los mercados mundiales pasan a ser cada vez más competitivos y de mejor funcionamiento, las empresas se transfieren a mercados menos eficientes. Por ejemplo, un experto en la economía del azúcar ha subrayado que "algunos llegan a poner en duda que las empresas comerciales tradicionales tengan todavía una función que desempeñar en el mercado mundial del azúcar. Y si la tienen, cómo saber si pueden todavía ganar algún dinero en él. Entre los comerciantes se difunde cada vez más el sentir de que la respuesta a las dos preguntas es un rotundo "no" ¹¹.

30. Los comerciantes se dedican cada vez más a prestar nuevos servicios logísticos y han realizado inversiones en elementos materiales. En cuanto a la prestación de servicios, se ocupan del almacenamiento y la distribución, hasta el nivel del comercio al por mayor e intervienen en operaciones de compra en el país. En consecuencia, el funcionamiento de estos mercados ha mejorado también en beneficio de los agricultores y los consumidores. Ahora bien, el terreno de juego no está totalmente a disposición de los jugadores del país suministrador en condiciones de igualdad. Las grandes empresas comerciales reciben buena parte de los fondos de inversionistas

institucionales (no son excepcionales las inversiones de centenares de millones o incluso de un millardo de dólares de los EE.UU. o más). Por consiguiente, para las empresas comerciales el costo del capital es muy bajo, en comparación con lo que han de pagar los comerciantes del país de suministro (incluso los que tienen un excelente historial). En cuanto a las inversiones materiales, los comerciantes han colocado su dinero en elementos que van desde instalaciones y almacenes portuarios hasta fábricas de transformación, lo que ha sido facilitado a menudo por la tendencia dominante en favor de la privatización. Ahora bien, las penetraciones en estos nuevos sectores han tenido éxito por lo general solamente si los nuevos elementos permiten algún control sobre la financiación de las transacciones; así ha ocurrido típicamente en el caso de los peajes, una evolución cada vez más acusada en el comercio internacional. Algunas compañías comerciantes llegaron a la conclusión de que no tenían los medios necesarios para realizar inversiones en estos nuevos espacios y de que no tenía porvenir lo que estaban haciendo; por este motivo, se convirtieron en agentes.

31. ¿Cómo repercute la concentración de las empresas comerciales en los precios abonados a los productores y en los precios cotizados a los consumidores? En un reciente estudio se han hallado indicios de "comercio desleal" ¹². Cuando suben los "precios mundiales" (definidos como costo, seguro y transporte, es decir, los precios de importación en los países desarrollados), los aumentos se transfieren a los precios internos al por mayor y de consumo. Si bajan los precios mundiales, no se reducen los precios al por mayor y de consumo. La misma asimetría puede observarse entre los cambios en los precios al por mayor y de consumo. Los gravámenes de importación, así como los costos internos de logística, han disminuido; por ello, los únicos factores que pueden explicar esta tendencia son la importancia relativa y el crecimiento de otros costos de comercialización y distribución en el proceso de añadir valor más allá del precio de importación o por el poder en el mercado de las compañías intermediarias. Se plantean algunos problemas metodológicos en este estudio, pero las conclusiones indican claramente que es necesario realizar más investigaciones en esta esfera.

E. Satisfacer las necesidades del mercado

32. Los compradores finales se han situado en la cumbre de la pirámide de comercialización: hasta cierto punto, dominan el mercado. Entre otras cosas, ello quiere decir que en el mercado internacional de hoy día hay pocas posibilidades para los aficionados. Los compradores suelen ser un tanto severos con respecto a los vendedores que no llegan a ajustarse a las normas de calidad requeridas, a la fecha convenida de entrega o a las expectativas en materia de servicios contractuales (entre ellos la pronta respuesta a las preocupaciones de los compradores). Por desgracia, muchos vendedores están en desventaja a causa de la endeble infraestructura y de la burocracia excesiva de su país. En estos casos, los vendedores tienen pocas opciones salvo la de crear un sistema que permita superar estas insuficiencias con el empleo de diversos instrumentos y modalidades para poner a los productores y transformadores en relación con el mercado internacional.

33. Los compradores se están volviendo cada vez más exigentes con respecto a las normas de calidad (que han comenzado a comprender prescripciones relativas a los métodos utilizados para la producción y la transformación). Entre otras cosas, está aumentando la importancia de los mercados especializados y para una clientela selecta, al igual que el mercado de alimentos orgánicos. En el caso de los minerales y metales, los compradores especifican a menudo detalladamente las características del producto que desean. Los agricultores, así como los elaboradores de minerales, han de redoblar los esfuerzos para producir exactamente lo que piden los

compradores, con un proceso de producción aceptable para éstos y suministrando los productos en el momento apetecido.

34. La importancia cada vez mayor de los compradores no es privativa de la agricultura. También en el comercio de los metales, los negociantes observan que sus clientes son más exigentes en relación con los contratos: solían dar satisfacción los contratos anuales con expediciones periódicas, sobre la base de los precios de la Bolsa de Metales de Londres; en el último decenio los compradores han preferido elegir entre contratos anuales, semestrales o trimestrales, entre expediciones periódicas y expediciones previo pedido y entre diferentes modos de pago, entre ellos el trueque. Exigencias más rigurosas en relación con los plazos de entrega han promovido el establecimiento de contactos directos más estrechos entre los productores y los consumidores de productos minerales.

35. Como lo ponen de manifiesto las exportaciones o reexportaciones cada vez mayores de bebidas tropicales y especias desde países no productores, la demanda de consumo se dirige cada vez más hacia los productos de marca, a los que se considera como ajustados a las normas de calidad. El interés de los consumidores por los productos de calidad brinda oportunidades a los que quieren y pueden realizar inversiones en el proceso de producción y beneficiarse de la imagen de calidad en una marca. Los productos de marca conllevan márgenes relativamente elevados en comparación con los que no son de marca y el número cada vez mayor de consumidores que hacen sus compras en los supermercados amplía la difusión de los productos de marca. En los países en desarrollo y en los países de economía en transición, para no perder los beneficios inherentes a la marca en favor de compañías occidentales acreditadas, los poderes públicos han de suscitar las condiciones propicias para la creación de denominaciones de origen. Ello implica que deben promover el crecimiento de mercados regionales e impulsar las marcas regionales como importante opción política. Ello no significa meramente reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios, sino también armonizar los reglamentos relativos a los productos básicos.

F. Conclusión

36. Los cambios descritos en las secciones precedentes actúan en conjunto e inauguran una nueva era para la obtención y el comercio de los productos básicos. Las tendencias se pueden resumir del modo siguiente ¹³:

- a) Nueva dirección de la política agrícola y minera oficial. Están reduciéndose el control y el apoyo financiero de las autoridades a los agricultores; la misma observación se aplica a la producción de minerales. En muchos países en desarrollo y países de economía en transición, este cambio es realmente importante (en cierto número de casos, la reducción de los controles ha aligerado considerablemente las cargas sobre los productores, pero a menudo ello no ha contrarrestado la mengua del apoyo financiero); el proceso ha sido más gradual en las economías desarrolladas de mercado.
- b) Sobre todo en el caso de los productos básicos agrícolas (este factor no ha sido nunca muy importante en el caso de los minerales o combustibles), existe la probabilidad de que en los años venideros se reduzcan mucho más los obstáculos comerciales arancelarios y no arancelarios en virtud de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. Este hecho intensificará la competencia entre los agricultores: los agricultores de los países en desarrollo ya no competirán sólo con los agricultores de su propio país, sino también con los agricultores de todo el mundo, muchos de los cuales reciben un sustancial apoyo de los poderes públicos. Si la reforma agrícola

conduce a una reducción de dicho apoyo en los países desarrollados, los países en desarrollo quizás se beneficien de hecho de la oportunidad de competir en un entorno comercial mundial menos distorsionado;

- c) Aumenta la influencia de los avances tecnológicos para el desenvolvimiento de los sectores agrícola, de los minerales y del petróleo; en particular, el advenimiento de un sistema mundial de información (a través de la red Internet), la tecnología de los satélites, los sensores (que indican el tiempo más apropiado para los trabajos agrícolas, entre ellos la cosecha), las investigaciones sobre las materias plásticas y los compuestos y la biotecnología;
- d) Los consumidores (entre ellos los que utilizan metales como elementos para la fabricación de productos manufacturados) son cada vez más exigentes y se sitúan en la vanguardia de la cadena de comercialización.

37. Como consecuencia de las cuatro tendencias apuntadas, están apareciendo nuevos modelos económicos. Es ya corriente un marco logístico mundial para la producción y el comercio de manufacturas y está creándose un sistema de esta clase para los productos básicos. Los agricultores están siendo integrados dentro de la cadena de suministro, mediante acuerdos agrícolas contractuales o según modalidades menos solemnes; los transformadores entran en relación con los compradores. Las cadenas de suministro dan a los agricultores la posibilidad de producir exactamente lo que quieren los consumidores y hacen posible también la concesión de créditos. Es de prever que seguirán disminuyendo los márgenes de los agricultores que queden excluidos de la tendencia a la integración en las cadenas de suministro y que sigan produciendo materias primas sin tipificación. En cambio, los agricultores que consigan formar parte de la cadena de suministro podrán elevar sus niveles de ingresos, aun a costa de una flexibilidad reducida.

38. Entre otras cosas, los nuevos modelos económicos exigen cierto grado de disciplina entre los exportadores para conseguir que la mediocre actuación de uno no destruya el renombre de todos. En la agricultura, ésta es una consideración de importancia en favor de organizar a los exportadores; los organismos públicos pueden delegar parte de su autoridad a estas organizaciones, por ejemplo, para fijar las normas mínimas de calidad de las exportaciones y conceder licencias a los exportadores aceptados.

39. A los exportadores y, en realidad, a los transformadores, comerciantes y productores de los diversos países les interesa también organizarse teniendo en cuenta los cambios en la actividad y el funcionamiento de las empresas comerciales y compradores internacionales. La penetración cada vez más acusada de estas entidades internacionales en los mercados nacionales expone a los exportadores y a los comerciantes del país de origen a una nueva fuente de competencia, que puede ser beneficiosa para los agricultores, si éstos a su vez no se enfrentan con un nuevo y poderoso oligopsonio que puede a sus anchas adquirir sus productos a los precios que considere apropiados. Aunque los operadores del país dependen en gran medida de la buena disposición de las autoridades a darles un marco propicio (para tener acceso a la información, crédito, servicios de gestión de los riesgos de fluctuación de los precios y servicios análogos), gracias a la autoorganización podrán aumentar su capacidad de analizar las posibilidades del mercado y comprender los métodos modernos de comercialización y financiación.

Capítulo II

CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DE PRECIOS

A. Aceleración de los ajustes de los precios a la evolución del mercado

40. La apertura de las economías ha tenido evidentemente como consecuencia progresos sociales, pero ha aumentado a la vez la vulnerabilidad de los países frente a los embates exteriores. Tal como ha afirmado la UNCTAD en varias ocasiones y también parecen aceptar ahora otras organizaciones internacionales, los países no deben liberalizar completamente sus corrientes financieras hasta que el sector bancario propio sepa administrarse con suficiente eficacia. La exposición a corrientes caprichosas de capital a corto plazo puede destruir fácilmente sistemas bancarios débiles, como ha puesto de manifiesto lo ocurrido en el Asia sudoriental. Ahora bien, incluso si los gobiernos de los países en desarrollo aplican prudentes reglamentos financieros, la vulnerabilidad de sus sectores de producción básica frente a los embates sigue siendo relativamente elevada, porque de facto estos sectores forman parte de la economía mundial. Las perturbaciones pasan con rapidez de una región geográfica a otra y a través de los sectores, mediante diferentes mecanismos que ejercen influencia sobre la viabilidad a corto plazo, e incluso a más largo plazo, de la producción de materias primas en diversos países.

41. He aquí algunos ejemplos, basados en lo ocurrido en el pasado reciente:

- a) Los descensos pronunciados en los mercados financieros pueden situar los fondos de inversión bajo presión financiera hasta obligarles a abandonar algunas de sus posturas en los mercados de capitales y de las operaciones a plazo a fin de conservar las posturas restantes. Como por lo general los productos básicos no son determinantes para las estrategias de los fondos de inversión, es probable que los fondos abandonen primero sus posturas en la esfera de los productos básicos, lo que repercutirá sobre los niveles de precios de estos productos, por lo general a la baja, pues los fondos de inversión suelen mantener posturas a largo plazo.
- b) Un descenso de los precios del petróleo a causa de una disminución repentina de la demanda en el Asia sudoriental puede reducir los ingresos de exportación de la Federación de Rusia, con pérdida del valor del rublo; ello reduce los costos de obtención de muchas de las materias primas producidas en el país, lo que se traduce no sólo en mayores exportaciones de petróleo, sino también en mayores exportaciones de metales; bajan en consecuencia los precios de los metales, lo que repercute a su vez sobre los exportadores latinoamericanos y sobre otros exportadores.
- c) En el Brasil los problemas económicos pueden conducir a una desvalorización del real, con lo que es relativamente rentable para los productores de azúcar exportarlo en lugar de venderlo en el país y, como el Brasil es un gran productor de azúcar, ello hace descender los precios del azúcar hasta niveles que anteriormente se consideraban imposibles de alcanzar. Ahora bien, en la medida en que los costos de producción, expresados en dólares de los Estados Unidos se transfieren permanentemente a un nivel más bajo a causa del ajuste del tipo de cambio, los precios permanecerán en mínimos

históricos, lo que pondrá en peligro la viabilidad de la producción de azúcar en varios países.

42. Esta exposición a los embates externos es un efecto secundario, en gran parte inevitable, del proceso de mundialización y liberalización de los mercados. Ahora bien, la magnitud de los embates y la vulnerabilidad de los actores frente a ellos pueden ser objeto aparentemente de medidas de carácter general. Figuran entre éstas el fortalecimiento de los sistemas financieros y la creación de un marco político estable y previsible.

43. La rapidez de los ajustes de los precios difiere de un producto a otro y puede ser inferior en el caso de los metales y minerales en comparación con los productos agrícolas. Los costos relativos de producción son el principal determinante de la competitividad en el sector internacional de los minerales y metales. Como resultado de los esfuerzos desplegados por las compañías para situarse en la parte inferior de la curva de costos del sector, las curvas de los costos han tendido a allanarse y una parte de la capacidad global de producción queda situada al mismo nivel aproximadamente. La trayectoria llana de la curva de los costos quiere decir que ha pasado a ser más difícil determinar la capacidad marginal, es decir, saber qué instalación será previsiblemente la primera que cerrará cuando los precios disminuyan. Además, como las barreras de salida son altas, incluso para los cierres temporales, como resultado de los elevados costos de capital los productores tienen intensos estímulos para seguir produciendo a niveles elevados de utilización de la capacidad. Se estimula así un juego de espera, en el que cada productor espera que sea el otro el que ponga en práctica reducciones de la producción. En consecuencia, lleva más tiempo conseguir que los mercados establezcan un equilibrio entre la producción y el consumo a niveles inferiores de precios. Cuando los precios suben, la producción suele recuperarse con rapidez a medida que la capacidad de producción entra de nuevo en funcionamiento. La evolución de los precios de varios metales a lo largo de los dos últimos decenios pone de manifiesto que la duración de las fluctuaciones de precios ha tendido a abreviarse; en cambio, los períodos de precios bajos han durado relativamente más tiempo. La concentración en los costos relativos quiere decir también que la nueva inversión se realiza a veces prestando poca atención al equilibrio global de la oferta y la demanda, pues los productores dan por supuesto que, mientras sus costos de producción se mantengan por debajo del 25% del sector, estarán en condiciones de sobrevivir a la depresión de los precios. Por consiguiente, se puede acumular fácilmente un superávit de capacidad, aunque la inversión en nuevos proyectos queda anulada o demorada a menudo durante los períodos de precios bajos por motivos de liquidez. La influencia de la curva de los costos sectoriales en el comportamiento de los productores en época de recesión queda ilustrada por la diferencia entre los sectores de la alúmina y el cobre en estos últimos años. En el caso de la alúmina se considera por lo general que la curva sectorial del costo es considerablemente más llana que la curva correspondiente al cobre. Mientras los productores de cobre han respondido a la disminución de los precios con reducciones considerables de la producción, la respuesta de los productores de alúmina ha sido relativamente amortiguada y las reducciones han sido mucho menores en relación con la capacidad total de producción ¹⁴.

44. La crisis actual brinda una ilustración de las consecuencias de este comportamiento de los productores. Si bien los países asiáticos que sintieron primero los efectos de la crisis han tenido a su cargo una parte importante del aumento del consumo de minerales y metales a lo largo del último decenio, su participación total en el comercio mundial ha seguido siendo relativamente pequeña con la excepción del Japón. En consecuencia, el

consumo mundial global de minerales y metales sólo ha sido influido en una medida limitada por la crisis asiática, en particular porque el crecimiento económico ha sido relativamente elevado en los países desarrollados que realizan la mayor parte del consumo de minerales y metales. Sin embargo, la disminución de la demanda asiática fue suficiente para perturbar de manera significativa el equilibrio de casi todos los mercados de metales. En teoría, la disminución limitada de la demanda podía haber sido contrarrestada por una reducción igualmente limitada de la producción. Sin embargo, en la práctica, a causa de las barreras de salida y del carácter plano de las curvas de los costos sectoriales, las reducciones de la producción fueron tardías y de dimensiones insuficientes. Como los productores pudieron seguir produciendo casi al mismo ritmo que antes y encontrar todavía clientes, había pocos incentivos para reducir la producción. En consecuencia, la disminución de la demanda de los países asiáticos condujo a una caída de los precios que pudo parecer desproporcionada. A causa del carácter mundial de los mercados de minerales y metales, la caída de los precios repercutió sobre todos los productores. Si bien podía preverse que la disminución de la demanda asiática tendría un efecto diferente entre los productores según la importancia histórica de las exportaciones a dicha región, las diferencias entre los exportadores no parecen haber sido significativas. Por supuesto, la causa de ello estriba en la ausencia de diferenciación entre los productos, lo que significa que productos de productores diferentes son sustitutos perfectos. El ajuste a la crisis por parte de los productores parece haber revestido principalmente la forma de aplazamiento de las inversiones y de reducciones enormes en las operaciones de prospección.

B. Importancia de los precios de referencia

45. No ha habido modificaciones notables en las prácticas de fijación de los precios de los minerales desde el decenio de 1980, cuando la introducción de cotizaciones para los precios de alúmina y níquel en la Bolsa de Metales de Londres tuvo como consecuencia cambios importantes en las prácticas de fijación de los precios de estos dos metales con el abandono de los precios de la lista de productores utilizados hasta entonces. La misma observación se aplica al petróleo desde medianos del decenio de 1980, cuando empezaron a predominar los contratos sobre operaciones a plazo y la fijación de precios se hizo sobre la base de estos contratos.

46. En cambio, la liberalización en la agricultura (tanto en los mercados interiores como en los de exportación) significa que los precios internos guardan cada vez más una correlación con los internacionales; se da a los que operan en el sector de los productos básicos mayor latitud en la fijación de los precios de sus productos y la posibilidad de gestionar su exposición a los riesgos de fluctuación de los precios, por lo menos si existe un mercado apropiado de operaciones a plazo. En el caso de otros productos básicos, la liberalización del sector agrícola está suscitando la necesidad creciente de establecer nuevos mecanismos para la averiguación de los precios, en particular en los planos nacional y regional (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Importancia de un mecanismo estable para la fijación de precios

(El caso de la madera contrachapada de origen tropical)

Durante muchos años la Asociación de los Fabricantes Indonesios de Madera Contrachapada (APKINDO), que dominó el mercado de dicha madera, fijó los niveles de precios. Otros exportadores utilizaron el precio de la APKINDO como punto de referencia y, vendiendo por debajo de él, consiguieron aumentar su participación en el mercado desde un 10% en 1990 hasta una proporción comprendida entre un 35 y un 40% en 1997. Confrontada con esta amenaza cada vez más efectiva, la APKINDO comenzó a rivalizar en la esfera del precio y redujo sus precios para reconquistar su participación en el mercado. Esta campaña tuvo poco éxito; los otros exportadores se limitaron a seguir el ejemplo y el resultado fue una espiral de precios a la baja. La crisis asiática, que comenzó en el verano de 1997, intensificó todavía más este proceso. La supresión de la APKINDO a mediados de 1998 no sirvió de mucho, pues los exportadores indonesios comenzaron a competir para conseguir ingresos en monedas fuertes. Los precios descendieron hasta un nivel muy inferior a los costos de producción de la mayoría de los fabricantes de madera contrachapada.

Los precios se desplomaron de manera tan considerable en parte porque no existía una bolsa organizada de productos básicos en la que los especuladores pudieran competir con los compradores en la contratación de operaciones a plazo y en la que los vendedores pudieran conseguir los mayores beneficios con su política de fijación de precios. La cámara de compensación habría contribuido también a proteger a los vendedores contra el comportamiento sin escrúpulos de los compradores, que pasó a ser una conducta casi normal en el período de descenso de los precios. Por estos motivos, algunos miembros del sector de la madera contrachapada son partidarios de crear una bolsa para las operaciones a plazo con madera contrachapada en el Asia sudoriental.

Fuente: Tang Seng Hock, "Tropical hardwood plywood, the need for market transparency and a formal price formation mechanism", ponencia preparada para la Reunión de Expertos.

Capítulo III

ALGUNAS CONSECUENCIAS Y CUESTIONES DE ORDEN GENERAL

47. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la concentración cada vez más acusada de las empresas comerciales internacionales, así como su intervención en las actividades de compra y distribución, es en buena parte una reacción de defensa frente a la disminución de los márgenes en sus operaciones comerciales tradicionales, lo que a su vez es el resultado de facilitar el acceso a la información y de mejorar el funcionamiento de los mercados. Esto no quiere decir que los poderes públicos no deban sentir preocupación por estas tendencias. Al contrario, los poderes públicos han de asegurarse de que el mercado nacional es también transparente y eficiente, con oportunidades iguales para los agricultores, los transformadores y los comerciantes del país. Las principales orientaciones de esta política serán acrecentar la transparencia del mercado; intensificar las corrientes de información a los operadores nacionales y, en particular, aumentar la capacidad de estos operadores para analizar estas informaciones; crear un entorno político y un marco jurídico y normativo sólidos y estables; estimular la emergencia de servicios de apoyo y facilitar el acceso a instrumentos modernos de comercialización, gestión de los riesgos y financiación.

48. Los poderes públicos tienen a su alcance distintas posibilidades de atender a las necesidades de los agricultores y de los demás operadores en el sector de los productos básicos en un nuevo y liberalizado entorno. Primero, los poderes públicos (y las instituciones financieras internacionales) han de tener presente que, después de varios años de intensa intervención oficial, no surgirán de la noche a la mañana nuevas instituciones comerciales, sino que será necesario impulsar su creación y rodearlas de cuidados. Con este fin, los poderes públicos han de crear un entorno propicio y proporcionar apoyo directo. En muchos casos, si la resistencia interna al cambio no hace inevitable su supresión, los tradicionales organismos oficiales intervencionistas pueden suministrar parte del marco requerido. En general, ello puede comprender el suministro de información sobre los mercados y los precios, pero hay también la posibilidad de prestar servicios más especializados. Por ejemplo, en Filipinas, confrontada con una tarda respuesta de los bancos al suministro de medios financieros afianzados en los recibos de almacenamiento, la NFA está dispuesta a pagar por adelantado a los agricultores que depositan cereales en sus almacenes; está también integrando este sistema en su red electrónica de comercio antes descrita. En México, donde la red de intermediación en las zonas rurales está débilmente desarrollada, un organismo oficial, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), ofrece a los agricultores y transformadores opciones negociadas en los mercados estadounidenses de operaciones a plazo, para que puedan protegerse contra las fluctuaciones de precios (el organismo ASERCA da cabida a los productos en los programas de crédito existentes para que se comprendan con mayor facilidad).

49. Segundo, la formación de un mercado interno puede preparar a los agricultores y a otros operadores del país para atender a las necesidades cada vez más complejas del mercado internacional. Aumentar la transparencia del mercado y la claridad de las leyes y los reglamentos, mejorar los sistemas de información y averiguación de precios (con inclusión de las bolsas de contratación de productos básicos, cuando sea factible), crear una mejor comprensión de las normas de calidad, estimular el desarrollo de los servicios de apoyo (entre ellos las compañías de inspección, los operadores de almacenes y los bancos capaces de prestar servicios eficientes de financiación rural y de gestión de los riesgos) y perfeccionar la infraestructura rural son los elementos del necesario programa de carácter general. La cooperación regional es muy importante para hacer posibles las economías de escala en los transportes y reducir los gastos correspondientes, mejorar las corrientes de información y racionalizar las normas de calidad, lo que reduce los costos de logística.

50. En lo que se refiere a la capacidad mercantil de los comerciantes nacionales en comparación con las empresas comerciales internacionales, es evidente que los poderes públicos han de hacer un esfuerzo para conseguir que las condiciones de juego sean más justas y equitativas. De nuevo, esto comprende medidas destinadas a aumentar la transparencia del mercado (con un recurso más amplio a la red Internet), pero es también muy importante acrecentar la capacidad de los bancos nacionales para apoyar el suministro de financiación estructurada a los productos básicos, en colaboración con los bancos internacionales. Como dijo el Presidente de Uganda, Sr. Museveni: "Para avanzar hay que acceder a los medios financieros de los mercados internacionales de capitales por conducto del mecanismo de la financiación estructurada de los productos básicos. Los que vivimos en el África al sur del Sáhara sólo tenemos una opción: adoptar la financiación estructurada de los productos básicos para unirnos a los que operan en el comercio internacional de productos básicos" ¹⁵.

51. La comunidad internacional debe apoyar estas actuaciones, entre otras cosas mediante el asesoramiento y el apoyo directos (con particular atención a los países menos adelantados) y con la realización de investigaciones y análisis de carácter más fundamental sobre la función de las empresas comerciales internacionales y las cuestiones conexas de las estructuras industriales y comerciales.

52. Hay cierto número de aspectos que son importantes para la elaboración de una política y en los que la información disponible no parece ser concluyente hasta ahora; los expertos quizás deseen ocuparse de estas cuestiones y determinar si son necesarios más estudios y análisis (y por quién). Figuran entre estas cuestiones las siguientes:

- a) ¿Qué efecto tiene realmente una mejor información sobre la capacidad de negociación? ¿Son todos los actores capaces de utilizar mejores informaciones para obtener mejores precios o condiciones de comercialización o se aplica esta observación solamente a algunos? ¿Han de concurrir determinadas condiciones externas para que las informaciones sean útiles? ¿Cuáles son los tipos de información y los mecanismos de distribución que tienen los mejores efectos?
- b) ¿Es el mejoramiento de los precios de los agricultores, con relación a los precios de exportación, solamente un hecho circunstancial que desaparece con una mayor concentración al nivel comercial? Si existe en realidad esta presión sobre los precios de los agricultores, ¿qué se puede hacer al respecto?
- c) ¿Es la parte del precio del mercado mundial que beneficia al país exportador inferior actualmente al precio cotizado antes de la supresión de las juntas oficiales de comercialización, o bien es esto únicamente un hecho circunstancial, limitado a un período de perturbación del sector de la exportación? Si no ha sido circunstancial, ¿qué se puede hacer para aumentar el valor retenido en el país?
- d) ¿Hasta qué punto son sólidas las ventajas comparativas de las grandes empresas comerciales, teniendo en cuenta, por ejemplo, su acceso a los medios financieros en condiciones que probablemente no serán igualadas por ningún otro tipo de empresa activa en el sector de los productos básicos? Incluso si las condiciones internas son óptimas para los operadores del país, ¿son las ventajas comparativas de éstos una buena base para competir con los comerciantes internacionales?
- e) ¿Qué factor explica la reacción aparentemente asimétrica de los precios al por mayor y de consumo a las variaciones de los precios de importación (si los precios de importación suben, lo mismo hacen los demás precios; si bajan, los demás precios no reaccionan)?
- f) ¿Qué sucede en realidad con las primas por consideraciones de calidad? ¿Es posible hacer generalizaciones o son demasiado grandes las diferencias entre los productos básicos?
- g) ¿Hay buenos "atajos" de política que den a los poderes públicos la posibilidad de "disociar" las empresas de productos básicos de un marco político, jurídico y normativo generalmente desfavorable, es decir, hay sistemas temporales que den al sector de los productos básicos la posibilidad de funcionar más o menos bien mientras mejora

el entorno general? ¿Qué supone esto para la secuencia de las medidas de orden general? ¿Hasta qué punto son válidos para otros países los ejemplos de la NFA de Filipinas o de ASERCA de México?

- h) ¿Hay medidas privativas del sector de los productos básicos que puedan reducir la intensidad de los embates y la vulnerabilidad del sector de los productos básicos a estos embates?

1/ R. Q. Montemayor, "Impact of changing supply-and-demand market structures on commodity prices and exports in the Philippines", estudio preparado para la Reunión de Expertos.

2/ Christopher L. Gilbert, Cocoa market liberalization, its effects on quality, futures trading and prices, The Cocoa Association of London, septiembre de 1997.

3/ Esta es la conclusión de varios estudios sobre el café y el cacao en los que se ha centrado la atención en los primeros años después de la liberalización y la desregulación, cuando la competencia entre los compradores era muy intensa. Ahora bien, como se describe en el presente informe, al cabo de unos pocos años después de la apertura del comercio de estos productos al sector privado, la competencia se redujo mucho en general pues las compañías de los países productores dejaron de funcionar y las compañías internacionales acrecentaron su influencia. Como se señala en un documento de la FAO: "En términos generales, puede llegarse a la conclusión de que el efecto de la liberalización sobre los agricultores ha sido positiva en lo que se refiere a los precios percibidos en la explotación agrícola. Sin embargo, este aumento puede ser contrarrestado a plazo medio o a plazo largo por una disminución de los precios a causa de un descenso general de la calidad de los productos, un aumento de la producción mundial como consecuencia de la liberalización y, tal vez, una reducción de la competencia como resultado de la tendencia a la concentración de los negocios en manos de un número limitado de compañías". (A. W. Shepherd y S. Farolfi, Export crop liberalization in Africa: a review, Boletines de Servicios Agrícolas de la FAO, Roma, 1999). Convendrá realizar más investigaciones sobre este asunto.

4/ Así ocurre excepto tal vez en respuesta a las ansias de defensa del medio ambiente; en los Estados Unidos de América se cerraron en 1998 casi todas las instalaciones secundarias de fundición de plomo como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley contra la contaminación atmosférica.

5/ Grandes fusiones de agosto de 1998 a marzo de 1999: BP-Amoco, 50 millardos de dólares; UDS-Phillips, 8 millardos de dólares; Total-Fina, 40 millardos de dólares; Exxon-Mobil, 80 millardos de dólares; Nippon-Mitsubishi, 3 millardos de dólares; BP Amoco-Arco, 28 millardos de dólares. Se han fusionado también o han sido absorbidas muchas empresas de tamaño mediano y pequeño. Véase Nick Black, "Impact of a changing oil industry on the African oil sector: the winners and the losers", estudio preparado para la Cuarta Conferencia Africana sobre el Comercio y la

Financiación del Petróleo, UNCTAD, Windhoek (Namibia), 27 a 30 de abril de 1999.

6/ La empresa Bre-X era una pequeña compañía minera que realizaba operaciones de búsqueda de oro en Indonesia. Los informes sobremano positivos de los resultados de la prospección, según los cuales el yacimiento descubierto por la compañía contenía una parte considerable de las reservas mundiales de oro, se tradujeron en un enorme aumento del precio de las acciones de la compañía. A comienzos de 1997 el comprador eventual del yacimiento averiguó que los informes carecían de base. Este hecho hizo perder la confianza en las pequeñas compañías de minería y prospección.

7/ John Pugsley, "Looking beyond commodities", Trade & Forfaiting, diciembre de 1998/enero de 1999.

8/ Bernard Benecke, "The past, the present, the future: low coffee prices and the international trade house", ponencia presentada en la Sexta Semana Internacional del Café, San José de Costa Rica, 15 a 18 de noviembre de 1992.

9/ Obsérvese que no pueden ir mucho más allá de la especulación. Las posibilidades de arbitraje han desaparecido en gran medida a causa del funcionamiento cada vez mejor de los mercados y es prácticamente imposible la manipulación con éxito. Por ejemplo, cuando a mediados del decenio de 1970 un gran comerciante trató de imponerse en el mercado del cacao, había acumulado una masa de maniobra de 30.000 toneladas. La tentativa de otro comerciante en 1996 requirió acumular más de medio millón de toneladas (por otra parte, sin éxito). Véase Olivier Lindeman, "Trends in structured trade and commodity finance", ponencia presentada en el Foro sobre Financiación Estructurada de la Producción Básica y el Comercio, IBC, Amsterdam, diciembre de 1997.

10/ Por ejemplo, 11 cadenas europeas de supermercados crearon en 1992 el Servicio Asociado de Comercialización (AMS) para desenvolver actividades conjuntas de compra. Entre las operaciones del AMS figura, por ejemplo, la compra de café verde con destino a las instalaciones de tueste de las cadenas de supermercados (cuya producción ostenta distintivos propios).

11/ Jonathan Kingsman, "The changing role of trade houses in the world sugar economy", FO Licht's International Sugar and Sweetener Report, vol. 131, N° 5, 5 de febrero de 1999.

12/ Jacques Morisset, "Unfair trade? The increasing gap between world and domestic prices in commodity markets during the past 25 years", The World Bank Economic Review, vol. 12, N° 3.

13/ Texto basado en Joseph B. Dial, "Managing change in agriculture: are you ready for the 21st century?", UNCTAD, New strategies for a changing commodity economy: the use of modern financial instruments, 1998.

14/ Alan Heap, "Cyclical and structural impacts on producers", ponencia presentada en la Octava Asamblea Anual de la Sociedad de Economía y Gestión de los Minerales, Ottawa, 15 a 17 de abril de 1999.

15/ Discurso de presentación del segmento sobre financiación estructurada en la Conferencia de la UNCTAD Asociados para el Desarrollo, Cumbre de Lyon, Francia, 11 a 14 de noviembre de 1998.
